



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

F0142 - PARECER RELATORIA CONSUNI Nº 11/2023 - Conselheiros Consuni 2023-2025 (GRUPO DE TRABALHO)

Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO

Cerro Largo-RS, 13 de novembro de 2023.

Conselheiro Relator: Marcus Vinícius Liessem Fontana

Processo: 23205.034678/2023-90 - Eletrônico

Assunto: UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

Interessado: Joviles Vitório Trevisol

I Histórico

O processo eletrônico 23205.034678/2023-90 trata do credenciamento da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Em 20 de junho de 2023, a Divisão de Pós-Graduação Lato Sensu (DPLS) da Diretoria de Pós-Graduação da UFFS, representada, então, pela servidora Gesibel Makoski Martins, escreveu à Diretoria de Educação a Distância (DED) da CAPES solicitando “orientações sobre associação a UAB” a fim de oferecer “curso de Especialização a distância” vinculado ao sistema. A solicitação foi provocada por mensagem oriunda do Prof. Roque Ismael da Costa Güllich, do Campus Cerro Largo, que manifestou haver interesse do Grupo de Estudos e Pesquisa em Ensino de Ciências e Matemática (GEPECIEM) e do Programa de Pós-Graduação em Ensino de Ciências (PPGEC) em ofertar o Curso de Especialização Ciência é 10, oferecido na modalidade a distância via UAB e integrante do Programa Ciência na Escola (PCE).

Conforme relato firmado em 6 de novembro de 2023 pelos professores Elsio José Corá, Pró-Reitor de Graduação, e Joviles Vitório Trevisol, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação, a consulta à DED-CAPES ocorreu após diálogo entre as duas Pró-Reitorias e aconselhamento junto à Procuradoria Institucional. Segundo o mesmo relato, em 13 de julho de 2023, a DED-CAPES respondeu encaminhando à DPLS o Ofício Circular 8/2023-CAPC/CGAPC/DED/CAPES, datado de 23 de junho de 2023, cujo assunto, conforme se lê no processo, é “Convite para adesão ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)”.

Em 25 de julho de 2023, por meio do Ofício 9/2023 DPLS encaminhado à DED-CAPES, firmado pelo então Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação, Prof. Clevison Luiz Giacobbo, e pelo então Reitor, Prof. Marcelo Recktenvald, a UFFS manifestou “interesse em aderir ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) para oferta de Especialização”. Tal manifestação levou em conta o fato de que um possível credenciamento não implicaria a imediata oferta de vagas, conforme disposto no Ofício Circular no 8/2023-CAPC/CGAPC/DED/CAPES.

Em 11 de agosto de 2023, por meio do Ofício Circular 10/2023-CAPC/CGAPC/DED/CAPES, a DED-CAPES informou da homologação da UFFS como participante do Sistema UAB, solicitou providências

de autocadastramento ao sistema eletrônico SisUAB e convocou representantes institucionais para reunião em 20 de setembro de 2023. Conforme relato já mencionado, a reunião foi reagendada e ocorreu em duas etapas, em 30 e 31 de outubro de 2023.

Em 23 de setembro de 2023, a CAPES publicou o edital 25/2023, firmado por sua Presidente, Profa. Mercedes Maria da Cunha Bustamante, no qual, entre outras providências, divulgou o quantitativo de vagas disponibilizado por instituição de ensino para a oferta de cursos na modalidade Educação a Distância (EaD), cabendo à UFFS, inserida na categoria “instituições entrantes”, um máximo de 300 vagas.

Em 30 e 31 de outubro de 2023, conforme relato supramencionado, ocorreu reunião entre as representantes institucionais e a DED-CAPES, sendo esclarecidos alguns pontos sobre o credenciamento, entre os quais, destaque: a. a UFFS poderá ofertar cursos EaD de sua própria proposição ou cursos em rede já consolidados, como o Curso de Especialização Ciência é 10, que suscitou a consulta inicial da instituição; b. a UFFS pode propor polo próprio ou contar com a rede de polos distribuídos em todo o território nacional, como aqueles que já existem nas cidades de Chapecó-SC, Cerro Largo-RS, Passo Fundo-RS e Laranjeiras do Sul-PR, mantidos pelos respectivos poderes municipais; c. a UFFS pode optar por ofertar ou não vagas para o presente edital, no limite de 300, para cursos de sua escolha. A definição deve ser feita até 30 de novembro do corrente. Caso não oferte, permanece credenciada e deve aguardar novo edital.

Em 6 de novembro de 2023, o Prof. João Alfredo Braida, Magnífico Reitor da Universidade Federal da Fronteira Sul, firmou o Despacho do Reitor 1717/2023, em que encaminhou o processo ao CONSUNI a fim de que fossem executadas “análise e deliberação sobre a adesão da UFFS à UAB”.

Por fim, em 7 de novembro de 2023, foi nomeado o conselheiro Prof. Marcus Fontana como relator do processo.

II Relatório Técnico

Ao considerar que a modalidade Educação a Distância é uma novidade no âmbito da UFFS e que talvez nem todos os conselheiros tenham informação suficiente para deliberar, tomo a liberdade de organizar este relatório da seguinte maneira: início por uma contextualização do tema seguida de uma análise do último Censo do Ensino Superior no que tange à EaD, em especial, as principais críticas à modalidade. Na sequência, procuro esclarecer o que é a UAB, para, por fim, refletir sobre os possíveis desdobramentos de uma adesão da UFFS ao sistema.

A. Sobre os encaminhamentos da matéria em tela

A fim de que se possa debater a matéria que se apresenta de forma equilibrada, parece necessário, em primeiro lugar, contextualizar o problema e esclarecer a partir de que ponto de vista parte o presente relatório. Conforme é possível identificar no histórico do processo, a UFFS JÁ ESTÁ credenciada ao Sistema UAB, o que lhe permite oferecer cursos na modalidade EaD, faltando, apenas, os detalhes técnicos concernentes aos registros no E-MEC. Ainda assim, a DPLS identificou o presente processo exclusivamente com o termo “Universidade Aberta do Brasil”, enquanto o despacho firmado pelo Magnífico Reitor desta universidade indica seu objetivo como “análise e deliberação sobre a adesão da UFFS à UAB”. Neste sentido, a despeito de o tema gerador do debate ser a oferta de uma especialização em particular, este assunto não será o foco da presente análise, ainda que emerja incidentalmente. O relatório se detém ao tema definido pelos proponentes.

Parece-me salutar que, embora o credenciamento já tenha ocorrido, a universidade retome o debate amplo de assuntos que são sensíveis a sua comunidade, neste caso, a adesão à UAB, esquivando-se de decisões monocráticas.

B. Sobre o Censo do Ensino Superior 2022 e os dados da EaD

A fim de que se tome uma decisão pautada na reflexão científica e crítica, tomo por empréstimo os dados do Censo do Ensino Superior de 2022, divulgado pelo INEP/MEC em outubro passado. O censo está disponível em <<<https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>>>.

Antes, contudo, é importante entender que, no ano de 2017, o então presidente Michel Temer emitiu o Decreto nº 9.057, respondendo a pressões e interesses das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Esse decreto promoveu uma flexibilização significativa nas normas de regulamentação, supervisão e avaliação. Após a implementação desse decreto, observou-se um aumento expressivo no número de polos em EaD das IES, passando de 6.583 para 15.394. Notavelmente, essa expansão ocorreu sem a obrigatoriedade de supervisão e avaliação *in loco* nessas unidades.

No que diz respeito ao censo, em 2022, observamos que cinco instituições privadas se destacam (o Grupo Pitágoras Unopar Anhanguera, o Centro Leonardo da Vinci, a Universidade Cesumar, a Universidade Estácio de Sá e a Universidade Paulista), concentrando aproximadamente 27% de todos os estudantes do ensino superior no Brasil. Dentro do total de 9,4 milhões de matriculados em cursos de graduação no país durante esse período, mais de 2,5 milhões estavam vinculados a essas cinco instituições. É importante notar que 91% dessas matrículas estão na modalidade EaD. Em cômputo geral, as cinco instituições privadas detêm número maior de alunos que as 312 instituições públicas de ensino superior no Brasil, que possuem ao todo 2,07 milhões de estudantes.

Enquanto se expandem as matrículas, há uma redução no número de docentes atuantes no ensino superior na rede privada. Em 2015, eram 190.989 professores, enquanto em 2022, esse número diminuiu para 151.425, representando uma queda de quase 40 mil profissionais. Em contraste, o número de professores nas redes públicas continua crescendo, alcançando 173.378, para atender a um total de 22% das matrículas, proporcionando um ambiente de ensino, pesquisa e extensão com maior qualidade.

Nas IES privadas, as matrículas em licenciaturas predominam na modalidade EaD, totalizando 88%. Em contrapartida, nas IES públicas, a situação é inversa, com a maioria das matrículas sendo presenciais, 81,6%. Entre os cursos de licenciatura, o curso de Pedagogia se destaca, abrangendo quase a metade dos alunos matriculados, representando 49,2%, ou pouco mais de 821 mil estudantes. Desse contingente, 650.164 alunos estão matriculados em Pedagogia na modalidade EaD, sem a experiência teórico-prática e, não raro, sem estágio em sala de aula.

A avaliação de cursos EaD e o desempenho dos estudantes no ENADE têm sido desfavoráveis, predominando os conceitos 1 e 2, indicativos de reprovação. Curiosamente, essas instituições continuam operando, mesmo não atingindo o patamar mínimo de qualidade estabelecido pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que requer os conceitos 3, 4 ou 5.

Após estes resultados preocupantes, o MEC decidiu abrir uma Consulta Pública, que ficará disponível até 20 de novembro de 2023. O objetivo da consulta é revisar os critérios de credenciamento de IES para a modalidade a distância.

Outra reação surgiu do Sinpro/RS, que, em 27 de outubro de 2023, em Porto Alegre, promoveu o V Seminário Nacional Profissão Docente. O evento abordou questões relacionadas ao aumento da EaD e seu impacto na qualidade do ensino e nas condições de trabalho dos professores. Ao final, uma carta

pública foi redigida, destacando críticas e recomendações para aprimorar a regulação da EaD, enfocando comprometimento com a qualidade, exigências rigorosas para aprovação de cursos, fiscalização efetiva, revisão da carga horária a distância em cursos presenciais, restrições em áreas específicas, direcionamento do financiamento para cursos presenciais, e garantias adequadas para docentes na EaD. É importante notar que, apesar de críticas e recomendações contundentes, o documento busca o aperfeiçoamento da modalidade, sem sugerir sua extinção.

Para encaminhar o encerramento desta seção, apresento dois casos paradigmáticos que evidenciam problemas na EaD no ensino privado. No final de 2017, a Uninove demitiu todos os professores do curso EaD de Engenharia de Produção, substituindo-os por tutores com formação inicial, a custos mais baixos. Essa prática foi repetida pela instituição em várias ocasiões sem repercussões. Em contraste, em 2012, sob a égide de um MEC atuante, a ULBRA-RS teve sua autorização para ministrar cursos EaD revogada, com cinco funcionários indiciados pela Polícia Federal devido à descoberta de exames avaliativos não corrigidos armazenados em um depósito, com distribuição aleatória de notas.

Até este ponto, procurei demonstrar a tese de que a EaD tem, de fato, inúmeros problemas, mas que os relatos e os dados concretos demonstram que tais problemas se apresentam em especial no âmbito das instituições privadas. Por outro lado, as instituições públicas, em sua grande maioria, para ofertar cursos EaD precisam credenciar-se ao Sistema UAB, que tem regras bastante rígidas. Na próxima seção, procuro oferecer alguma informação a respeito do sistema.

C. Sobre a Universidade Aberta do Brasil

A LDB de 1996 já indicava a possibilidade de regulamentação da EaD, contudo, somente com o Decreto 5773/2006 as normas ficaram mais claras, incluindo a obrigatoriedade de atividades presenciais, como avaliações, estágios e atividades de laboratório. Posteriormente, especificou-se que pelo menos 50% da avaliação deve ser presencial, permitindo que o restante seja conduzido por meio de atividades a distância.

Após a regulamentação da EaD, ainda em 2006, o Governo Federal instituiu o Decreto 5800, dando origem à UAB. Inspirada na Open University britânica, com uma história que remonta a 1969, a UAB busca, principalmente, proporcionar acesso ao ensino superior em regiões distantes, promovendo igualdade com centros urbanos, evitando a necessidade de migração para estudo e incentivando pesquisas em novas tecnologias educacionais. O decreto determina, ainda, que os governos municipais criem polos presenciais de apoio, que são locais físicos equipados com salas de aula, bibliotecas e salas de informática, destinados a permitir que os alunos desenvolvam seus estudos com qualidade, realizando atividades como encontros de estudo, aulas e avaliações presenciais.

Na UAB, colaboram duas categorias de professores: formadores e tutores. Os formadores, com doutorado ou, como mínimo, mestrado, são responsáveis pelo desenvolvimento das disciplinas e costumam estar vinculados à instituição que oferece o curso. Os tutores, presenciais ou a distância, são selecionados entre profissionais graduados na área do curso. Muitas vezes, são alunos de pós-graduação da mesma instituição. Tutores a distância realizam interação direta com os alunos, correção de atividades e outras tarefas online sob a supervisão direta do formador. Tutores presenciais atuam no polo presencial, auxiliam *in loco* os alunos em atividades conduzidas pelos formadores. A CAPES é responsável por fornecer as verbas necessárias para manter os cursos, incluindo as bolsas que pagam os formadores e os tutores, as rubricas para deslocamento aos polos etc.

Um último aspecto prático que gostaria de deixar registrado neste parecer é a maneira como cursos UAB conduzem os estágios. O aluno, no caso das licenciaturas, efetivamente se apresenta na escola e ministra aulas, exatamente como nos cursos presenciais. A observação das aulas pode ser feita mediante o uso de recursos digitais, com transmissão ou gravação, ou mesmo com o acompanhamento dos tutores presenciais, que registram os momentos da aula e encaminham relato ao orientador. Para

mais informações, sugiro a leitura da obra “A EaD vai à Escola: estágio presencial na Licenciatura em Letras Espanhol”.

No que tange especificamente à proposta de credenciamento da UFFS, é importante notar a responsabilidade com que a CAPES atua no processo de inserção de universidades no sistema. Conforme é possível ler no Edital 25/2023, há universidades que são atendidas com números elevados de vagas, como a UFBA, com 1500, e a UERN, com 1800. Isso apenas para registrar as vagas exclusivas de licenciaturas. Para a UFFS, uma universidade ingressante, são concedidas apenas 300 vagas. Esse procedimento é padrão. É preciso que haja um tempo de adequação.

Por fim, nesta seção, é preciso registrar que realizei leitura intensiva e reflexiva dos fins, princípios e objetivos da universidade, conforme disposto em seu Estatuto (Artigos 6º, 7º e 8º) e, salvo melhor juízo ou interpretações particulares, não há qualquer obstáculo à UFFS para ofertar cursos vinculados à UAB.

D. Sobre possíveis desdobramentos

Caso a EaD via UAB venha a ser implementada na UFFS, algumas reflexões e ações possivelmente sejam necessárias. Em primeiro lugar, é preciso observar as alegações de precarização do trabalho docente. Diversas universidades têm adotado diferentes posturas quanto à contabilização de carga horária docente. Na UFSM, apenas a título de exemplo, até 2018, a carga horária EaD era considerada extra por haver percepção de bolsas pelos docentes, o que implicava alto nível de exigência e mesmo adoecimento. O entendimento foi mudado com a Resolução 7/2018, disponível em <<<https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/341/2018/09/RESOLUO-N.-007-2018.pdf>>>. É fundamental que a UFFS normatize essa questão.

Um ponto que possivelmente terá que ser revisto é a desativação do MOODLE institucional. Ainda que o SIGAA seja considerado pela instituição um sistema adequado do ponto de vista de integração acadêmico-administrativa, não se pode negar que ele é tecnicamente muito inferior ao MOODLE em termos de recursos pedagógicos. É preciso lembrar que o MOODLE é um ambiente de código aberto, livre, que recebe incessantes aportes de uma comunidade internacional de colaboradores engajados na filosofia de desenvolvimento de recursos educacionais abertos. Não há, até onde se sabe, instituição pública que ofereça cursos EaD e que prescindia do MOODLE. A própria UFRN, berço do SIGAA, segue mantendo o MOODLE para seus cursos a distância (<https://mdl.sedis.ufrn.br/>).

Outra questão essencial é a formação do corpo docente. É preciso lembrar que a EaD tem metodologias próprias que não são meras transposições de metodologias presenciais. Também exige o conhecimento de recursos digitais interativos que nem sempre são necessários em modalidade presencial. Neste sentido, e mesmo considerando a inclusão de carga horária EaD nos cursos presenciais, é urgente que o GT-EaD seja implementado, a fim de estruturar, em especial, a capacitação docente exigida pelo Artigo 9º da Resolução 42/CONSUNI/CGAE/UFFS/2023, que dispõe sobre a oferta de componentes curriculares ministrados na modalidade de Educação a Distância (EaD) nos cursos de graduação presenciais da UFFS e que deverá ser ampliada para possíveis ofertas pela UAB.

A fim de encaminhar o voto, retomo o documento gerador de toda a discussão que ora se apresenta, ou seja, a manifestação do Prof. Roque Ismael da Costa Güllich sobre a oferta do Curso de Especialização Ciência é 10. Havendo conformidade do CONSUNI com a adesão à UAB, posteriormente, a realização dessa especialização poderia ser vista como uma experiência inicial, servindo como referência para decisões futuras, seja para oferecer novos cursos via UAB ou reconsiderar a decisão. A especialização, que é oferecida em rede por diversas universidades públicas, já possui materiais didáticos testados e revisados e é amplamente reconhecida em todo o território nacional. Várias instituições nos estados atendidos pela UFFS, como IFSC (SC), UEL (PR), UFRGS (RS) e FURG (RS), já estão credenciadas para oferecer a mesma especialização. Cabe, por fim, deixar claro que a adesão ao sistema UAB NÃO

implica abertura automática de cursos. A criação de cursos de graduação e de pós-graduação continua e continuará obedecendo aos dispositivos do Regimento Geral da UFFS e demais normas, ou seja, permanece sujeita aos trâmites das respectivas Pró-Reitorias e Câmaras Temáticas bem como do Pleno do CONSUNI.

III Voto do Relator

A presente propositura foi apresentada de acordo com as normas estabelecidas e seguiu, em termos gerais, o rito adequado. O credenciamento da UFFS à UAB não fere qualquer normativa da instituição e pode abrir oportunidades de se ampliar o alcance da universidade, conforme se pode verificar no relatório técnico. Neste sentido, voto pela **APROVAÇÃO** do credenciamento da Universidade Federal da Fronteira Sul ao Sistema Universidade Aberta do Brasil.

Marcus Vinicius Liessem Fontana
Relator
Professor do Magistério Superior
ACAD - CL (10.38.04)
SIAPE: 1573271

(Assinado digitalmente em 13/11/2023 19:18)
MARCUS VINICIUS LIESSEM FONTANA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
ACAD - CL (10.38.04)
Matrícula: ###732#1

Processo Associado: 23205.034678/2023-90

Visualize o documento original em <https://sipac.uffs.edu.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: **11**, ano: **2023**, tipo: **F0142 - PARECER RELATORIA CONSUNI**, data de emissão: **13/11/2023** e o código de verificação: **012344a588**