

GESTÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: Origens e Desafios

São Carlos, SP —05/2009

Daniel Mill

UFSCar - mill@ufscar.br

Nara D. Brito

UFSCar - nara.diasbrito@gmail.com

2.2.1. - Categoria: Gerenciamento e Logística

2.2.2. - Setor Educacional: Educação Universitária

2.2.3. - Natureza do Trabalho: Relatório de Pesquisa

2.2.4. - Classe: Investigação Científica

RESUMO: Este trabalho objetiva analisar a prática da gestão educacional na educação a distância (EaD), partindo das raízes e origens deste campo do conhecimento e passando pela gestão empresarial e educacional até os processos de gestão no âmbito da EaD. O texto destacará a importância do processo de gestão no conjunto de elementos que compõe o processo educacional, destacando os diversos desafios que os gestores de sistemas de EaD se vêem defronte cotidianamente. A análise parte da experiência de gestão em cursos de educação a distância da UFSCar e representa parte dos resultados de uma pesquisa em desenvolvimento pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação a Distância da UFSCar.

Palavras-chaves: gestão, administração, educação a distância, gestão da educação a distância.

GESTÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: Origens e Desafios

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 consistentes sobre gestão da educação a distância (EaD)ⁱ. Veremos adiante que a gestão educacional é 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.

Enfim, o objetivo deste trabalho é analisar a prática da gestão educacional na educação a distância, partindo das raízes e origens deste campo do conhecimento e passando pela gestão empresarial e educacional até os processos de gestão no âmbito da EaD. Obviamente, não há pretensão alguma de esgotar a temática. Queremos tão somente destacar a importância do processo de gestão no conjunto de elementos que compõe o processo educacional, destacando os desafios que os gestores de sistemas de EaD se vêem defronte cotidianamente.

A discussão deste texto parte de duas premissas importantes e básicas: a) *o termo gestão pode ser tratado com distinção ou como uma evolução do termo administração, mas estão intimamente articulados e relacionados* e b) *a educação é composta necessariamente por quatro elementos fundamentais (gestão, docência, discência e tecnologias comunicacionais)*. Essas duas premissas deveriam ser tratadas com mais detalhe, mas neste texto não será possível devido à limitação de espaço.

Vale ressaltar ainda que a análise a seguir partirá da experiência de gestão em cursos de educação a distância da UFSCar. Este trabalho é um primeiro exercício de compreensão da gestão da EaD como parte da pesquisa que o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação a Distância da UFSCar está desenvolvendo. Enfim, o objetivo primeiro deste trabalho é apresentar algumas reflexões nascidas no cotidiano do trabalho de gestão da EaD na UAB-UFSCarⁱⁱ.

Para isto, discutiremos as origens da gestão/administração, as particularidades da gestão no campo da educação e, por fim, os processos de gestão na EaD.

Sobre as origens da gestão e da administração educacional

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: 23), 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. 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: 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: 25) afirma que as organizações militares também influenciaram diretamente as transformações no campo das indústrias e estimularam o surgimento de uma administração científica.

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*, como também é denominada. Segundo Motta (1977) e Garay (2000), contribuíram (por adição ou por contradição) para a consolidação da administração científica: a Escola de Administração Científica ou Escola Clássica, a Escola de Relações Humanas, a

Escola Estruturalista da Administração, a Escola Neoclássica, a Escola Comportamentalista da Administração, a teoria dos sistemas abertos, a abordagem contingencial entre outrosⁱⁱⁱ.

A administração científica tem o intuito de racionalizar a produção e aumentar a produtividade e, assim, como afirma Garay (2000: 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. Num plano geral e sintético, as contribuições dessas correntes e pensadores nos ajudam 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 e resume sua conclusão como na Figura 1.

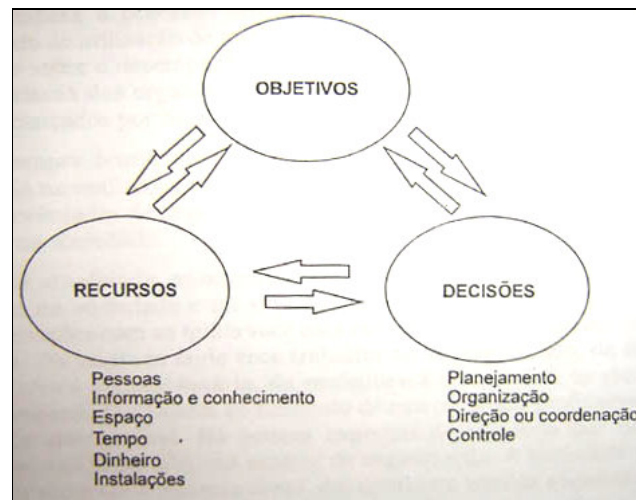


Figura 1. Definindo administração. Fonte: Maximiano (1997: 16).

Pela figura, Maximiano (1997: 17) 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.

Observa-se também que os **recursos** do processo administrativo são de seis tipos: instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas.

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 e 2006).

Sistemas de gestão no contexto educacional

Seja por falta de autonomia ou por outro motivo, a teoria e a prática da gestão educacional baseia-se na administração científica; isto é, no modelo de gestão dos processos produtivos fabris capitalistas. Como afirma Hora (1994),

A administração escolar como disciplina e prática administrativa, por não ter ainda construído o seu corpo teórico próprio, demonstra em seu conteúdo as características das diferentes escolas da administração de empresas. Percebe-se, assim, a aplicação dessas teorias à atividade específica da educação, havendo, portanto, uma relação estreita entre a administração escolar e a administração de empresas (Hora, 1994: 41).

A educação (escola/universidade) busca assegurar a realização de objetivos (eficácia) e a utilização racional de recursos das organizações (eficiência), como indicou Maximiano (1997: 18). Como já foi dito, a gestão educacional prevê decisões de planejamento, organização, direção e controle

envolvendo instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas. Para Dinair da Hora, são dois os pressupostos básicos que aproximam a administração geral com a administração educacional, 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” (Hora, 1994: 43).

Vale destacar, 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: 47). A gestão educacional precisa ser adjetivada como democrática e participativa, sob pena de não ser efetiva ou eficaz. Isto é, para atingir aos objetivos a que a educação se propõe é preciso considerar a formação humana (dos alunos e outros envolvidos nesse processo).

Enfim, toda instituição, como afirma Coiçaud (2001: 56), tem como base uma ideologia que rege e estabelece as características de suas relações, que vai definir a sua cultura organizacional. Assim, todos os fatores envolvidos na gestão devem ser pensados e analisados de maneira crítica, para assim perceber as conseqüências 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.

Destaca-se que essa discussão feita até aqui considera especialmente a gestão da educação básica. A gestão de programas de formação em nível superior guarda certas especificidades que merece atenção. Como observa Canterle e Favaretto (2008: 408), 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. 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. A Figura 2 é representativa desta idéia apresentada por Canterle e Favaretto (2008).

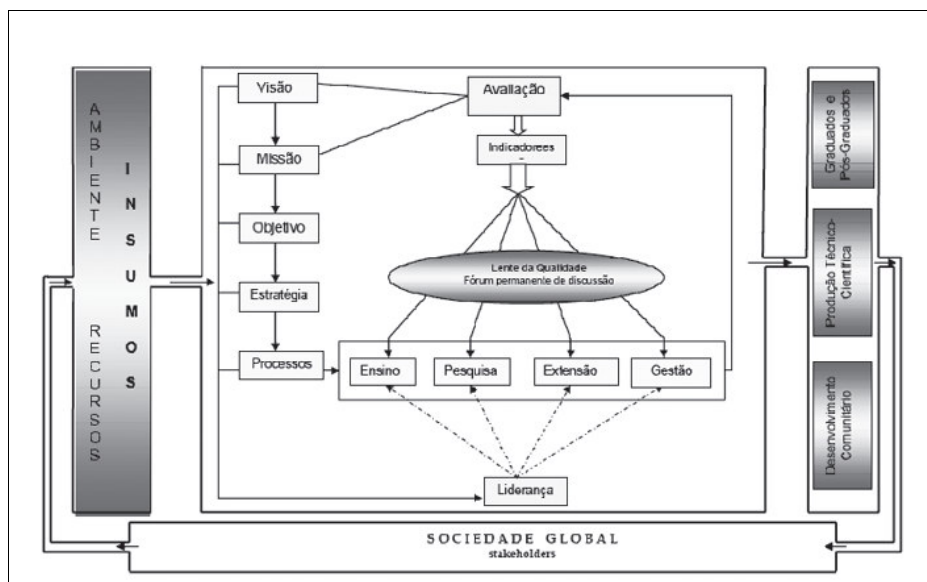


Figura 2. Visão geral do modelo referencial de gestão de indicadores da qualidade para o ensino superior, proposto por Canterle e Favaretto (2008: 407).

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

Gestão na educação a distância: considerações finais

A gestão na educação a distância assim como na presencial se refere a ação de planejar, organizar, coordenar e controlar: espaço, tempo, dinheiro, instalações, pessoas e informações não perdendo de foco o pedagógico, já que em ambas essa é a finalidade. Mas no caso da gestão da EaD, certas especificidades devem ser analisadas com atenção.

Como vimos, a gestão educacional presencial (pública, em especial) tem por base a 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. Vimos também que, 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. Assim como na educação

presencial, o gestor da EaD não deve perder de vista o caráter pedagógico das suas decisões e ações, mas ele deve ter clareza de que os processos de ensino e aprendizagem são distintos.

. Claro que a gestão educacional da EaD também prevê decisões de planejamento, organização, direção e controle semelhantes às daquelas da educação presencial do ensino superior e também preocupa-se com instalações, espaço, tempo, dinheiro, informações e pessoas. Entretanto, é preciso que o gestor da educação a distância esteja atento às diferenças entre ambas.

As diferenças entre a gestão na educação presencial e na educação a distância decorrem de características da EaD, que é, no mínimo, mais complexa e dinâmica do que a primeira. Por exemplo, na EaD há maior fragmentação do trabalho, o que exige atenção especial do gestor para que exista adequadas articulações entre as partes envolvidas. Assim como a gestão educacional pode ser considerada mais viva do que a gestão em empresas com fim lucrativo, a gestão na EaD é ainda mais viva (e complexa) do que a gestão na educação presencial.

Para que o processo de ensino-aprendizagem na educação a distância ocorra é preciso que a gestão contemple as questões pedagógicas, administrativas, tecnológicas etc. — e, quando se tratar de uma proposta de formação robusta como cursos de graduação, a gestão bem organizada significa envolver uma equipe gestora e não apenas por uma pessoa cuidando de todas as atividades envolvidas. A equipe da UAB-UFSCar é composta por sub-gerências que englobam a gestão pedagógica e de avaliação, gestão tecnológica e de informação e por fim a gestão acadêmico administrativo. Essas três sub-gerências, em parceria com uma coordenação geral, com coordenações de cursos ou de projetos e com o 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, infra-estrutura física e tecnológica, além das diversas e imprescindíveis questões pedagógicas envolvidas no ensino-aprendizagem da EaD. Há que se lembrar, também, que nos Pólos de Apoio Presencial há uma figura que deve compor o grupo gestor. Trata-se do coordenador de pólo, que além de zelar pelo bom funcionamento do pólo e pela harmonia nas relações de trabalho e de estudo, precisa ainda estar bem articulado politicamente entre a

instituição que oferece os cursos e aquela mantenedora do pólo que recebe tais cursos. No caso da UAB-UFSCar, a mantenedora do Pólo de Apoio Presencial é a prefeitura.

Não é o foco deste trabalho, mas é preciso tratar em detalhes estas particularidades do processo de gestão da educação a distância. É extremamente importante que seja cultivada a inteligência da gestão da EaD, especialmente em casos de cursos de graduação públicos. 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. Estamos vivendo esta fase atualmente na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), na tentativa de institucionalizar a UAB-UFSCar. Vale destacar um dos desafios que tem sido mais freqüentemente ao gestor de EaD e também aos gestores da UFSCar que é o de integrar a educação a distância com a educação presencial, evitando assim a formação de guetos.

. Nosso esforço é para 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. A implementação de EaD de forma equiparada à educação presencial exige mudança em toda a estrutura organizacional da instituição, 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 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. A partir da análise feita, fica claro o papel da gestão nas instituições que oferecem cursos a distância e da maneira como a boa execução desta contribui para a qualidade dos cursos. 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!!!

ⁱ Por vezes, o termo **educação a distância** será tratado neste texto somente pela sigla **EaD**.

ⁱⁱ A partir daqui, o programa de formação superior pela modalidade de EaD da UFSCar, em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB-MEC), será denominado pela sigla UAB-UFSCar.

ⁱⁱⁱ Para os interessados, Correa e Pimenta (2005: 24-32) traçaram uma síntese dos principais pontos fundamentais dessas correntes que merece consulta.

Referências Bibliográficas

BELLONI, M.L. **Educação a Distância**. 2^a.ed., Campinas: Autores Associados, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação a Distância. **Referenciais de qualidade para educação superior a distância**. Brasília: MEC-SEED, 2007.

CANTERLE, N.M.G.; FAVARETTO, F. Proposta de um modelo referencial de gestão de indicadores de qualidade na instituição universitária. **Ensaio: aval.pol.publ.Educ.**, Rio de Janeiro, v.16, n.60, 2008. Disp. em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 25/4/ 2009.

CHIAVENATO, I. Introdução à teoria geral da administração. São Paulo: McGraw-Hill, 3^a.ed., 1983.

COIÇAUD, S. A colaboração Institucional na Educação a Distância. In: LITWIN, E. **Educação a distância**. Porto Seguro: Artmed, 2001.

CORREIA, M.L.; PIMENTA, S.M. Teorias da administração e seus desdobramentos no âmbito escolar. In: OLIVEIRA, M.A.M. (org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. Petrópolis: Vozes, 2005. p.22-39.

GARAY, A. Gestão. In: CATTANI, A.D. (org.). **Trabalho e tecnologia: dicionário crítico**. Petrópolis: Vozes, 3^a.ed., 2000. p.101-106.

HORA, D.L. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios de participação coletiva**. Campinas: Papirus, 1994.

MAXIMIANO, A.C.A. **Teoria geral da administração: da escola científica à competitividade da economia globalizada**. São Paulo: Atlas, 1997.

MILL, D. **Educação a distância e trabalho docente virtual: sobre tecnologia, espaços, tempos, coletividade e relações sociais de sexo na Idade Mídia**. 2006. 322f. Tese (Doutorado em Educação) — FAE/UFMG, Belo Horizonte, 2006.

MILL, Daniel. **Estudos sobre processos de trabalho em EaD mediada por tecnologias da informação e da comunicação**. Belo Horizonte: FAE/UFMG. 2002. 193p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais.

MOTTA, F.C.P. Teoria Geral da Administração: uma introdução. São Paulo: Pioneira, 6^a.ed., 1977.