

O DESENVOLVIMENTO DE CURSOS A DISTÂNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A EXPERIÊNCIA DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA – ESAF

Brasília – DF – Maio 2012

Kelly Ramos de Souza Bitencourt – Escola de Administração Fazendária –
kellrs@gmail.com

Sylvana Karla da Silva de Lemos Santos – Escola de Administração Fazendária –
sylkarla@gmail.com

Categoria: Métodos e Tecnologias

Setor Educacional: Educação Corporativa

**Classificação das áreas de pesquisa: Macro: Sistemas e Instituições de EAD
/ Meso: Inovação e Mudança / Micro: Design Instrucional**

Natureza: Modelos de Planejamento

Classe: Experiência Inovadora

RESUMO

A capacitação de servidores públicos por meio da Educação a Distância tem crescido nos últimos anos. A Escola de Administração Fazendária – Esaf, como órgão da administração pública, tem acompanhado essa mudança e, junto aos demais órgãos fazendários, tem investido na produção de cursos para atender às demandas dessa modalidade. Para organizar os processos internos e gerar melhores resultados, toda a estrutura foi revista – desde o desenvolvimento dos cursos até a oferta. Este artigo apresenta o fluxo de processos adotado pela equipe de produção de cursos da Esaf, incluindo a seleção dos profissionais e a descrição dos documentos produzidos durante a realização da oficina de conteudistas. Dentre os diversos profissionais envolvidos nos processos de desenvolvimento, homologação e oferta dos cursos, o Designer Instrucional é o que desempenha o papel de gestor da produção, estando junto aos demais integrantes da equipe para atender às necessidades do planejamento. O Moodle é o ambiente virtual de aprendizagem escolhido.

Palavras-chave: Esaf; Designer Instrucional; Moodle.

1- Breve Histórico

A Escola de Administração Fazendária - Esaf é órgão integrante da estrutura do Ministério da Fazenda, responsável pela formação e capacitação de servidores públicos em geral ^[1]. Trata-se de uma instituição em constante atualização. Na busca pela proposição de novas metodologias que ampliassem seu alcance, a Esaf criou uma gerência voltada para projetos em Educação a distância (EaD), seguindo uma tendência mundial de formação e capacitação por meio dessa modalidade. O primeiro curso ofertado pela Escola em EaD foi o Disseminadores da Educação Fiscal, em 2002. Devido à sua relevante contribuição para a formação cidadã dos participantes, voltada, sobretudo, para professores da rede pública, o curso é, ainda hoje, demandado por estados e municípios e permanece como ação estratégica para a Escola. Até 2011 foram capacitados mais de 85.000 disseminadores da Educação Fiscal em todo o território nacional ^[2]. Após essa primeira experiência desafiadora, foram desenvolvidos e ofertados, por meio da EaD, mais de 80 cursos para toda a esfera pública federal, estadual e municipal. A trajetória ascendente da história da EaD na instituição, aliada à preocupação constante com o aperfeiçoamento e a revisão das práticas educativas, fizeram com que a gerência se tornasse, em 2009, o Centro Estratégico de Educação a Distância (Ceead).

Com a reestruturação do Ceead e o aumento do número de especialistas multidisciplinares na equipe, a Escola tinha por objetivos: estabelecer um núcleo de produção e desenvolvimento de cursos com a finalidade de planejar as ações educacionais; formar conteudistas; identificar e gerenciar equipes de produção e acompanhar e avaliar todo o percurso dos cursos ofertados. Os resultados das estratégias utilizadas para revisar a metodologia de oferta de cursos em EaD na Esaf, que serão discutidos nesse artigo, geraram considerável aumento quantitativo, no que diz respeito à capacitação de servidores públicos e cidadãos interessados pela temática fazendária.

2- A Formação *On-line* na Administração Pública

Quando se refere à Educação a Distância (EaD), remete-se, ainda que

instintivamente, às barreiras físicas que podem surgir no diálogo entre professor e aluno. Na administração pública – que tem uma longa tradição de deslocamentos de instrutores e servidores para determinado local visando à capacitação – a eficiência dessa modalidade sempre foi muito questionada. Sabe-se, no entanto, que o receio em relação à EaD, muitas vezes, está firmado no desconhecimento de sua abrangência e de suas possibilidades. Tal condição configura-se em um constante desafio.

Ao acreditar e fazer uso da EaD, entra-se em um processo de conquista de novos adeptos, sejam eles as instituições e os órgãos demandantes, ou os estudantes que irão experimentar as novas estratégias de aprendizagem. Uma vez que a ação educacional não é devidamente planejada e enriquecida com recursos e ferramentas que potencializam o aprendizado, ou utiliza-se de novos moldes a partir das receitas tradicionais, contribui-se para a manutenção da desconfiança e do preconceito em relação à EaD. Nesse sentido, o cuidado que se deve ter com a elaboração de conteúdos para cursos a distância é essencial, pois toda a ação educacional deve ser planejada tendo em vista a composição adequada da equipe, as características do estudante (público-alvo) a quem se destina a capacitação, os recursos e as estratégias de aprendizagem que darão condições efetivas de aprendizado para todos os envolvidos.

EaD é, em primeira instância, educação. A decisão de projetar e implementar qualquer sistema passa a ser uma decisão política. Mesmo que a vontade, a instalação física, a contratação de recursos humanos, entre outros, sejam elementos importantes, não são suficientes. É preciso, também, coerência entre o que se requer e o que se tem, por meio do conhecimento da realidade na qual o processo está inserido e de suas limitações e políticas claras traduzidas em planos e programas viáveis. O sucesso de projetos de EAD é dependente da concepção de planejamento e administração envolvidas no processo^[3].

O mundo contemporâneo destaca-se pela expansão das tecnologias, apontando simultaneamente para as novas configurações das oportunidades de saber/conhecer. As organizações, de um modo geral, inclusive a administração pública, já tomaram consciência de que a forma de aprender, produzir e

compartilhar conhecimentos foi fortemente alterada nos últimos tempos.

A revolução no acesso à informação e a horizontalidade da comunicação trouxeram às empresas e às instituições de ensino novos elementos a serem considerados. É nesse contexto que as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) aplicadas à educação, em especial à EaD, vêm dar apoio facilitando a interação e diminuindo a distância física e geográfica, abrindo espaço para outros caminhos possíveis.

A exemplo da relação estabelecida entre tecnologia e educação na contemporaneidade, é possível destacar o uso da *internet* pelos jovens. Muitos deles são nativos digitais ^[4] que já tomaram consciência de ser e/ou estar no mundo com o auxílio de instrumentos tecnológicos. Suas formas de perceber o mundo e suas fronteiras, relacionar com o outro, expressar, aprender e compartilhar experiências são permeadas pelas tecnologias e pela conectividade. Essa atmosfera alcançou também os adultos, principalmente aqueles inseridos no mercado de trabalho.

As formas de fazer educação a distância são plurais e ainda podem acontecer sem grandes recursos tecnológicos, por meio de materiais impressos ou mesmo uma ligação telefônica, mas o universo de suporte tecnológico que norteia a EaD nos dias de hoje é praticamente parte integrante do conceito ^[5].

A educação, centrada na figura e na fala do professor por si só já não se mostra tão atraente, pois na atualidade os aprendizes recusam a linearidade do processo tradicional, desafiando a escola, o curso ou mesmo a instituição a serem tão interessantes como as novas linguagens e abordagens midiáticas disponíveis no ciberespaço. Tal realidade e as novas configurações trazidas pela tecnologia para a sociedade do conhecimento são expressas também nas ações de formação continuada de profissionais e têm ocupado um lugar central nos planos de capacitação da administração pública, que se voltou à modernização de processos, fluxos e estruturas no intuito de corresponder às exigências desse ambiente ^[6].

(...) Nesse novo contexto, as administrações públicas entenderam que só poderão se desenvolver e cumprir sua missão promovendo

a implantação das novas tecnologias e capacitando de forma contínua seu pessoal. A formação de seus trabalhadores é agora mais importante do que nunca para fazer frente aos novos desafios que planeja um mundo em permanente mutação. Para adaptar-se e, na medida do possível, antecipar-se às mudanças do ambiente, o pessoal das administrações deverá se capacitar de forma permanente não só para cumprir com os requisitos do seu posto, como também para aproveitar ao máximo seu potencial de desenvolvimento [6].

Considerando o panorama apresentado e o objetivo de capacitar mais servidores, reduzindo gastos de deslocamento com pessoal e aumentando o número de alunos treinados simultaneamente, os órgãos da administração pública, em especial a Esaf, viram na EaD uma possibilidade de atendimento às demandas emergentes de capacitação e atualização dos conhecimentos, inerentes ao desempenho das atividades. A revisão de estratégias de capacitação em EaD na Esaf alterou a forma de ofertar cursos. As mudanças, que vão desde a escolha de um novo ambiente de aprendizagem até a reformulação dos processos, representaram uma nova metodologia de desenvolvimento de cursos.

3- O Caso Esaf

3.1 - A Escolha do Ambiente de Aprendizagem

O aperfeiçoamento das vivências da Esaf em EaD teve início na migração de um ambiente de aprendizagem privado e restrito para um ambiente livre e em constante transformação.

Com a aproximação das tecnologias e a EaD surgem os LMS - *Learning Management Systems*, sistemas de gerenciamento de aprendizagem, também conhecidos como ambientes virtuais de aprendizagem (AVA). Na Esaf optou-se pelo *Moodle*, seguindo uma premissa do governo federal que aponta para o uso de *softwares* livres e observando uma tendência mundial de recursos disponíveis, abertos e modificáveis, de acordo com as necessidades dos usuários. O *Moodle* é utilizado pelas principais universidades públicas do país e por muitas outras instituições públicas, dentre as quais Escolas de Governo, que desenvolvem e gerenciam suas próprias ações de capacitação, adquirindo cada vez mais

autonomia. Com o uso mais abrangente do *Moodle* por parte de instituições públicas e privadas, muitos servidores públicos já possuem uma experiência prévia na utilização deste ambiente virtual, tornando sua aceitação menos resistente.

Atualmente, na escola virtual da Esaf, são mais de 70.000 alunos cadastrados que já participaram de algum curso e têm acesso permanente a ele, ou estão participando no momento. O uso diário da plataforma e o grande número de alunos atendidos geraram necessidades específicas de desenvolvimento de módulos complementares na plataforma que atendessem à realidade da Esaf, facilitando a gestão da matrícula e da emissão de certificados, por exemplo. Compreendeu-se que a troca permanente com outras instituições, empresas e órgãos, que fazem uso do mesmo ambiente, é essencial para um melhor aproveitamento. Trata-se de experimentar e proporcionar novas formas de se apropriar da produção de conhecimento e oportunidades que giram em torno da cooperatividade e abertura, intrínsecas ao próprio ambiente de aprendizagem *Moodle*.

3.2 - O *Design* Instrucional como Gestor da Ação Educacional

O procedimento atualmente adotado para conduzir os projetos de cursos a distância elaborados baseia-se em um fluxo de processos que potencializa a capacidade de atendimento da equipe de produção, mas também observa as variáveis trazidas por cada demandante. Fatores como a herança cultural da instituição demandante, a ausência ou não de experiências em EaD, a carga horária pretendida em equilíbrio com a quantidade de recursos didáticos que serão disponibilizados, as características do público alvo, a complexidade do conteúdo, o formato da atuação do tutor e muitos outros pontos podem e devem influenciar no planejamento e no desenvolvimento do projeto para a produção do curso.

Nesse sentido, o desenvolvimento das ações educacionais da Escola Fazendária é todo mediado pelo *Design* Instrucional (DI). Dentro da organização da equipe esse profissional desempenha o papel de gestor da produção, levantando os requisitos adequados ao curso que se pretende desenvolver,

observando as especificidades da demanda e capacitando os autores/conteudistas nos temas pertinentes à elaboração de conteúdo para a EaD.

Atualmente, a equipe fixa de produção de cursos do Ceead/Esaf conta com três desenhistas instrucionais, que atuam desde o recebimento da demanda até a definição da equipe multidisciplinar de desenvolvimento e preparação para a oferta. Durante os processos, o DI é responsável por: avaliar a viabilidade de produção; executar e conduzir a oficina de formação de autores/conteudistas; promover a interação destes com os responsáveis pelo desenho e pela implementação do curso; assim como coordenar a adequação do curso ao ambiente virtual de aprendizagem. O DI também acompanha a ação, avaliando a aplicabilidade de tudo que foi previsto no planejamento e a relação que os alunos estabelecerão com o curso. Ao DI cabe a apresentação e a identificação das tecnologias mais adequadas a cada projeto, bem como a definição de estratégias de aprendizagem e avaliação que forneçam ao aluno as condições necessárias para aprimorar seus próprios percursos.

4- Etapas do Fluxo de Desenvolvimento das Ações Educacionais

4.1 - A Oficina de Formação de Conteudistas

A oficina para formação de conteudistas é a primeira etapa do fluxo de desenvolvimento. Trata-se de um evento conduzido pelo DI para alinhar as expectativas dos especialistas no assunto às determinações pedagógicas para o desenvolvimento do curso. É durante a oficina, realizada de forma presencial e com duração de três a cinco dias, que são definidos o formato do curso, a linguagem adequada, as estratégias de mediação, condução, avaliação e os objetos de aprendizagem que comporão o curso. Neste momento são apresentados os processos de produção do material para a construção de três documentos básicos que irão definir a elaboração do curso. O primeiro documento é o Planejamento Educacional, o qual deverá conter a justificativa para a oferta do curso, objetivos gerais e específicos, a metodologia de desenvolvimento, definição de carga horária, público alvo, condições de avaliações dos participantes, dentre outras informações. Outro documento fundamental é o Mapa do Curso. Este

recurso, além de concentrar todas as subdivisões do curso, como apresentação de cada módulo, tópicos dos conteúdos, objetivos de aprendizagem, tipos de atividades e critérios para avaliação, permite uma visão geral e ao mesmo tempo particular do que está sendo planejado. Por fim, define-se o cronograma de produção.

4.1 - Identificação da Equipe de Desenvolvimento

A busca pelos profissionais para compor a equipe de desenvolvimento do curso começa com a indicação dos conteudistas e do coordenador técnico, sendo este último um especialista na área da demanda e responsável pela consolidação do conteúdo a ser elaborado por cada conteudista. Em geral, o órgão demandante indica os especialistas, os quais possuem larga experiência profissional e muitos atuam na área de educação como professores em salas de aula presenciais. Estes profissionais iniciam a etapa de produção do material após a participação na oficina de conteudistas, conforme as recomendações que foram determinadas nos documentos elaborados na fase de planejamento.

Na produção do material também são definidas as atividades do curso. Em seguida, é avaliada a viabilidade para a produção do curso, analisando se será feita por pessoa jurídica ou pessoa física, observando a legislação federal pertinente. A contratação dos demais profissionais que irão compor a equipe, como *web designer*, ilustrador, revisor textual, desenhista instrucional, diagramador, programador, dentre outros, é iniciada a partir de uma pesquisa dos perfis profissionais, com critérios que abrangem desde a formação acadêmica e profissional à experiência no desenvolvimento de cursos para serem ofertados em ambiente *Moodle*.

4.2 - Desenvolvimento

Na fase de desenvolvimento os profissionais contratados dão início ao planejamento instrucional do curso e à adequação do material didático, transformando o conteúdo escrito pelos conteudistas em um formato próprio para a EaD. A cada etapa cumprida, o material produzido é enviado ao coordenador

técnico do curso, responsável pela análise e aceitação. Os cursos podem ser desenvolvidos em formato *flash*, HTML, pdf, utilizando ou não a ferramenta livro do *Moodle*, podendo ainda incluir videoaulas. O que determina essa escolha são as condições de acesso e os padrões definidos previamente para o curso, como por exemplo, a quantidade de elementos lúdicos, a presença de animações ou simulações, uma metáfora norteada, a disposição de elementos textuais e imagéticos, entre outros aspectos. Embora o texto ainda seja o elemento com maior presença em muitos tipos de cursos, o uso de imagens, *hiperlinks*, infográficos, dentre outros recursos gráficos, são também empregados para dar alternativas diferentes do que é exclusivamente textual. Diferentes objetos de aprendizagem são comumente inseridos no projeto com o objetivo de diversificar a dinâmica do curso.

4.3 - Homologação

Após o curso ter sido produzido, observando as etapas anteriores, segue-se para a fase de homologação. Nessa fase, é imprescindível que o conteudista e o coordenador técnico tenham esgotado as possíveis alterações de conteúdo do curso, mantendo o que foi enviado à equipe de profissionais responsáveis pela adequação. A homologação, ou seja, a validação do produto que foi solicitado com o produto que foi entregue, é realizada pelo coordenador técnico do curso em conjunto com o DI da Esaf.

4.4 - Oferta

Com a fase de homologação cumprida, o curso está pronto para ser ofertado e o processo de divulgação pelo órgão pode ser iniciado. É comum ofertar o curso, inicialmente, em uma etapa denominada piloto na qual, dentre os participantes, serão selecionados os futuros tutores. Na Esaf, para atuar como tutor em qualquer ação educacional é preciso participar do curso de capacitação de tutores, ou ter experiência comprovada na tutoria em outros cursos e/ou instituições. É comum conteudistas realizarem a formação para também atuarem como tutores. Após o processo de divulgação, é feita a seleção dos interessados.

5. Avaliação do percurso

Com a primeira oferta do curso realizada, a avaliação de satisfação dos participantes (alunos e tutores) e as observações da equipe pedagógica da Esaf, responsável pelo acompanhamento, tornam-se os instrumentos utilizados para a avaliação do percurso. A cada oferta eles são aplicados, gerando um relatório pedagógico que dá base às melhorias futuras do curso.

A organização dos processos revelou à Esaf a importância do planejamento e da identificação de prioridades. O ganho de capacidade de atendimento e qualidade dos cursos quando se tem uma equipe multidisciplinar, em constante atualização profissional, atenta às inovações e possibilidades, no âmbito das tecnologias aplicadas à educação, é percebido na qualidade da formação e no cotidiano profissional dos alunos. Os eventos ou ações educacionais não alinhados aos processos estabelecidos são reestruturados de acordo com o modelo de experiências bem sucedidas.

Referências

- [1] Jung, Guenther. Escola de Administração Fazendária: uma visão histórica. Brasília: Esaf, 2008.
- [2] Relatórios Pedagógicos do curso Disseminadores de Educação Fiscal. Edições 2002 a 2011.
- [3] Eliasquevici, Marianne Kogut e Prado Jr, Arnaldo Corrêa. O papel da incerteza no planejamento de sistemas de educação a distância. Educ. Pesqui. [online]. 2008, vol.34, n.2, pp. 311. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n2/07.pdf>>
- [4] Prensky, Marc. Digital natives, digital immigrants. On the Horizon, MCB University Press, v.9, n. 5, Outubro 2001.
- [5] Mattar, João. Guia de Educação a Distância. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- [6] Fundação CEDDET. Material do curso Formação *On-line* na Administração Pública, Módulo I. Maio 2011.