

# GESTÃO DE SISTEMAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: apontamentos e caracterização<sup>1</sup>

## MANAGEMENT OF DISTANCE EDUCATION SYSTEMS: notes and characterization

Daniel Mill<sup>2</sup>

### CITATION

Mill, Daniel (2022). Gestão de Sistemas de Educação a Distância: apontamentos e caracterização. *Video Journal of Social and Human Research*, 1(1). 97-112. <http://doi.org/10.18817/vjshr.v1i1.18>.

### SUBMITTED

14/01/2022

### ACCEPTED

27/04/2022

### PUBLISHED

20/07/2022

### DOI

<http://doi.org/10.18817/vjshr.v1i1.18>.

### AUTHOR

<sup>2</sup>Doutor em Educação, Professor associado do Departamento de Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Gestor de EaD e líder do Grupo Horizonte (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Inovação em Educação, Tecnologias e Linguagens da UFSCar). <https://orcid.org/0000-0002-8336-3645>.

### RESUMO

Este artigo analisa a prática da gestão educacional no contexto da educação a distância (EaD), buscando melhor compreensão das suas particularidades e origens. Com base em experiências de gestão em EaD, o texto representa um exercício de reflexão para compreender as dificuldades e estratégias de um gestor educacional no âmbito dessa modalidade. Partindo das noções de planejamento, organização, direção e controle da gestão empresarial, o texto estabelece alguns elementos essenciais ao gestor de sistemas de educação a distância. Como resultado, a análise traz uma breve caracterização das instâncias mantenedoras de EaD, busca contribuições da gestão empresarial para a gestão em EaD, levanta algumas especificidades dos sistemas de gestão no contexto educacional, busca orientações para a configuração de possíveis modelos de gestão para sistemas de EaD e destaca alguns desafios e dificuldades enfrentadas pelos gestores de EaD em seu cotidiano de trabalho.

**Palavras-chave:** Gestão. Educação a Distância. Gestão estratégica.

### ABSTRACT

This article analyzes the practice of educational management in the context of Distance Education (DE), seeking a better understanding of its particularities and origins. Based on the experiences of management in DE, the text represents a reflection exercise to understand

<sup>1</sup>Versão atualizada e revisada do texto originalmente publicado na Revista Vertentes (n.35, 2010), sob o título: Gestão da Educação a Distância: noções sobre planejamento, organização, direção e controle de educação a distância. A publicação do texto nesta videorevista foi autorizada pelos editores do periódico do artigo original.

the difficulties and strategies of an educational manager in this modality. Starting from the notions of planning, organization, direction and control of business management, the text establishes some essential elements to the manager of distance education systems. As a result, the analysis brings a brief characterization of the DE maintainer instances, seeks contributions from business management to DE management, raises some specificities of management systems in the educational context, seeks guidelines for the configuration of possible management models for DE and highlights some challenges and difficulties faced by the managers of DE in their daily work.

**Keywords:** Management. Distance Education. Strategic Management.

## INTRODUÇÃO

O documento do Ministério da Educação Referenciais de Qualidade para Educação a Distância destaca a importância do processo de gestão para o desenvolvimento de um bom sistema de educação a distância (Brasil, 2007). Entretanto, são escassos os estudos e textos sobre gestão da Educação a Distância (EaD), embora a gestão educacional seja um campo de extrema importância para compreender o conjunto do processo de ensino-aprendizagem, na educação básica ou superior e, também, na educação presencial ou a distância.

Neste cenário, esse texto objetiva analisar a prática da gestão educacional na educação a distância, partindo das raízes e origens da gestão no âmbito da EaD. Antes de pretender esgotar o tema, esperamos ao menos contribuir para a compreensão das particularidades da gestão em EaD, destacando quer a importância do processo de gestão no conjunto de elementos que compõe

o processo educacional, quer destacando os desafios que os gestores de sistemas de EaD se veem defronte cotidianamente.

Partindo da experiência de gestão em cursos de educação a distância, essa análise representa um exercício de reflexão nascida no cotidiano do trabalho de gestão da EaD, sendo resultado de pesquisa desenvolvida no âmbito do Grupo Horizonte - UFSCar (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Inovação em Educação, Tecnologias e Linguagens) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). O esforço vem no sentido de contribuir para a melhor compreensão das dificuldades e das estratégias de um gestor educacional no processo de tomada de decisões em sistemas de EaD.

## CONTEXTO E CARACTERIZAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Behr e Mill (2018) temos uma definição de que:

Em uma abordagem bastante ampla, define-se *Gestão Estratégica da Educação a Distância* como um conjunto de decisões tomadas, pelos diversos atores, sobre como mobilizar os recursos à disposição, a fim de cumprir de forma satisfatória os objetivos traçados e atingir os resultados no contexto da EaD (p. 303).

Outros autores analisam aspectos diversos da gestão de sistemas de EaD: gestão financeira da EaD (Paula & Mill, 2018), gestão pedagógica na EaD (Neves & Mill, 2018), gestão da qualidade na EaD (Paschoalino,

2018), qualidade em EaD (Martins & Mill, 2018), institucionalização da qualidade na EaD (Ferreira *et al.*, 2018), entre outros. Todavia, há ainda muitas lacunas nas discussões sobre o tema.

Um aspecto que poucas pessoas envolvidas com a modalidade de Educação a Distância se preocupam é em conhecer as particularidades das instâncias que oferecem EaD ou como elas são (ou não) incorporadas no seio institucional. Embora de extrema importância para os gestores, trata-se de um assunto comumente relevado a um segundo ou terceiro plano. Neste tópico vamos analisar o perfil das “instituições” fornecedoras de cursos pela modalidade de EaD no Brasil, ou seja, proceder à caracterização dessas “instituições”.

Como se caracterizam as instituições que trabalham com a modalidade de educação a distância? Trata-se de instituições autônomas ou de apenas alguma unidade de educação a distância mantida pela instituição? Onde se localizam no interior da instituição mantenedora? Possuem finalidade econômica e, portanto, visam lucro? Qual é o seu público-alvo e sua abrangência de atuação? De que estruturas física e tecnológica dispõem? Que recursos humanos o gestor pode lançar mão? Quantos e quais profissionais estão envolvidos em cada instituição? Qual a formação desses trabalhadores? Esses são alguns dos questionamentos que nos ajudam a compreender os sistemas de EaD, o que

precede a análise do processo de gestão nesta modalidade. A caracterização das instituições unidades/instituições de educação a distância é essencial para o desenvolvimento de uma boa gestão.

Costa (2001) aponta “três modelos institucionais de educação a distância: autônomo, misto e em rede” (p. 41). Com base em Rumble (1976)<sup>3</sup> e Costa (2001), argumenta que o modelo autônomo seria o melhor. Entretanto, a maioria das experiências de EaD brasileiras enquadra-se no modelo misto. A autora caracteriza uma unidade de EaD mista pelo interesse de determinada universidade tradicional ampliar seu mercado/abrangência com a oferta também de educação a distância. No Brasil, a grande maioria de sistemas de EaD desenvolvem-se no seio de universidades já consolidadas pela educação presencial (Costa, 2001; Mill, 2002). Sendo assim, que análises podem ser feitas acerca das experiências de educação a distância virtual estudadas?

Sem entrar no mérito da discussão acerca do significado do termo “autonomia”, sabe-se que a estrutura administrativa, tecnológica, financeira e humana/intelectual exigida para constituição de uma instituição que ofereça exclusivamente cursos pela modalidade de educação a distância é extremamente complexa, de alto custo e de difícil aquisição/manutenção. Apesar das implicações pedagógicas pertinentes ao fato, aproveitar a estrutura de funcionamento de uma instituição

<sup>3</sup>Costa (2001) usa uma versão anterior Do livro Rumble, G. *A gestão dos sistemas de educação a distância*. Paris: UNESCO, 1993. A versão brasileira baseada no mesmo texto de Rumble é de 2003. Conferir nas referências: Rumble (2003).

de ensino já constituída torna-se uma saída estratégica, inteligente e economicamente viável, pois essa iniciativa reduz muito os esforços e os custos de instalação dos programas de EaD.

Embora Rumble (1976) considere o modelo autônomo/independente melhor do que os modelos misto e em rede, o mencionado aproveitamento da estrutura de funcionamento da instituição-mãe, a criação de um sistema de educação a distância vinculado a outra instituição já consolidada conta, também, com a representação social que a sociedade tem dessa instituição de ensino presencial. Isto é, o sistema de educação a distância pode se beneficiar da reputação e do prestígio (renome, know-how e marketing) do qual já goza a instituição mantenedora. No seu imaginário social, acredita-se que um estudante prefira desenvolver os seus estudos a distância vinculados a uma instituição com renome na modalidade de educação presencial. Para além de uma análise de qualidade dos cursos, a experiência histórica da instituição exerce grande influência sobre a aceitabilidade pelos cursos a distância. Os gestores de EaD têm considerado esse fato e sabem que, instalando-se como uma espécie de filial da mantenedora, poderão usufruir do capital material, financeiro, social, cultural e, principalmente, do capital intelectual de que a instituição-matriz (presencial) dispõe.

Sendo o gestor de EaD responsável pelo planejamento, organização, direção e controle dos processos de formação pela modalidade, é importante que ele saiba das implicações decorrentes da subordinação da EaD à modalidade presencial, especialmente da sua subordinação a uma gestão central (que geralmente vê a EaD como subcategoria

de educação). Há muitas questões daí decorrentes que merecem atenção dos gestores, com destaque para as condições de disponibilidade dos recursos do processo administrativo: instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas.

## **DA GESTÃO EMPRESARIAL À GESTÃO EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: ORIGENS E CONTRIBUIÇÕES**

Os processos de gestão ou administração institucional como conhecemos hoje são extremamente complexos e organizados: conceber/planejar, sistematizar/organizar, coordenar/dirigir e supervisionar/controlar e outros verbos da área foram objeto de estudos de vários pensadores até hoje. Os sistemas de gestão atualmente implementados possuem uma história rica e antiga. Eles têm suas raízes em princípios científicos há tempos consolidados - alguns deles anteriores à Revolução Industrial. Contudo, não há consenso de que a administração científica tenha bases sólidas anteriores à Revolução Industrial (1750) e, ou, à organização militar.

Como afirma Corrêa e Pimenta (2005), “é pelo desenvolvimento da indústria capitalista que as modernas organizações se difundem e se ampliam, dominando as esferas econômica, social, política e ideológica, isto é, simbolizam um novo modo de organização da sociedade” (p. 23). Para Chiavenato (1983), a revolução industrial trouxe consigo possibilidades de evolução do campo da administração. Ele afirma que: “o avanço tecnológico conjugado a uma ruptura com os modelos medievais possibilitados pela Revolução

Industrial trouxe para a administração as organizações e as empresas modernas” (Chiavenato, 1983, p. 29). A substituição de um modelo manufaturado para o industrial desse período cria um significativo processo de racionalização da sociedade, tanto no campo do trabalho como em outras esferas sociais. Tal racionalização está diretamente relacionada com a administração de processos. Chiavenato (1983) afirma que: “as organizações militares também influenciaram diretamente as transformações no campo das indústrias e estimularam o surgimento de uma administração científica” (p. 25).

Desde a primeira revolução industrial, muitos grupos ou correntes de pensamento investiram esforços para compreensão e sistematização de uma teoria geral da administração ou administração científica, comotambémédenominada. “A administração científica tem o intuito de racionalizar a produção e aumentar a produtividade” (Garay, 2000, p. 102), buscam mais clareza de fatores envolvidos no processo de trabalho: divisão social e técnica do trabalho entre direção e execução, controle dos tempos e movimentos dos trabalhadores, o planejamento de tarefas e cargos, o gerenciamento de fluxos e processos etc. O campo de estudos da administração nos ajuda a compreender: processos decisórios, informacionais, burocráticos, comportamentais e motivacionais, além de liderança, competitividade, empregabilidade, empreendedorismo e qualificação profissional. Maximiano (1997) analisa: “o significado da administração tratando-a como o processo de tomar e colocar em prática decisões sobre objetivos e utilização de recursos” (p. 16).

Maximiano (1997) apresenta-nos os quatro tipos principais de decisões ou processos administrativos:

1. **Planejamento:** abrange decisões sobre objetivos, ações futuras e recursos necessários para realizar objetivos.
2. **Organização:** compreende as decisões sobre a divisão da autoridade, tarefas e responsabilidades entre pessoas e sobre a divisão dos recursos para realizar as tarefas.
3. **Direção ou coordenação:** significa ativar o comportamento das pessoas por meio de ordens, ajudando-as a tomar decisões por conta própria.
4. **Controle:** compreende as decisões sobre a compatibilidade entre objetivos esperados e resultados alcançados (p. 17).

Enfim, o processo de racionalização do trabalho como consequência da Revolução Industrial atinge outras esferas da sociedade que se apropriam dos estudos e/ou “avanços” da administração científica para melhor gerir fatores sociais ou processos diversos. Assim como outras instituições, a escola busca no modelo industrial uma organização do trabalho que garanta melhores resultados; isto é, também os gestores da educação (inclusive os da EaD) empregam conhecimentos ou estratégias administrativas resultantes de esforços dos pioneiros da administração científica. Compreendemos que as raízes da gestão educacional e, especificamente, a gestão da educação a distância, fincam-se na teoria geral da administração consolidada no século XX. Todos os tipos principais de decisões (planejar, organizar, dirigir e controlar) e de recursos (instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas) estão claramente presentes



na gestão da educação em geral e, particularmente, na gestão da EaD (Belloni, 2001; Mill, 2002, 2006).

## ESPECIFICIDADES DOS SISTEMAS DE GESTÃO NO CONTEXTO EDUCACIONAL

O modelo de gestão dos processos produtivos fabris capitalistas está na base das teorias e práticas da gestão educacional. Como afirma Hora (1994), “a administração escolar como disciplina e prática administrativa não possui corpo teórico próprio e demonstra em seu conteúdo as características das diferentes escolas da administração de empresas” (p. 41).

Desta forma, a educação (escola/universidade) busca assegurar a realização de objetivos (eficácia) e a utilização racional de recursos das organizações (eficiência), prevendo decisões de planejamento, organização, direção e controle envolvendo instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas.

São dois os pressupostos básicos que aproximam a administração geral com a administração educacional (Hora, 1994, p. 43), quais sejam:

1. As organizações, mesmo com objetivos diferentes, são semelhantes e, portanto, suas estruturas são similares e, como tais, os princípios administrativos podem ser os mesmos, desde que sejam feitas as devidas adaptações para o alcance de suas metas - “generalidade”.
2. A organização escolar e o sistema escolar como um todo precisam adotar métodos e técnicas de administração que garantam a sua eficiência e atendam aos objetivos estabelecidos pela sociedade - “racionalidade”.

Destaca-se, entretanto, que “o gestor da educação (especialmente aquele da educação

pública) precisa compreender que a natureza do processo educativo não se confunde com a natureza do processo produtivo” (Hora, 1994, p. 47). Por exemplo, a gestão educacional precisa ser adjetivada como democrática e participativa, pois sua efetividade e eficácia baseia-se na formação humana (dos alunos, docentes e outros envolvidos nesse processo). A compreensão dos processos de gestão educacional exige cuidados especiais (Preddy, 2006).

Enfim, toda instituição, como afirma Coiçaud (2001), “tem como base uma ideologia que rege e estabelece as características de suas relações, que vai definir a sua cultura organizacional” (p. 56). Assim, todos os fatores envolvidos na gestão devem ser pensados e analisados de maneira crítica, para assim perceber as consequências da escolha de cada tipo de gestão do ponto de vista não só da instituição e do consumidor (aluno), mas também dos profissionais envolvidos e nas suas condições de trabalho.

Estas questões tangenciam a educação básica e a formação em nível superior, embora cada uma delas guarde suas especificidades. Como observam Canterle e Favaretto (2008), “a compreensão de como a Universidade é estruturada parte de importantes fatores como insumos, visão da organização, visão da informação, visão dos processos e visão dos resultados” (p. 408). Por insumos, os autores entendem tudo aquilo que está fora do controle da própria Universidade, como por exemplo, as decisões políticas, organização social, mercado de trabalho etc. A adequada gestão de um grande projeto de formação numa universidade (ou a da própria instituição) depende desses fatores.

Canterle e Favaretto (2008) apresentam: “um diagrama que sistematiza essa visão geral do modelo referencial de gestão de indicadores da qualidade para o ensino superior” (p. 407). Acreditamos que a estrutura desse modelo também é válida para a gestão de sistemas de educação a distância. Entretanto,

os processos de formação superior pela modalidade de EaD demonstram-se ainda mais específicos. Focaremos, adiante, nestes aspectos particulares da gestão da EaD.

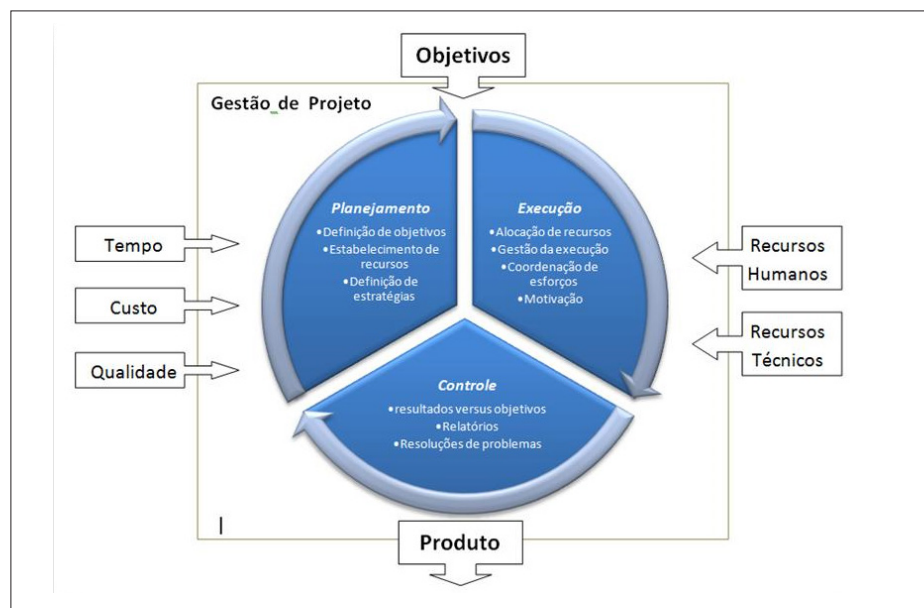
## ORIENTAÇÕES PARA CONFIGURAÇÃO DE SISTEMAS DE EAD

Já dissemos que a *Gestão de Sistemas de EaD*, assim como a gestão em outros tipos de organização, precisa contemplar os aspectos de planejamento, organização, direção e controle do processo - considerando a disponibilidade de recursos materiais, físicos, técnicos ou humanos. Portanto, para um gestor em EaD criar condições para a realização de um bom programa de formação a distância deve planejar e organizar adequadamente todo o sistema de funcionamento das etapas e, também, deve dirigir/coordenar e controlar todos os fatores envolvidas no fluxo das atividades dos cursos de EaD. Enfim, precisa gerir o seu dinâmico e complexo processo

de formação. Algumas orientações são importantes ao gestor e, com base no nosso cotidiano como gestores de EaD, vamos tomar emprestado algumas delas de autores da área de gestão de projetos.

Como as origens da gestão da educação a distância estão na administração científica mais geral, vale destacar alguns elementos da gestão de projetos empresariais. Abaixo Roldão (2004) resume: “o ciclo dinâmico da gestão de projetos que precisam ser considerados pelo gestor de EaD” (p. 8) (adaptado na Figura 1). Observa-se que após estabelecer os objetivos do projeto, o gestor precisa planejar, executar e controlar o projeto. Roldão (2004) sugere que, nesse processo, o gestor leve em conta o tempo disponível, os recursos humanos e técnicos, além de aspectos de custo-benefício e de qualidade. Daí resultam-se os produtos finais.

**Figura 1** - Organograma do ciclo dinâmico da gestão de projetos.

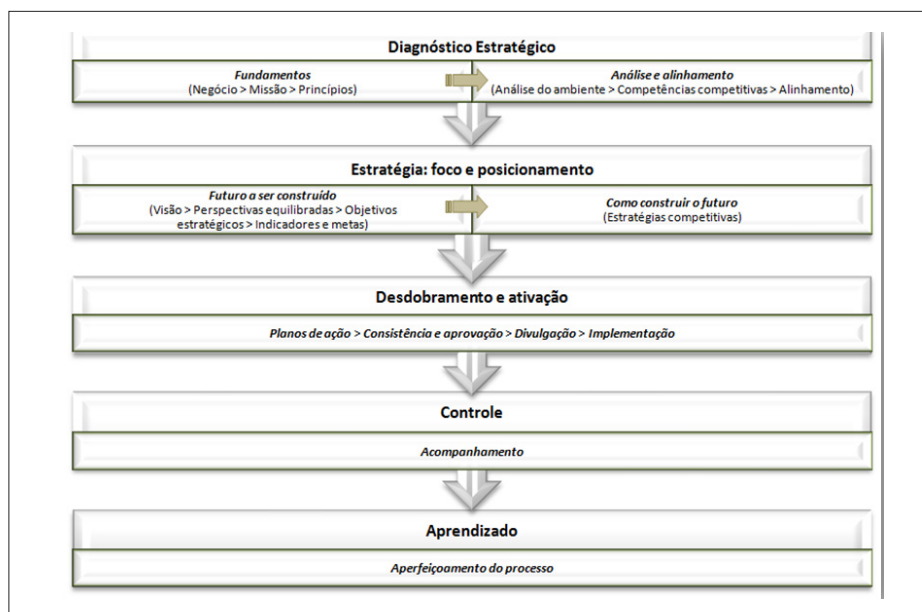


Fonte: Adaptado de Roldão (2004, p. 8).

Outro elemento que um gestor precisa ter em mente ao estruturar um sistema de educação a distância é o planejamento estratégico e suas etapas. Colombo (2004) apresenta-nos “um diagrama bem completo dos componentes do processo de planejamento estratégico” (p. 20) (Figura

2). Esse diagrama da Figura 2 mostra-nos que é necessário fazer um diagnóstico para o planejamento, desenvolver estratégias de ação, prever desdobramentos, estabelecer regras e iniciativas de controle e acompanhamento e, claro, aperfeiçoamento do processo.

**Figura 2 - Proposta de planejamento estratégico e suas etapas.**



Fonte: Adaptado de Colombo (2004, p. 20).

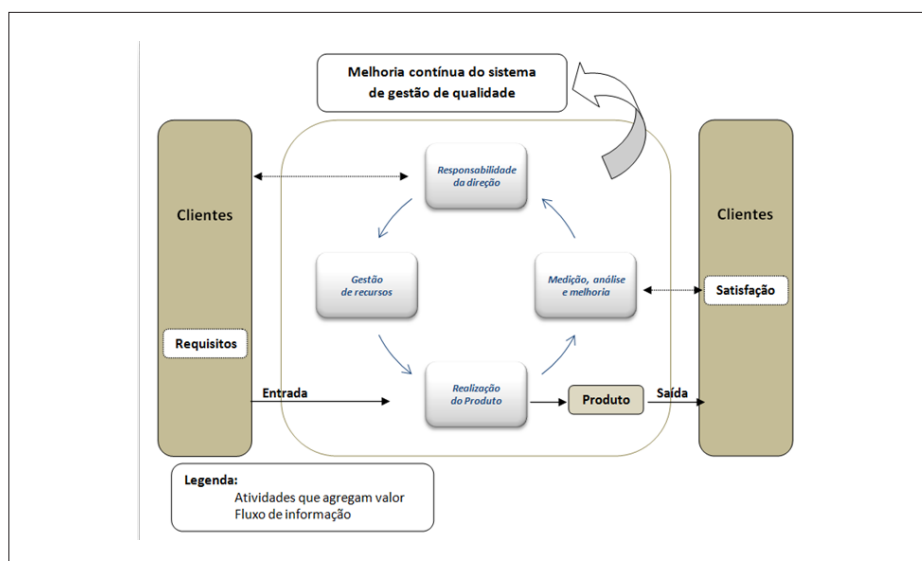
Assim, o gestor precisa estar atento a estes procedimentos também em sistemas de educação a distância. Colombo (2004) traz outra importante contribuição para o planejamento de sistemas de educação a distância. Os autores resumem “tal contribuição num quadro com os objetivos estratégicos de um processo de planejamento (também da EaD)” (p. 30). Pelo diagrama, percebe-se que o estabelecimento dos objetivos estratégicos de uma organização é tarefa complexa e dinâmica, que devem ser considerados nas perspectivas financeira, cliente e mercado, processos internos, tecnológica e aprendizagem (melhoria

do processo). Embora esteja organizado numa perspectiva mais mercadológica e empresarial, esse diagrama pode ser empregado como base para a criação de programas de educação a distância - desde que resguardadas as devidas especificidades da modalidade educacional.

Ribeiro *et al.* (2008) propõem “outra forma de organização dos componentes de um sistema de gestão da qualidade, trazendo elementos interessantes aos gestores que estão planejando e organizando algum sistema de educação a distância” (Figura 3). (pp. 48-49).



**Figura 3** - Proposta de sistema de gestão da qualidade.



Fonte: Adaptado de Ribeiro *et al.* (2008, p. 51).

Pela Figura 3, percebe-se que o usuário-cliente é sempre o ponto de partida e chegada - é *ele quem dá as diretrizes* para a implementação do modelo de gestão dos processos de uma determinada atividade e também é para a sua satisfação que os esforços da gestão são destinados. Observa-se ainda, pela Figura 3, que o desenvolvimento de um produto é realizado num ciclo para atender aos padrões aceitáveis pelo cliente, mas ressalta-se a necessidade de melhoria contínua da qualidade desse produto final. Também na EaD, esses aspectos são importantes. A qualidade da formação que se pretende num sistema de educação a distância deve ser capaz de atender às demandas/expectativas dos interessados/clientes (estudantes). Além disso, a satisfação desses estudantes com o produto (conhecimento em construção) move todo o sistema de gestão da qualidade da formação.

Com foco direcionado para a gestão na educação a distância, buscamos em Rumble (2003) uma visão de todo o sistema. Para realizar um bom planejamento, esse autor afirma que o gestor precisa conhecer bem o sistema de funcionamento que pretende planejar. A proposição de melhorias em um

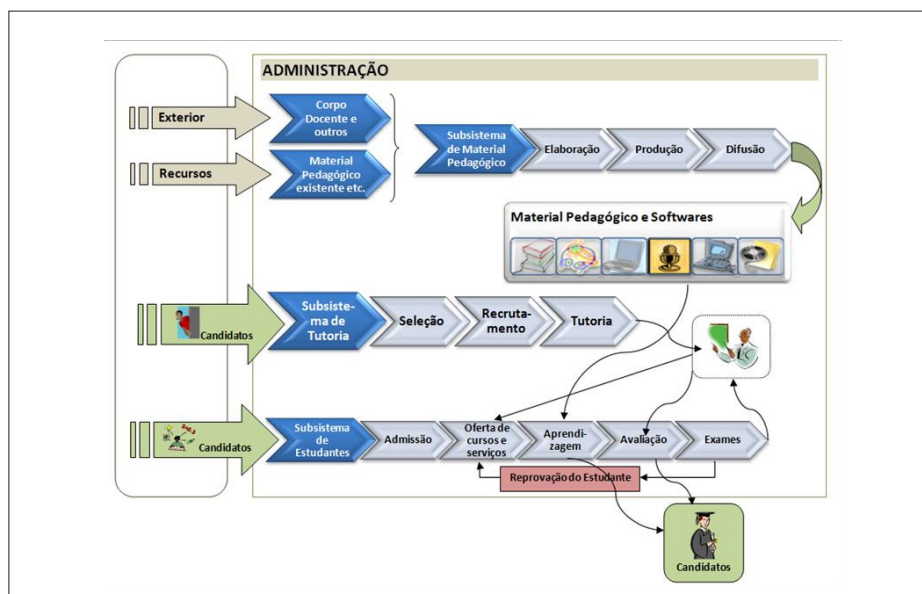
sistema depende de conhecimentos prévios, pois os recursos disponíveis deverão ser adequados a certo “modelo” já consolidado por gestores da área. Rumble apresenta duas propostas para organizar um sistema de EaD, sendo uma baseada no indivíduo e outra com foco na instituição. Conforme Rumble (2003), “um sistema de EaD com foco no indivíduo é adequado para pequenos processos de formação, como a oferta de uma disciplina ou cursos de extensão de curta duração” (p. 56).

Para a oferta de sistemas de EaD mais robustos, como cursos de graduação, com duração superior a dois anos, o gestor deve se preocupar mais com a infraestrutura disponível e com sua relação com a proposta pedagógica de educação a distância da instituição. Por exemplo, o diagrama que o autor apresenta para uma gestão da EaD centrada no indivíduo demonstra baixa preocupação com seleção ou formação do tutor, o que não é adequado num sistema de EaD maior. Esta e outras variáveis devem ser consideradas pelo gestor de EaD quando do planejamento do seu sistema de formação a distância: qual o tamanho e a abrangência do sistema de EaD que o gestor está planejando?

Sendo um programa pequeno, o gestor poderá utilizar um sistema mais simplificado (baseado no indivíduo). Sendo um sistema

maior ou mais complexo, sugere a ideia apresentada na Figura 4 (Rumble, 2003, p. 58).

**Figura 4** - Visão de um sistema de EaD focada na instituição.



Fonte: Adaptado da proposição de Rumble (2003, p. 58).

Do ponto de vista estrutural, uma instituição pode organizar um sistema de educação a distância de diversas maneiras. Uma estrutura de EaD já bem consolidada em instituições de

grande porte, dispostas à implementação da modalidade de educação a distância de forma adequada, pode ser vista na Figura 5.

**Figura 5** - Proposta de estrutura institucional para educação a distância.



Fonte: Adaptado com base na proposta do ProInfo (2018)<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo): é um programa educacional com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica (Martoni e Mill, 2018). O programa leva às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Em contrapartida, estados, Distrito Federal e municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias.

Embora bastante resumida, esta estrutura institucional de educação a distância apresenta os elementos básicos da modalidade, divididos em recursos de infraestrutura (bloco à esquerda), apoio institucional em recursos humanos (bloco à direita) e implementação da proposta pedagógica de EaD (bloco central).

A preocupação com os recursos disponíveis para infraestrutura tecnológica é crucial para o sucesso do modelo (Behar, 2009). A disponibilidade de recursos materiais e humanos também está na base do processo de formação de qualidade pela EaD. Se a instituição concebe a educação a distância de forma profissional e não amadora, é importante que a equipe multidisciplinar contemple especialistas nos conteúdos das disciplinas ou cursos, além de profissionais da área pedagógica (com foco na EaD) e tecnológica (com foco na EaD). Além disso, é preciso construir um ambiente de apoio à aprendizagem, que pode ser virtual ou não (ou pode também ser híbrido). Esse ambiente deve organizar a vida acadêmica do estudante nos aspectos espaço-temporais, pois as interações entre docentes (professor/tutor) e alunos ocorrem em espaços e tempos distintos da educação presencial. Nestes termos, o atual desenvolvimento tecnológico sugere o uso de ambiente virtual de aprendizagem (AVA), como o Moodle (que é um ambiente gratuito e bastante dinâmico). Esse ambiente virtual, associado a outras mídias como o impresso e o audiovisual ou ainda somado às webconferências ou videoconferências, compõem um ambiente de aprendizagem que tem se mostrado bastante eficiente. Acreditamos que esta estrutura seja um ponto de partida para os novos gestores em educação a distância.

## DESAFIOS PARA A GESTÃO DE SISTEMAS DE EAD

Como afirma Rumble (2003), no caso da gestão da EaD, certas especificidades devem ser analisadas com atenção, assim como:

Na educação presencial a função do gestor na modalidade a distância é dirigir o trabalho dos membros da instituição por meio de planejamento, da organização, direção e controle através da elaboração de estratégias, definições de objetivos e execução dos planos de coordenação de atividade, além de solucionar conflitos e detectar supostas falhas e erros com relação ao plano (p. 16).

Como vimos, a gestão educacional em geral baseia-se na administração científica (gestão empresarial), mas guarda certas particularidades que merecem cuidados especiais dos gestores. Por ser uma instituição/empresa de natureza peculiar, as formas de planejar, organizar, dirigir e controlar a escola/universidade precisa ser diferenciada das decisões do gestor empresarial tradicional. Além disso, pelo tipo de instituição, a gestão da educação superior distingue-se da gestão da educação básica. Da mesma forma, a gestão da EaD deve ser tratada distintamente da gestão da educação presencial (embora suas bases sejam as mesmas). O gestor da EaD precisa compreender que a natureza do processo educativo não se confunde com a natureza do processo produtivo e, também, que a natureza do processo educativo virtual (a distância) distingue-se do processo educativo presencial. Claro que a gestão educacional da EaD também prevê decisões de planejamento, organização, direção e controle semelhantes àquelas da educação

presencial do ensino superior e também preocupa-se com instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas.

Entretanto, é importante que o gestor da EaD esteja atento às diferenças entre ambas. A modalidade de EaD é bem mais complexa e dinâmica do que a educação presencial. Por exemplo, na EaD há maior fragmentação do trabalho e pulverização das funções e saberes necessários na execução das tarefas, o que exige atenção especial do gestor para que exista adequadas articulações entre as partes envolvidas. Por isso, para que “o processo de ensino-aprendizagem na educação a distância ocorra é necessária uma gestão bem organizada” (Rumble, 2003, p. 53), contemplando questões pedagógicas, administrativas, tecnológicas etc., especialmente quando se tratar de uma proposta de formação robusta como cursos de graduação.

As equipes gestoras da EaD no Brasil são geralmente compostas por subgerências tais como “a gestão pedagógica e de formação, gestão de avaliação e acompanhamento, gestão tecnológica e de informação, gestão de polos de apoio presencial, gestão acadêmico-administrativa etc.” (Mill, 2006, p. 66). Essas subgerências, em parceria com uma coordenação geral, com coordenações de cursos ou de projetos e como apoio da reitoria da instituição, compõem o grupo gestor tradicional da educação a distância nas universidades. O grupo gestor cuida da estruturação das instalações, equipes de trabalho, redes comunicativas, financiamento, infraestrutura

física e tecnológica, além das diversas e imprescindíveis questões pedagógicas envolvidas no ensino-aprendizagem da EaD. Há também os coordenadores dos Polos de Apoio Presencial, que também é uma figura que compõe o grupo gestor. O coordenador de polo zela pelo bom funcionamento do polo e pela harmonia nas relações de trabalho e de estudo. Além disso, articula politicamente a instituição de ensino que oferece os cursos e aquela mantenedora do polo que recebe tais cursos. No caso da UAB (Universidade Aberta do Brasil)<sup>4</sup>, os mantenedores do Polo de Apoio Presencial são os governos municipais e estaduais.

Um dos primeiros desafios desse grupo gestor é estruturar os recursos da universidade para iniciar a oferta de cursos pela EaD. Geralmente, as universidades não estão preparadas para a reestruturação institucional que a EaD exige. Inteligência estratégica é essencial nesta fase de implantação e institucionalização da EaD nas (já enferrujadas) universidades brasileiras. Uma tendência a ser evitada é a criação de guetos de EaD na instituição de forma a não ter uma estrutura paralela à educação presencial para cuidar da EaD. O ideal é que a educação a distância esteja bem concebida e enraizada em todos os departamentos e centros de ensino da instituição. O desafio está na mudança de mentalidade de toda a comunidade universitária em prol de uma EaD efetiva, o que exige um trabalho descentralizado e participativo na capilarização das discussões entre os sujeitos em seus respectivos setores

<sup>4</sup>A UAB (Universidade Aberta do Brasil) é um programa de formação superior pela modalidade de educação a distância do governo federal brasileiro, em parceria com instituições de ensino superior e governos municipais e estaduais.



institucionais. A implementação da modalidade de EaD com vistas à convivência harmônica e integralmente inter-relacionada com a educação presencial exige mudança em toda a estrutura organizacional da instituição, tanto em termos de recursos materiais, humanos, financeiros, informacionais e espaciotemporais. Tudo isto precisa ser bem administrado pelos gestores da EaD em suas decisões de planejamento, organização, direção e controle dos processos... e isto não é trivial!

Como esse desafio, muitos outros são postos cotidianamente ao grupo gestor da EaD de uma instituição que se propõe a oferecer, com qualidade, cursos de EaD. Os *Referenciais de Qualidade para Educação a Distância do Ministério da Educação* (Brasil, 2007) destacam essa importância do processo de gestão para o desenvolvimento de um bom sistema de educação a distância. Seja pela ainda recente experiência que o Brasil tem em EaD ou pela carência de estudos sobre o assunto, há ainda muitos passos por dar neste campo da Gestão da EaD, há ainda muitos desafios a enfrentar, há ainda muito a aprendermos!

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação da EaD induz uma (res)significação de paradigmas educacionais, sobretudo no que diz respeito à concepção de ensino e de aprendizagem, à compreensão de educação como um sistema aberto; à construção do conhecimento em rede e como processo; ao redimensionamento dos tempos/espacos educacionais como construção subjetiva; à comunicação e à autonomia dos sujeitos da ação educativa etc.

Estas transformações no campo educacional ocorrem também nos processos de gestão, que se tornam mais dinâmicos e complexos. A criação de um sistema de gestão diferenciado (pautado em processos descentralizados, horizontalizados, mais integralizados e flexíveis) torna-se um desafio aos atuais ou futuros gestores de programas de EaD.

Um dos primeiros preconceitos a serem superados pela maioria dos novos gestores da EaD é compreender (e fazer com que os seus superiores também assim compreendam) que a educação a distância, mediada pela internet, quase nunca é sinônimo de soluções fáceis, implantadas sem esforço ou investimentos, com resultados rentáveis e lucros rápidos. Esta mentalidade de EaD como forma de otimização de recursos na formação educacional é demasiadamente encontrada atualmente entre gestores de instituições superiores públicas ou privadas, refletindo uma posição de ingenuidade frente à complexidade deste processo.

A otimização dos processos de gestão na educação a distância busca alternativas e soluções que passam pela identificação de necessidades, por meio da compreensão de variáveis que compõem este processo, pela integração flexível dessas variáveis e pela busca de soluções viáveis. Assim, bons gestores — portadores de uma sólida visão educacional e preocupados com a qualidade do processo educativo e com a formação do cidadão — podem contribuir para a consolidação de uma educação pautada em um adequado projeto pedagógico, com foco em boas propostas metodológicas e menos comerciais.



Mesmo sendo necessário destacar que a gestão da EaD reserva para si certas especificidades ou particularidades, acreditamos que essas percepções darão apoio ao gestor de EaD para desenvolver um bom trabalho de planejamento, organização, direção e controle de sistemas de EaD. A administração científica embasa todo o trabalho de um gestor de EaD, auxiliando em aspectos administrativos (financeiros, logística, infraestrutura etc.), pedagógicos (concepção e implementação do projeto pedagógico, relações com a gestão institucional, busca por mudanças na mentalidade do que é ensinar e aprender etc.) ou mercadológicos (definição do público-alvo, análise de mercado, divulgação e publicidade, sustentabilidade e retorno financeiro etc.).

Embora muito tenha sido escrito e discutido sobre gestão em geral, ainda há muitas dificuldades no trabalho de um gestor de EaD. A dinâmica acelerada e o redimensionamento espaço-temporal das atividades desta modalidade e a complexidade das relações sociotécnicas e dos fluxos de informações e materiais fazem da gestão da EaD uma função ímpar — o que exige do gestor habilidades especiais, com ações realizadas em condições desfavoráveis. Mesmo com boas condições de trabalho e disponibilidade de recursos (humanos, materiais e tecnológicos), os gestores de EaD têm encontrado certas dificuldades ou entraves que merecem destaque. Mesmo assim, o gestor precisa orientar e coordenar toda a equipe no sentido da qualidade que a instituição deseja para seus cursos.

O desafio está na mudança de mentalidade de toda a comunidade universitária em prol de uma EaD efetiva. É importante que toda a estrutura organizacional da instituição esteja a favor dos responsáveis pela EaD, tanto em termos de recursos materiais, humanos, financeiros, informacionais e espaço-temporais. Tudo isto precisa ser bem administrado pelo gestor educacional da EaD em suas decisões de planejamento, organização, direção e controle dos processos... e, como já foi dito, isto não é trivial!

Como este desafio, muitos outros são postos cotidianamente ao grupo gestor da EaD de uma instituição que se propõe a oferecer, com qualidade, cursos de EaD. Seja pela ainda recente experiência que o Brasil tem em EaD (se comparada com a gestão da educação presencial) ou pela carência de estudos sobre o assunto, há ainda muitos passos por dar neste campo da Gestão da EaD. Há ainda muitos desafios a enfrentar, há ainda muito a aprendermos!

Fica o convite aos interessados para avançar um pouco mais nessa discussão, seja na perspectiva administrativa, estratégica, pedagógica, financeira, da qualidade, da institucionalização ou qualquer outra. Como ponto de partida, sugerimos visita às reflexões registradas no Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância, por diferentes autores, tais com: Behr e Mill (2018), Ferreira *et al.* (2018), Martins e Mill (2018), Neves e Mill (2018), Paschoalino (2018), Paula e Mill (2018), entre muitos outros.

## BIBLIOGRAFIA

- Behar, P. A. (2009). *Modelos pedagógicos em educação a distância*. Artmed.
- Behr, A., & Mill, D. (2018). Gestão estratégica da Educação a Distância. In Mill, D. (Org.). *Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância*. Papirus. 303-310.
- Belloni, M. L. (2001). *Educação a distância*. (2a. ed.). Autores Associados.
- Brasil (2007). Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Referenciais de qualidade para educação superior a distância*. MEC-SEED.
- Canterle, N. M. G., & Favaretto, F. (2008). Proposta de um modelo referencial de gestão de indicadores de qualidade na instituição universitária. *Ensaio: aval. pol. publ. Educ.*, 16(60), 393-412. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362008000300005>.
- Chiavenato, I. (1983). *Introdução à teoria geral da administração* (3a. ed.). McGraw-Hill.
- Coïcaud, S. (2001). A colaboração Institucional na Educação a Distância. In Litwin, E. *Educação a distância*. Artmed.
- Colombo, S. S. (2004). *Gestão educacional: uma nova visão*. Artmed.
- Correa, M. L., & Pimenta, S. M. (2005). Teorias da administração e seus desdobramentos no âmbito escolar. In Oliveira, M. A. M. (Org.). *Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens*. Vozes, 22-39.
- Costa, M. G. P. (2001). Ecologia da escola: capacitação de professores por meio da educação a distância. *Educação em Foco*, 5, 37-52. [https://www.researchgate.net/publication/321808230\\_Gestao\\_da\\_educacao\\_a\\_distancia\\_EaD\\_nocoessobre\\_planejamento\\_organizacao\\_direcao\\_e\\_controle\\_da\\_EaD](https://www.researchgate.net/publication/321808230_Gestao_da_educacao_a_distancia_EaD_nocoessobre_planejamento_organizacao_direcao_e_controle_da_EaD).
- Ferreira, M., Nascimento, J. P. R., & Mill, D. (2018). Institucionalização da Educação a Distância. In Mill, D. (Org.). *Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância*. Papirus. 359-363.
- Garay, A. (2000). Gestão. In Cattani, A. D. (Org.). *Trabalho e tecnologia: dicionário crítico* (3a. ed.). Vozes, 101-106.
- Hora, D. L. (1994). *Gestão democrática na escola: artes e ofícios de participação coletiva*. Papirus.
- Martins, R., & Mill, D. (2018). Qualidade em Educação a Distância. In Mill, D. (Org.). *Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância*. Papirus.
- Martoni, J., & Mill, D. (2018). ProInfo (programa nacional de tecnologia educacional). In Mill, D. (Org.). *Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância*. Papirus.
- Maximiano, A. C. A. (1997). *Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade da economia globalizada*. Atlas.
- Mill, D. (2002). *Estudos sobre processos de trabalho em EaD mediada por tecnologias da informação e da comunicação* [Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais]. FaE; UFMG.
- Mill, D. (2006). *Educação a distância e trabalho docente virtual: sobre tecnologia, espaços, tempos, coletividade e relações sociais de*

- sexo na Idade Mídia. [Tese de Doutorado em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais]. FaE; UFMG.
- Mill, D. (2012). A Universidade Aberta do Brasil. In Litto, F., & Formiga, M. (Orgs.). *Educação a distância: o estado da arte*. Person.
- Mill, D. (2016). Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. *Rev. Educ. Públ.*, 25(59), 432-454. <https://doi.org/10.29286/rep.v25i59/2.3821>.
- Neves, I. S., & Mill, D. (2018). Gestão pedagógica na Educação a Distância. In Mill, D. (Org.). *Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância*. Papirus. 314-318.
- Paschoalino, J. B. (2018). Gestão da qualidade na Educação a Distância. In Mill, D. (Org.). *Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância*. Papirus. 301-303.
- Paula, H. C., & Mill, D. (2018). Gestão financeira da Educação a Distância. In Mill, D. (Org.). *Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância*. Papirus. 310-314.
- Preedy, M., Glatter, R., & Levacic, R. (2006). *Gestão em educação: estratégia, qualidade e recursos*. Artmed.
- Ribeiro, J. B. M. Neto, Tavares, J. C., & Hoffmann, S. C. (2008). *Sistemas de gestão integrados*. Senac.
- Roldão, V. S. (2004). *Gestão de projetos: uma perspectiva integrada*. EdUFSCar.
- Rumble, G. (2003). *A gestão dos sistemas de ensino a distância*. UnB; Unesco.