



Pós-Graduação e Educação a Distância¹

Postgraduate and Distance Education

Posgrado y Educación a Distancia

Robert Evan Verhiné²
Vera Beatriz Siqueira³

Citação: VERHINE, R. E.; SIQUEIRA, V. B. Pós-Graduação e Educação a Distância. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 18, e94795. Junho de 2024.



<http://10.5380/jpe.v17i0.94795>

Resumo: O presente artigo traz contribuições relevantes para a compreensão do significado da Educação a Distância na Pós-graduação *stricto sensu* no Brasil. Tendo em vista que a modalidade de EAD vem experimentando acelerado crescimento no país e no mundo, torna-se essencial contextualizar o fenômeno e diagnosticar as suas limitações e as suas possibilidades para o desenvolvimento da pós-graduação brasileira, bem como estabelecer diretrizes e apresentar recomendações para melhor enfrentar os problemas identificados. Pretende-se, assim, contribuir para que a modalidade a distância possa cumprir seu destino de oferecer, de modo mais amplo e capilarizado, uma formação pós-graduada de qualidade, contribuindo para a promoção da Ciência, Tecnologia & Inovação no Brasil.

Palavras-chave: Educação à Distância; Pós-Graduação; Qualidade Educacional.

Abstract: This article provides relevant insights into the significance of Distance Education in *stricto sensu* Postgraduate studies in Brazil. Considering that the modality of DE has been experiencing accelerated growth in the country and worldwide, it is essential to contextualize the phenomenon and diagnose its limitations and possibilities for the development of Brazilian postgraduate education, as well as to establish guidelines and present recommendations to better address the identified problems. Thus, the article aims to help enable the distance-education approach to reach its potential in terms of expanding opportunities for graduate study via programs of high quality, thereby contributing to the promotion of Science, Technology, and Innovation in Brazil.

¹ O presente artigo é baseado em um capítulo escrito pelos autores para o Relatório da Comissão de Elaboração do Plano Nacional de Pós-graduação (PNPG) 2024-2028, mas que acabou por não ser incluído no material final encaminhado pela Capes à consulta pública.

² Doutor em Educação. Professor Titular (aposentado) da Universidade Federal da Bahia e membro da Comissão do PNPG 2024-2028. Salvador/BA. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5157-3680>. E-mail: rverhine@gmail.com.

³ Doutora em História Social. Professora Titular da Universidade do Estado de Rio de Janeiro e membro-relatora da Comissão do PNPG 2024-2028. Rio de Janeiro/RJ. Brasil. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7306-4772>. E-mail: vera.siqueira@uerj.br.

Keywords: Distance Education; Postgraduate; Educational Quality.

Resumen: Este artículo realiza contribuciones relevantes para la comprensión del significado de la Educación a Distancia en sentido estricto de los estudios de posgrado en Brasil. Considerando que la modalidad de educación a distancia viene experimentando un crecimiento acelerado en el país y en el mundo, es fundamental contextualizar el fenómeno y diagnosticar sus limitaciones y posibilidades para el desarrollo de los estudios de posgrado brasileños, además de establecer directrices y presentar recomendaciones para abordar mejor los problemas identificados. El objetivo es, por tanto, contribuir para que la modalidad de educación a distancia pueda cumplir su destino de ofrecer, de manera más amplia y difundida, formación de posgrado de calidad, contribuyendo a la promoción de la Ciencia, Tecnología e Innovación en Brasil.

Palabras clave: Educación a Distancia; Posgrado; Calidad Educativa.

A EAD e o PNPG

Em dezembro de 2023, dois acontecimentos associados à pós-graduação brasileira ocorreram. Um foi o lançamento da versão preliminar Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) 2024-2028, para receber comentários e sugestões da comunidade acadêmica. O segundo tratou da aprovação pela CAPES do primeiro programa de pós-graduação na modalidade a distância (aqui denominada como PG-EAD). Embora a modalidade fosse legalizada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) em dezembro de 2017, a aprovação do seu primeiro programa, referente a uma proposta da Área Interdisciplinar submetida pelo CEFET/Rio, demorou seis anos para se realizar, por razões que exigem ser aprofundadas.

A educação a distância (EAD) é caracterizada como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. Ao ser aplicada como modalidade de pós-graduação, pode vir a atender diversas demandas expressas no PNPG, acima referida. Por exemplo:

1. Com relação ao atendimento às demandas de expansão da pós-graduação brasileira, as tecnologias de educação a distância são pertinentes, uma vez que servem para capilarizar a oferta, estendendo oportunidades de estudos para membros da população presentemente excluídos da pós-graduação, seja por sua localização geográfica (a oferta de pós-graduação presencial tende a se concentrar em capitais e centros urbanos médios ou grandes), seja por obrigações de trabalho ou familiares (aulas de pós-graduação tendem a ser

ministradas em horários fixos, frequentemente durante o dia quando muitos têm que trabalhar).

2. No que diz respeito à urgente necessidade de inclusão da alteridade e da diversidade da sociedade brasileira, a PG- EAD, por meio da capilarização acima referida, permite um alunado mais diversificado. Além disso, oferece flexibilidade na metodologia de ensino não tipicamente encontrada na sala de aula tradicional, permitindo ao pós-graduando avançar em seus estudos de acordo com suas condições e limitações individuais, permitindo uma variedade de processos de ensino-aprendizagem disponibilizados pelas plataformas de alta tecnologia que emprega.
3. Quanto à igualmente urgente meta de redução de assimetrias regionais e intrarregionais, a combinação de capilaridade, flexibilidade e diversidade de ensino, acima mencionadas, pode contribuir para reduzir as grandes disparidades que marcam um país de tamanho continental. Tais assimetrias existem entre e dentro de regiões geográficas, mas também entre segmentos da população segregados por etnia, raça, gênero, classe socioeconômica e necessidades especiais de aprendizagem. Em todos esses casos, a PG- EAD pode auxiliar a mitigar tais injustas dissemelhanças.
4. Em relação ao problema sempre crucial da avaliação dos programas pós-graduação, a PG-EAD, como modalidade, apresenta características específicas, diferentes das do ensino presencial, significando que, para garantir níveis de qualidade compatíveis, é necessário diferenciar alguns indicadores e critérios avaliativos adotados, que podem, inclusive, contribuir para uma compreensão mais profunda do quadro geral de avaliação da pós-graduação promovida pela Capes.

Assim, fica evidente que as potencialidades da PG-EAD são grandes. Mas ela apresenta uma série de limitações e problemas. Sendo uma modalidade nova no cenário da educação superior no Brasil, suas potencialidades e limitações não têm sido abordadas pela literatura acadêmica produzida no país. Análises da EAD no contexto da graduação são abundantes, mas estudos sobre sua relevância no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* são ausentes. O presente ensaio busca atender essa lacuna, examinando a PG-EAD a respeito do seu contexto e seus aspectos conceituais, fornecendo um diagnóstico da situação e indicando recomendações para assegurar sua

oferta com a desejável qualidade. O trabalho se baseia em uma análise documental e uma revisão da literatura internacional sobre o assunto, bem como em conteúdos de dois relatórios produzidos por Grupos de Trabalho criados pela CAPES e coordenados por um dos autores desse texto (BRASIL, 2019a; 2022a).

Questões contextuais

No Brasil, a possibilidade de se ofertar programas de pós-graduação realizados à distância foi contemplada pela Lei 9394/96 (LDB-1996) que, em seu Artigo 80, estabelece que “o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada” (BRASIL, 1996). Contudo, foi somente em 19 de dezembro de 2005, através do Decreto n. 5.622, que a questão da pós-graduação a distância foi abordada na legislação de forma explícita (BRASIL, 2005). Em seu § 1º, determina ainda que a “educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares”. Em seu Artigo 25, esse Decreto estabeleceu que “Os cursos e programas de mestrado e doutorado à distância estarão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica em vigor” e que “Caberá à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior editar as normas complementares a este Decreto”. Na época, a Capes não chegou a editar essas normas e a ideia de pós-graduação *stricto sensu* à distância ficou paralisada por mais de doze anos, até o final do ano de 2017.

Entretanto, em 2010, a Capes havia tomado um passo nessa direção, quando abraçou a ideia de um mestrado profissional que combinava ensino semipresencial e tecnologias de educação a distância, a partir da aprovação do Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (PROFMAT), que visava atender prioritariamente professores de Matemática em exercício na Educação Básica, especialmente de escolas públicas, e em rede nacional (TAKAI, 2017). O modelo desse programa foi adotado subsequentemente por outras áreas de conhecimento, de forma que, em 2022, existiam no Brasil 16 mestrados profissionais em rede, baseados no ensino semipresencial com o uso de tecnologias que permitem a oferta de disciplinas de forma remota.

A discussão sobre os mestrados e doutorados no formato EAD é retomada pela Resolução 07 de 11 de dezembro de 2017 do CNE/CES, na qual são estabelecidas as

normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu* (BRASIL, 2017). A Resolução, aprovada unanimemente pela Câmara de Educação Superior do referido Conselho Nacional, estabelece, em seu Artigo 3º, que: “As instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância poderão propor programas de mestrado e doutorado nesta modalidade”. No § 2º deste artigo determina que: “Caberá à Capes a definição dos procedimentos avaliativos referentes aos cursos de mestrado e doutorado na modalidade de educação a distância (EAD).”

Como consequência, a Capes formula e publica a Portaria 90, de 24 de abril de 2019, com a finalidade de regulamentar os programas de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade de educação a distância (BRASIL 2019b). Em seus 26 artigos, a Portaria estabelece, entre outras determinações, que: é permitida a oferta de programas a distância na modalidade acadêmico ou profissional (Artigo 2º); a oferta de disciplinas esparsas a distância não caracteriza, per se, os cursos como a distância (Artigo 6º); programas *stricto sensu* a distância devem contemplar oferta de atividades presenciais (Artigo 7º) que poderão ser realizadas na sede da(s) instituição(ões), em ambiente profissional ou em polos de educação a distância (Artigo 8º); e estarão aptas para oferecer programas de pós-graduação *stricto sensu* a distância instituições que tenham o Índice Geral de Cursos (IGC) igual ou superior a 4 (quatro) e que sejam credenciadas junto ao Ministério da Educação (MEC) para a oferta de cursos a distância (Artigo 9º).

Além disso, a Portaria 90/2019 indica os conteúdos a serem abordados no regulamento do programa, a natureza de seu corpo docente e equipe técnica, os procedimentos para a apresentação de propostas da modalidade e os elementos principais do acompanhamento e avaliação dos programas pela CAPES. Nas suas disposições finais e transitórias, o documento aponta ainda que: “Somente serão permitidas propostas de doutorado a distância após o primeiro ciclo avaliativo da implementação e avaliação dos programas de mestrado a distância, com renovação do reconhecimento e no mínimo, nota 4, nos termos da legislação vigente”.

A Portaria 90/2019 também estabelece que a autorização e a avaliação de polos de educação a distância, associados a cursos da referida modalidade, serão realizadas através de “instrumento específico”. Como resultado, a Capes publica a Portaria 02 de 24 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021), que regulamenta os mencionados polos, definindo-os, em seu Artigo 2º, como “uma unidade física descentralizada, integrada à instituição de ensino superior responsável pelo curso de pós-graduação, destinada ao

desenvolvimento das atividades presenciais e complementares relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância”.

Em 2019, entre as datas de publicação dos dois instrumentos, a Capes abre prazo para a submissão de propostas de cursos novos, contemplando, pela primeira vez, a modalidade EAD. Ao mesmo tempo, é criado pela Diretoria de Avaliação (DAV) um grupo de trabalho (GT-EAD) para formular os critérios para a avaliação das propostas de cursos novos na modalidade EAD a serem submetidas. O relatório do referido GT, aprovado pelo CTC-ES em outubro de 2019, sugere o uso de 54 critérios, tratando das condições institucionais, do projeto pedagógico, do corpo docente e da produção intelectual (BRASIL, 2019a). Tais critérios, em conjunto com os indicados por cada área de avaliação, foram utilizados para embasar avaliações das Propostas de Cursos Novos (APCN) na modalidade EAD, realizadas no mês de novembro de 2019 por comissões montadas especificamente para tal fim. Na época, nenhuma proposta foi aprovada.

Dois anos depois, no final de 2021, a Capes abre novo período para a apresentação de APCN, incluindo aqueles da modalidade a distância, com o processo de análise das propostas programado para o primeiro semestre de 2023. No início de 2022, um novo grupo de trabalho é instalado para aprimorar o que já tinha sido estabelecido pelo anterior e para informar os atores institucionais sobre as exigências para a aprovação das propostas a serem submetidas (BRASIL, 2022a). Finalmente, em dezembro de 2023, conforme já mencionado, o primeiro programa da modalidade é aprovado pelo CTC-ES. É da área Interdisciplinar e apresenta evidências concretas de alta qualidade. Dessa forma, deve servir como referência para os que, com certeza, serão aprovados no futuro.

Ao embarcar em terreno novo, é útil considerar lições sobre educação a distância a partir da experiência internacional e da graduação brasileira. As evidências do cenário internacional indicam que a oferta de cursos de mestrado e doutorado “online” é comum em muitas partes do mundo, especialmente nos contextos da Europa e da América do Norte. Nos Estados Unidos, por exemplo, estatísticas de matrícula fornecidos pelo Departamento de Educação (DOE) para o ano letivo de 2018/2019 (antes do início da pandemia) revelam que enquanto 15% de todos os estudantes de graduação se vinculam a cursos exclusivamente online, o percentual na pós-graduação sobe a 33% (U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION, 2020). A grande maioria (80%) daqueles estudantes matriculados em cursos oferecidos totalmente a distância está vinculada a instituições sem fins lucrativos, sejam públicas ou privadas. Infelizmente, o DOE, em suas estatísticas,

não diferencia os níveis de mestrado e doutorado, porém outras fontes mostram que, embora menos prevalente, o doutorado a distância é ofertado por muitas das principais instituições no país e, em conjunto com os cursos de mestrado, tende a se concentrarem áreas consideradas profissionais, como Educação, Saúde e Administração (ONLINE COLLEGE PLAN, s/d).

Dados mostram que a pós-graduação *stricto sensu* online é também prevalente na Europa e em outras regiões do mundo, com exemplos concretos existindo em países como França, Alemanha, Espanha, Grã-Bretanha, Austrália, Suíça, Canadá, Emirados Árabes, Polônia, Malásia, Zâmbia e República Centro-Africana. Na Europa foram identificados mestrados online em 34 áreas de conhecimento, enquanto aqueles de doutorado se vinculavam a 30 áreas diferentes (KEYSTONE ONLINE, s/d). Assim como nos Estados Unidos, os campos profissionais predominam, ainda que programas de doutorado acadêmico tenham sido encontrados nas áreas de Economia, Filosofia, História e Sociologia. As Ciências Naturais foram identificadas no nível de mestrado, mas não no de doutorado, provavelmente pela óbvia dificuldade de acesso a estruturas laboratoriais de pesquisa via internet.

Embora os modelos de oferta de PG-EAD no contexto internacional variem muito, fica evidente que a modalidade fora do Brasil não é novidade e que vem sendo desenvolvida com êxito. A experiência brasileira no nível de graduação sugere igual potencialidade, considerando seu crescimento e ampla disponibilidade, mas também indica aspectos possivelmente problemáticos.

No contexto da graduação brasileira, a EAD foi iniciada em 1995 pela oferta de licenciatura plena para professores em exercício em Educação Básica de 1ª a 4ª séries, pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) em parceria com a Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT) (NEDER, 2004). Este curso, em conjunto com outros imediatamente subsequentes, balizou o Artigo 80 da Lei nº 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), acima mencionado, e gerou uma discussão no MEC sobre EAD, resultando nos referenciais de qualidade para sua oferta.

Em 2003 inicia-se a oferta de cursos com vestibular aberto (não apenas para professores em exercício) pelo consórcio CEDERJ das universidades públicas do Rio de Janeiro. No ano de 2006, o Governo Federal institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), por meio do Decreto nº. 5.800, de 8 de junho de 2006, com o principal objetivo de desenvolver a educação superior na modalidade a distância, visando à

expansão da interiorização da oferta de cursos e programas de nível superior no país, sob a gestão da CAPES (BRASIL, 2006).

A expansão da EAD na graduação se intensifica a partir de 2004, com a participação crescente de instituições de educação superior com fins lucrativos, legalizadas pelos decretos 2.207 e 2.306 de 1997. A modalidade é atraente para tal tipo de instituição, pois os aplicativos de estudo remoto permitem uma alta relação entre o número de alunos (principal fonte de receita) e a quantidade de professores empregados (principal gerador de despesa). A modalidade cresce mais rapidamente ainda a partir de 2007, com a chamada “financeirização” do setor privado, marcada pelo lançamento de ações nos mercados de bolsas por grandes conglomerados econômicos, de origem nacional e também internacional (BIELSCHOWSKY, 2022).

Como consequência desse processo, o número de alunos matriculados na referida modalidade decresceu de aproximadamente 50 mil em 2005 para quase três milhões em 2020, chegando a representar 35% de todas as matrículas na educação superior e mais de 50% dos alunos no setor privado. Atualmente, mais de 95% dos matriculados em cursos de EAD estudam em instituições privadas e quase 80% naquelas mantidas por apenas dez grandes grupos, todos com fins mercantis. Soma-se a esse problema de concentração exacerbada das matrículas o fato de muitos dos cursos da modalidade enfrentarem sérios problemas de qualidade, com baixos índices de conclusão e resultados insatisfatórios no Exame Nacional de Desempenho Estudantil do MEC (ENADE) (BIELSCHOWSKY, 2018).

Assim, para se pensar a PG-EAD, é fundamental observar os caminhos e descaminhos trilhados pela graduação a distância. Por um lado, é importante reconhecer a contribuição social da EAD por aumentar substancialmente a cobertura da educação superior no país. Por outro, faz-se necessário analisar a sua ameaça à qualidade da oferta, decorrente de sua massificação, muitas vezes voltada antes para a maximização de lucros do que para a efetividade do ensino disponibilizado.

Questões Conceituais

Para definir e clarificar conceitos-chave associados à pós-graduação *stricto sensu* a distância, são discutidos abaixo cinco contrastes ilustrativos.

Educação a distância x Ensino híbrido

Os programas de pós-graduação *stricto sensu* a distância são concebidos como uma modalidade, assim como os programas presenciais, podendo atuar nos formatos acadêmico ou profissional. Desse modo, a PG-EAD é caracterizada por ter estrutura, organização e infraestrutura física e humana. Vale acrescentar que a Capes não trabalha com o conceito de Ensino a Distância e, sim, de educação a distância. Um programa de educação a distância faz mais do que ensinar, pois cria uma série de oportunidades de aprendizagem que vão além do âmbito da sala de aula presencial. O ensino híbrido, por sua vez, é entendido como uma metodologia pedagógica, sendo definido pelo CNE como uma nova abordagem educacional que envolve “estratégias de ensino-aprendizagem integrando as diferentes formas de ensino presencial com atividades institucionais e diferentes tempos e espaços, sustentadas pelo uso de tecnologias digitais.” (BRASIL 2022b). Além disso, o CNE pondera que o chamado ensino híbrido deve “proporcionar a todas as modalidades de ensino, inclusive EAD, sua aplicação como fator de geração de novas tecnologias que apoiam a flexibilidade do processo de ensino-aprendizagem.” Destacando claramente a distinção entre educação a distância e o ensino híbrido, o CNE acrescenta que: “O fato de a EAD já adotar mediações tecnológicas, não alcança as perspectivas de desenvolvimento pedagógico, expressa na flexibilidade e na diversidade das formas de aprendizado e nos procedimentos de ensino, orientação ou acompanhamento docente”. Assim, o ensino híbrido pode ser adotado tanto por programas presenciais quanto programas a distância e, como estratégia pedagógica, é visto positivamente, podendo superar formas conservadoras de ensino, caracterizadas por currículos conteudistas e práticas e interações de aprendizado mínimas.

Capilarização x Massificação

A palavra “massificação” no contexto da educação superior se refere a ampliação substancial brusca de oportunidades de estudo. O termo se aplica ao uso de educação a distância na graduação, pois a modalidade permite aumentar, significativamente, o número de alunos por professor (Alonso, 2010). Nos mestrados e doutorados, no entanto, tal aumento não é viável, pois a formação pós-graduada é baseada na relação orientador-orientando, sendo o número de orientações que um determinado professor pode assumir sempre limitado, tanto pelo reduzido número de doutores qualificados para orientar, quanto pelo fato de que a orientação a distância não é mais fácil ou

eficiente do que a orientação presencial. Por outro lado, a PG-EAD tem por finalidade a o aumento da capilaridade da oferta da formação de pesquisadores, docentes e profissionais de excelência nas mais variadas áreas do conhecimento, de maneira a aumentar a qualidade e a expansão do ensino superior, da pesquisa e o desenvolvimento nacional da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Portanto, não é uma iniciativa que visa à massificação da oferta, mas propõe possibilitar que a formação pós-graduada seja acessível a pessoas que normalmente não teriam acesso à pós-graduação por motivos de distância dos centros de produção científica, entre outros. Desse modo a palavra central da política de PG-EAD é capilarização, em oposição à massificação.

Polos x Redes

Um polo de educação a distância, ou polo de apoio, é definido pelo MEC como um local, devidamente credenciado, próprio para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas ao curso ou a programas EAD de forma presencial. O polo abriga as atividades de tutoria presencial, biblioteca, laboratórios, teleaulas, avaliação (provas, exames etc.) e o estudante pode utilizar toda a infraestrutura tecnológica para contatos com a instituição ofertante e/ou participante do respectivo processo de formação. Embora atividades presenciais sejam exigidas tanto na educação a distância na graduação como na pós-graduação, o polo, na sua forma tradicional, não necessariamente se adequa à PG-EAD, por diversas razões. Por exemplo, os alunos seriam de número relativamente pequeno, pela razão já explicitada acima, e, provavelmente dispersos, complicando a sua agregação em lugares específicos e não justificando a despesa para sua manutenção. Também, a grande maioria de alunos teria seu próprio computador, não necessitando usar ferramentas fornecidas pelo polo. Além disso, os polos espalhados pelo interior, já disponíveis para a graduação, teriam dificuldade na oferta de tutores com o nível de qualificação exigida para servir aos pós-graduandos.

Assim, em vez do uso do termo “polo”, sugere-se, no caso da PG-EAD, a utilização de rede para abrigar as atividades presenciais do programa. Nesse sentido, uma rede serve para congregar instituições/unidades credenciadas, associadas, certificadas e competentes para a execução, consistindo em uma unidade específica da Instituição Proponente (IP), sede do curso/programa, e de outras unidades dessa mesma IP ou de

Instituições Associadas (IA) em regiões onde o curso/programa é oferecido. Em função de competências específicas a serem ofertadas pelas instituições/unidades (proponente e colaboradoras), podem ser admitidas participações de entidades não acadêmicas (públicas ou privadas) em atividades de apoio, mediante justificativa e formalização de convênios e parcerias, conforme critérios das instituições e/ou da CAPES e atendendo ao projeto pedagógico do curso proposto e às disposições das áreas de avaliação.

Projeto de PG-EAD x Projeto de PG-presencial

A PG-EAD, ainda que seja equiparável à PG-presencial no que diz respeito aos conteúdos transmitidos e à aprendizagem gerada, não pode ser entendida simplesmente como uma pós-graduação presencial veiculada pela *internet*. A formação a distância tem que ser pensada organicamente, em termos de estrutura, currículo, políticas e estratégias, desde o início, para ser feita a distância. Essa diferença deve ser observada na construção do projeto do programa. Como qualquer projeto submetido à Capes, um programa a distância deve abordar seus objetivos, missão e justificativa, suas condições institucionais, sua infraestrutura física, sua proposta pedagógica, seus corpos docente e técnico, suas pretensões quanto à pesquisa e à produção intelectual, sua política de autoavaliação e de planejamento estratégico. Porém, seu projeto tem que contemplar e detalhar aspectos que são específicos à modalidade, tais como:

- a. A justificativa da oferta do programa na modalidade EAD considerando sua área de conhecimento e seu local geográfico à luz da formação de pessoas e o desenvolvimento socioeconômico da região a serem promovidos.
- b. A descrição do sistema de comunicação em rede que sustenta os processos de interação e mediação entre estudantes e docentes, com detalhamento sobre os conteúdos, materiais de estudos e como acessá-los.
- c. A descrição e a definição das atribuições dos docentes permanentes, docentes colaboradores, membros de equipe multiprofissional, membros do apoio técnico, na qual se descreva as suas competências e responsabilidades com o programa, considerando o sistema de comunicação em rede.
- d. A definição e a descrição dos componentes curriculares a serem trabalhados, bem como a relação deles com a constituição das pesquisas e atividades a serem empreendidas.

- e. O detalhamento de como será a imersão do pós-graduando na instituição proponente (IP) e nas instituições colaboradoras (IC), assegurando participação nos grupos de pesquisa/trabalho a que estão vinculados, bem como as dinâmicas de orientação para a constituição dos projetos e pesquisas.
- f. A definição das redes de pesquisa, desenvolvimento e inovação que darão sustentação ao processo formativo, assegurando a capilarização da pós-graduação por meio da instituição proponente e das instituições colaboradoras, bem como de instituições associadas quando for o caso.
- g. A descrição de como será a trajetória do aluno no processo de aprendizagem das disciplinas nessa modalidade, dando organicidade a seus diferentes elementos, tais como avaliação, elementos curriculares/estudos, encontros presenciais, atividades síncronas de interação e mediação entre os docentes e aluno.
- h. A indicação dos momentos de encontros/estágios/módulos presenciais, incluindo localização, periodicidade, carga horária, finalidade, supervisão e forma de avaliação do aproveitamento.
- i. A descrição do sistema ou Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) dedicado ao curso/programa e como será desenvolvido, sendo desvinculado de sistemas de informação ou administrativos/financeiros, devendo estar disponível para avaliação.
- j. A existência de Normas e Manuais de Procedimentos Operacionais Padrão (POPs) quanto ao funcionamento, utilização, segurança, conforto, manutenção periódica, atualizações, serviços de apoio técnico e avaliação periódica quanto às demandas, aos serviços prestados e à qualidade desejada, entre outros.
- k. O detalhamento de ambientes, insumos e pessoal para o desenvolvimento de atividades presenciais, ensino de habilidades práticas, atividades de campo e similares nas instituições coordenadoras e associadas, quando existirem.

Saliente-se como destaque a importância dada à forma como ocorre o engajamento dos pós-graduandos na instituição, tendo em vista que falhas nos modos de pertencimento acadêmico, em muitos casos, são fatores determinantes para a desistência na modalidade EAD. Enfatiza-se a importância das dinâmicas acadêmicas e das relações orientador/orientandos na constituição dos projetos e pesquisas. Além disso, é fundamental a organicidade do curso na modalidade EAD, evitando-se apresentar como uma oferta de momentos pontuais de conhecimento por meio remoto, e sim

configurando-se como um programa de formação de fato, contendo elementos reais e sólidos de admissão, dados curriculares, encontros presenciais, tarefas de campo, atividades síncronas interativas, mediações entre docentes e alunos, avaliação, titulação, entre outros.

Avaliação de programas PG-EAD x avaliação de programas de PG-presencial

As potencialidades da EAD e suas limitações, exemplificadas pela experiência brasileira em EAD na graduação, demonstram a importância de medidas que assegurem que a sua presença em nível de pós-graduação *stricto-sensu* seja implementada no contexto institucional da Capes, através de processos de avaliação e de acompanhamento baseados em critérios definidos pelas diferentes Áreas de Avaliação, largamente socializados e rigorosamente aplicados por acadêmicos altamente qualificados. É claro que além dos indicadores tipicamente avaliados em relação aos programas presenciais, outros específicos à EAD, focando os aspectos do programalistas acima, devem ser contemplados. É importante que especialistas na oferta de EAD sejam incluídos nas avaliações dos programas da modalidade. Além disso, por ser uma novidade, aconselha-se às Áreas de Avaliação, autonomamente ou por sugestão do CTC-ES, que adotem acompanhamento diferenciado e periódico para cursos em recomendação ou recomendados, durante o período de avaliação vigente, cujos resultados seriam condicionantes para a continuidade de seu funcionamento. Um monitoramento mais geral e uniformizado, de longa duração, é também preconizado, talvez por uma comissão permanente estabelecida para tal fim.

Diagnóstico e recomendações

Com base na discussão conceitual acima, bem como no histórico da EAD no Brasil e no exterior, identifica-se três grandes ordens de problemas que devem ser enfrentados pelo conjunto de diretrizes, objetivos e recomendações elaborados para os próximos anos e a longo prazo:

Instrumentos regulatórios

O primeiro problema detectado diz respeito ao fato de a PG-EAD ainda não apresentar um conjunto satisfatório de instrumentos regulatórios, de modo a garantir a qualidade nessa modalidade de formação. Logo, o primeiro objetivo envolve a necessidade de que tais instrumentos sejam reformulados, atualizados e adequados à dinâmica da formação pós-graduada.

Para tal, recomenda-se substituir as Portarias CAPES 90/2019 e 002/2021 por outra que trate dos elementos abordados nos dois instrumentos em um documento só, fazendo os ajustes na legislação, e tratando dos seguintes aspectos:

- Quanto à apresentação de APCN na modalidade a distância, propõe-se que não sejam adotados critérios que, por definição, são estranhos à pós-graduação, como ocorre na Portaria 90, que lança mão do IGC (Índice Geral de Cursos). Como esse índice tem como base principal a avaliação dos cursos de graduação, a partir do ENADE, ele acaba dizendo pouco respeito à dinâmica institucional da pós-graduação. Assim, sugere-se que a IES deva possuir, no mínimo, um programa de pós-graduação *stricto sensu* reconhecido pelo MEC, em funcionamento, com nota 4 ou superior, e ser credenciada junto ao Ministério da Educação (MEC) para a oferta de cursos a distância.
- Quanto à participação presencial nos cursos a distância, substituir o termo “polo” (associado a oferta da EAD na graduação) pela noção de “rede”, definindo-a como congregação de diferentes instituições ou diferentes unidades (*campi*) de uma mesma instituição, todas atendendo os requisitos básicos já definidos para a oferta de cursos a distância, de modo que se fortaleçam os vínculos entre as unidades ou instituições participantes e permitam a vivência acadêmica dos pós-graduandos.
- Quanto ao corpo docente, ao contrário do que era indicado na Portaria 90, sugere-se que a relação do número de orientandos por orientador e o número máximo de programas em que cada docente pode atuar sejam determinados pelas áreas de avaliação, devendo englobar os cursos de pós-graduação *stricto sensu* presenciais e a distância.
- Quanto ao projeto pedagógico, deve-se exigir que seja descrito (a) o sistema de comunicação em rede; (b) o Sistema ou Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) dedicado ao curso/programa; (c) o processo da

imersão dos discentes na instituição proponente (IP) e nas instituições ou unidades colaboradoras (ICs); e a dinâmica das atividades de orientação e de constituição dos projetos e pesquisas.

- Quanto à avaliação de programas a distância, enfatiza-se que um curso de pós-graduação *stricto sensu* deve sempre ser analisado sob a perspectiva da área de conhecimento a qual está afeto. Assim, além de atender os critérios próprios para a modalidade a distância, deverá respeitar os critérios de aceitação da referida área para os cursos presenciais. Em adição, deve-se indicar que as Áreas de Avaliação, autonomamente ou por sugestão do CTC-ES, poderão indicar acompanhamento diferenciado e periódico para cursos em recomendação ou recomendados, durante o período de avaliação vigente, cujos resultados poderão ser condicionantes para a continuidade de seu funcionamento.
- Quanto à mudança de modalidade presencial para a distância e vice-versa, explicita-se que a essa mudança deverá sempre ocorrer no formato de APCN.

Estrutura de governança

A segunda grande ordem de problema se refere à inexistência de uma estrutura de governança da PG-EAD que garanta que a sua implementação e respeite os desejados níveis de qualidade, fugindo dos riscos de massificação, evasão e baixo desempenho. Portanto, a diretriz associada envolve a instituição dessa governança, de modo a garantir que a formação pós-graduada na modalidade seja implementada e avaliada com base em parâmetros adequados e pertinentes para o seu avanço qualitativo.

Para tal, recomenda-se constituir e instalar uma Comissão Permanente de Acompanhamento dos cursos de PG-EAD, que deve incluir em suas atribuições:

- Auxiliar na promoção de uma política da CAPES, organicamente construída, referente à modalidade de pós-graduação a distância, em articulação com o CTC-ES, a DAV e a DED.
- Propor, implantar e avaliar critérios, procedimentos e mecanismos para o acompanhamento e a avaliação da PG-EAD, mantendo paralelismo com a avaliação da PG-Presencial, preservando, contudo, a identidade da modalidade a distância.
- Estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de

avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações à DAV e ao CTC.

- Estabelecer estratégias para a formação e consolidação de uma cultura de PG-EAD de qualidade no Brasil, incluindo seminários e ações de comunicação voltadas para os PG-EAD e para a sociedade em geral.
- Observar o princípio da publicidade, assegurando transparência ativa para os processos e produtos da Comissão Permanente.
- Contribuir junto à DAV para conceituar o papel, a importância e a avaliação da oferta de pós-graduação *stricto sensu* a distância.
- Incluir em sua composição representantes dos Colégios, do CTC-ES e especialistas em educação a distância.
- Criar mecanismos de acompanhamento, dentre os quais visitas técnicas.

A Capes deve assegurar à Comissão apoio técnico para a realização on-line de reuniões ordinárias e extraordinárias, bem como lastro financeiro e logístico, no planejamento e realização de visitas técnicas.

Cultura de PG-EAD

Por fim, identifica-se como um problema o fato de ainda não ser notável, no Brasil, a presença de uma cultura de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade a distância, o que poderia potencializar seu potencial positivo. Criar e consolidar essa cultura dentro das IES, PPG, agências de fomento e outros órgãos de CT&I torna-se, assim, um objetivo importante.

Nesse sentido, recomenda-se:

- Estabelecer parceria da Comissão Permanente com a Coordenação de Comunicação Social da CAPES, no sentido de planejar e implementar ações permanentes de comunicação.
- Manter atualizada a página institucional da CAPES voltada para a PG-EAD, enriquecendo-a no sentido de transformá-la em um ponto de referência para as instituições e demais atores educacionais nos temas da regulação e da avaliação da pós-graduação *stricto sensu* a distância.
- Assegurar mecanismos de transparência ativa para os trabalhos e posicionamentos da Comissão Permanente, que envolvem a divulgação de

atas, relatórios e outros documentos produzidos por ela.

- Planejar, executar e avaliar um Seminário sobre a PG-EAD no Brasil, dentro de dois anos, para reunir os coordenadores e membros dos programas de PG-EAD com APCN aprovado em 2022 e favorecer a troca de experiência entre eles.
- Criar e manter um banco de especialistas em educação a distância, representando as Grandes Áreas da CAPES.

Conclusões

A partir do diagnóstico realizado, do mapeamento do contexto da EAD no Brasil e no mundo e dos debates conceituais travados neste artigo, entendemos que a pós-graduação *stricto sensu* na modalidade a distância no país tem um fértil caminho pela frente, que deve ser trilhado com a segurança necessária para que possa atingir seu potencial mais elevado. Não há, por suposto, uma receita de sucesso. Devemos nos comprometer com o permanente acompanhamento do desempenho da PG-EAD, com a avaliação continuada do alcance de suas metas de promoção e difusão do conhecimento científico e de ampliação qualificada da oferta de vagas para regiões e pessoas que estão à margem da pós-graduação brasileira. Apenas assim podemos nos assegurar de estar implementando uma nova modalidade de formação pós-graduada de qualidade, não apenas por adotar tecnologias educacionais avançadas, mas também por oferecer um programa de formação amplo de fato, que venha a ocupar um lugar relevante no Sistema Nacional de Pós-graduação.

Referências

ALONSO, Katia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação e Sociedade*, 31 (113), 2010, p. 1319-1335.

<https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400014>

BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. Qualidade na Educação Superior a Distância no Brasil: onde estamos, para onde vamos? *EAD em Foco*, 8(1). 2018. DOI:

<https://doi.org/10.18264/EADf.v8i1.709>

BIELSCHOWSKY, Carlos (coord). *Expansão da Educação Superior no Brasil: análise das Instituições Privadas. Relatório de Pesquisa*. São Paulo: SoU Ciência. 145p. 2022. Disponível em

<https://souciencia.unifesp.br/paineis/expansaoensinosuperiorprivado>. Acesso em 13.nov.2023

BRASIL. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm. Acesso em 13.nov.2023

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Revogado pelo Decreto nº 9.057, de 2017. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm Acesso em 13.nov.2023

BRASIL. Decreto Nº. 5.800, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. D.O.U. de 9.6.2006. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm Acesso em 13.nov.2023

BRASIL. Resolução CNE/CES nº 7/2017. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação stricto sensu. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/publicacoes-para-professores/30000-uncategorised/49241-resolucoes-cne-ces-2017> Acesso em 13.nov.2023

BRASIL. CAPES. Grupo de Trabalho. Critérios Avaliativos para Propostas de Cursos Novos na Modalidade de Educação a Distância, Brasília: CAPES. 2019a. Disponível em <http://www.capes.gov.br/pt/relatoriostecnicos-dav>. Acesso 07 agosto 2023

BRASIL. CAPES. Portaria CAPES 90/2019. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade de educação a distância. Publicada no DOU de 24 de abril de 2019b. Disponível em <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=1028#anchor> Acesso em 13.nov.2023

BRASIL. CAPES. Portaria CAPES 2/2021. Regulamenta o art. 8º da Portaria CAPES nº 90, de 24 de abril de 2019, estabelecendo as diretrizes para autorização de funcionamento e para a Avaliação de permanência de Polos de Educação a Distância (polo EAD) para oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu. Publicada no DOU - Seção 1 - 07/01/2021, págs. 26-27. Disponível em <http://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=5709#anchor> Acesso em 13.nov.2023

BRASIL. CAPES. Grupo de Trabalho para o Aprimoramento dos Processos Relacionados às Avaliações de Entrada e de Permanência de Programas de Pós-Graduação *Stricto Sensu* na Modalidade Educação a Distância. Brasília, DF: CAPES. 2022a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação, Parecer CNE/CP no. 14/2022, aprovado em 05 de julho de 2022, que trata das Diretrizes Nacionais Gerais para o desenvolvimento do processo híbrido de ensino e aprendizagem. 2022b. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=238781-pcp014-22&category_slug=julho-2022-pdf&Itemid=30192 Acesso em 13.nov.2023

KEYSTONE ONLINE. Browse thousands of graduate degrees from around the world. (s/d). Disponível em <https://www.onlinestudies.com/>. Acesso em 14.nov.2023

NEDER, Maria Lúcia Cavalli. A educação a distância no contexto das políticas da UFMT. Universidade e Democracia, Editora da UFMG, pp. 79-86. 2004.

ONLINE COLLEGE PLAN. Disponível em <https://www.onlinecollegeplan.com/best-online-doctoral-programs/>. (s/d) Acesso em 13.nov.2023

TAKAI, Andrea Midori. Perspectivas do Profmat: Política Pública em construção. 175f. Tese (Doutorado em Educação em Ciências: Química da Vida e da Saúde) – Instituto de Ciências Básicas da Saúde, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2017. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/159502>. Acesso em: 14 nov. 2023

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION. Digest for Educational Statistics, National Center of Educational Statistics. 2020. Disponível em https://nces.ed.gov/programs/digest/d20/tables/dt20_311.15.asp Acesso em 13.nov.2023