

A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: REALIDADE E PERSPECTIVAS DA LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O SETOR

Carlos Alexandre Michaello Marques
prof.alexandre@mmpadvogados.com
Faculdade de Direito - FADIR
Universidade Federal do Rio Grande - FURG

RESUMO

A educação a distância no Brasil está passando por mudanças, porém se o Estado não estiver preparado para lidar com elas, fomentando e regulamentando o que se faz necessário ingressaremos em uma crise didático-pedagógica sem precedentes, pois não existe de qualquer sorte um único modelo na EaD. A legislação utilizada em outros tempos não mais correspondem às realidades postas com a disseminação da EaD na sociedade atual. Assim o estudo dessas constantes modificações que recentemente foram propulsadas pela utilização das Tecnologias de Informação e Comunicação - TIC's nestas últimas décadas se faz imperativo, pois somente assim, será possível manejar Políticas Públicas para esta modalidade de ensino no Brasil. Se identificou o estágio da EaD no Brasil e suas perspectivas temporais futuras. Nesta senda, foi utilizado o método descritivo, em pesquisa qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Legislação, Políticas Públicas, EaD; Tecnologias de informação e comunicação; Ensino Superior

RESUMEN

La educación a distancia (EaD) en Brasil está cambiando, pero si el Estado no está dispuesto a lidiar con ella, fomentar y regular lo que es necesario lo puede entrar en una crisis sin precedentes didáctico-pedagógico, ya que no hay ningún tipo de un único modelo en la educación a distancia. La legislación utilizada en otras ocasiones ya no corresponden a las realidades puestas con la extensión de la educación a distancia en la sociedad actual. Así, el estudio de estos cambios constantes que recientemente han sido impulsados por el uso de las Tecnologías de Información y Comunicación - TIC's en las últimas décadas hace que sea imprescindible, pues sólo así será posible gestionar las políticas públicas para este tipo de educación en Brasil. Se identificó la etapa de la educación a distancia en Brasil y sus futuras perspectivas temporales. En este orden de ideas, se utilizó el método descriptivo de enfoque de investigación cualitativa a la literatura y documentos.

Palabras clave: Legislación, Política Pública, Educación a distancia, Información y Comunicación, Educación Superior

ABSTRACT

Distance education in Brazil is undergoing changes, but if the state is not prepared to deal with them, encouraging and regulating what is necessary to enter you in a crisis didactic-pedagogic unprecedented, as there is any sort of a single model distance education. The legislation used in other times no longer correspond to the realities put the spread of distance education in today's society. Thus the study of these constant changes that have recently been propelled by the use of Information and Communication Technologies - TIC's in recent decades makes it imperative, for only thus will be possible to manage public politics for this type of education in Brazil. Identified the stage of distance education in Brazil and their future time perspectives. In this vein, we used the descriptive method in qualitative research approach to literature and documents.

Keywords: Law, Public Politics, Distance education; Information and Communication Technologies; Higher Education

INTRODUÇÃO

O sistema de ensino no Brasil tem passado por mudanças sensíveis nas últimas décadas, fruto em grande parte, das necessidades da sociedade em que vivemos, e esta em constante dinamismo, busca a cada momento compreender sua posição dentro deste processo revisório, visando estabelecer uma nova realidade para o ensino no mundo atual.

A educação bancária criticada por Paulo Freire não mais se enquadra nas aspirações do perfil atual dos envolvidos, os alunos do século XXI, que pretendem maior interatividade, experiências de imersão em um mundo múltiplo, com possibilidade de autodesenvolvimento e uma melhor gestão de valores indispensáveis como o tempo. A crença de que o ensino poderia ser mais do que o quadro e o giz, aliado a crescente necessidade do estar em ambientes distintos em momentos distintos, fez com que a revolução na educação tradicional fosse impulsionada.

A educação inspirada nessa torrente de mudanças foi naturalmente adaptada às necessidades do imediatismo, surgindo como precursores os setores privados, que viabilizaram a possibilidade, em um país com dimensões continentais como o Brasil, receber informações concentradas em apenas uma unidade da Federação e muitas vezes em apenas um Município, fazendo com que a democratização do acesso ao ensino, naquele momento, aperfeiçoamento ou profissionalizante, alcançasse números expressivos.

No mesmo sentido, as mudanças trilhavam caminhos tortuosos e questionáveis por alguns críticos severos dos modelos em EaD, mas nas últimas décadas foram impulsionadas pela necessidade de um amplo acesso ao sistema de ensino no Brasil. Restava claro que o ensino presencial, tradicional, sozinho não seria capaz de solucionar os graves problemas brasileiros de disponibilidade de vagas nos diversos níveis de ensino, mas restou ocupado o vácuo com a evolução vertiginosa da EaD.

O avanço progressivo desta modalidade no sistema de ensino brasileiro está intimamente coligadas aos incrementos trazidos pelas Novas Tecnologias de Comunicação e Informação - TIC's, que passaram a dar o suporte indispensável ao atendimento das demandas de uma modalidade que pressupõe bases territoriais distintas, muitas vezes com distância que só seriam transpostas com investimentos altíssimos.

1. A LDB E AS NORMATIVAS DA EAD NO BRASIL

O sistema de ensino no Brasil passou por diversos momentos desde o descobrimento até os dias atuais, porém as mudanças mais significativas são no pós Constituição Federal de 1988, que trouxe o vocábulo em diversos artigos, apresentando com isto sua relevância no Estado republicano. Nesta senda, o legislador constituinte foi além e dedicou 10 artigos (arts. 205/214) da Seção I do Capítulo III da Carta da República, alvos de constantes alterações por emendas pelo constituinte derivado.

Na esteira dessa nova perspectiva norteadora da Educação no Brasil em 20 de dezembro de 1996 foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/96, que desempenhou um grande avanço no cenário nacional, trazendo em seu corpo o debate sobre a Educação a distância, em especial no artigo 80, *in verbis*:

Art. 80. 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.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos

respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:
I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais. (Grifo nosso)

O referido artigo 80 da LDB foi posteriormente regulamentado pelo Decreto 5.622/2005 que vem traçar as bases legais da EaD no Brasil, direcionando inclusive um conceito legal de Educação a distância, suas modalidades e níveis, bem como todo o processo para oferta de cursos nesta modalidade, preenchendo com isto um vácuo normativo para um funcionamento adequado da mesma. Nesse sentido, importante destacar o conceito legal, constante no artigo 1º do decreto supra:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância 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. (Grifo nosso)

Todavia não é ponto pacífico entre os especialistas que a regulamentação atual seja suficiente para o momento que vivemos na EaD, pois uma legislação mais diretiva para alguns setores seria indispensável para um processo mais seguro e uma disseminação da modalidade com melhor aproveitamento do amplo seguimento que busca essa modalidade como alternativa na sociedade atual, neste sentido a opinião de Shara Christina Ferreira Lessa é que:

Nesse contexto, torna-se apropriado que se realize uma reflexão crítica sobre a necessidade e a importância da interpretação adequada da legislação, uma vez que ela vai além da definição de normas e procedimentos, objetivando garantir a credibilidade do processo sem esquecer quais os reflexos nas Instituições de Ensino Superior (IES) que adotam a EAD, visando atingir ao pressuposto apresentado de que ela seria uma possível solução para inclusão social e para melhoria quantitativa e qualitativa do processo educacional brasileiro. (2011, p.19)

Resta clarificada na posição da autora, que a legislação não é insuficiente, mas que importa sim um trabalho hermenêutico, a fim de extrair um sentido mais conglobante, que proceda com o favorecimento de uma realidade indispensável e de extrema urgência na sociedade brasileira. Trata-se de utilização das vantagens da

EaD como meio propulsor da inclusão social e, com isso contribuir com qualificação do sistema de ensino no Brasil de uma maneira mais ampla e democrática.

É sabido que nem para tudo é necessário uma regulamentação por meio de leis ou atos normativos, pois nossa Constituição Federal, a LDB e o Decreto 5.622/2005, estabelecem as diretrizes necessárias para que se desenvolvam as estratégias de fomento da Educação a distância no Brasil, mas que de toda sorte recebem de outra banda uma série de críticas quanto a se ter um direcionamento da EaD no Brasil, dessa maneira resta claro no comentário de Shara Christina Ferreira Lessa ao afirmar que:

Os críticos à regulamentação, por outro lado, entendem que a questão do limite temporal mínimo à concretização do curso extingue um dos principais triunfos da modalidade, **contraria princípios mundiais da EAD – que permite uma aceleração de aprendizagem – e constitui-se em um grande problema para os seus gestores.** Ao contrário, este trabalho procura demonstrar a importância da norma que trata equitativamente as duas modalidades de educação e visa proibir que IES pouco idôneas ofereçam diplomas de forma fácil, com graduações feitas em tempo menor. (2011, p.24) (Grifo nosso)

De certo é que se faz necessário sim, um incremento e implemento de uma número significativamente maior e, melhor qualificação das Políticas Públicas, pois o suporte normativo se percebe adequado, embora esteja dentro deste imbróglio teórico e de perspectiva.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EAD NO ENSINO SUPERIOR

As Políticas Públicas para a EaD no ensino superior começam a ganhar espaço a partir do ano de 2002, focadas na perspectiva de democratização do ensino, calcada na proposta de “educação superior para todos”. Em verdade essa modalidade de ensino surge como instrumento adequado para atender essa nova demanda política e social. (CORTELAZZO, 2010, p.12)

Todavia, ao mesmo tempo em que as políticas públicas regulamentam a EaD e esta passa a ganhar terreno, também surge desconfiança acerca dos métodos empregados para aprendizagem, pois por muito tempo foi utilizada como supletiva e complementar à educação presencial. (BORBA; MALHEIRO; ZULATTO, 2011, p. 22)

Nesse sentido, o Decreto nº 5.622/2005, vem ao encontro do que dispunha o art. 80 da Lei nº 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), definindo sua diferenciação do ensino presencial e estabelecendo parâmetros peculiares de metodologia, gestão e avaliação.

Entretanto, obviamente, não bastava, para que a EaD se concretizasse de forma eficiente, a mera determinação legal, dissociada do debate dos principais atores nesse processo de aprendizagem para o qual nem professores e nem alunos estavam amplamente preparados. Assim, leciona Vani Moreira Kenski considera que:

A determinação política e a elaboração “em gabinete” destes projetos afastam a sua operacionalização da realidade prática e das necessidades concretas dos espaços educacionais para os quais se dirigem. Orientados por teorias e práticas afastadas das realidades concretas das escolas e outros ambientes educacionais, a maioria destes projetos foram impostos, com o mínimo grau de liberdade para alterações pelos seus executores. Esta defasagem entre quem pensa e quem faz, resultou no oferecimento de projetos com currículos inadequados e com o oferecimento de recursos didáticos padronizados de acompanhamento (livros, textos, apostilas, programas de áudio e vídeo, etc...) descompassados dos programas oferecidos pelas mídias (rádio e tv) e sem articulações com as características regionais dos alunos ou suas necessidades concretas de ensino. (2010, p. 9)

É translúcido que os primeiros momentos de qualquer transformação em que estejam inseridos os governos podem ser tormentosos, como efetivamente foi possível verificar, pois a dose de aplicação dos tecnocratas acaba por prevalecer sobre as razões pelas quais se almeja a mudança na prática, sendo assim construídas políticas públicas baseadas em metas e não em aperfeiçoamento dos modelos pedagógicos e educacionais.

Todavia, com um engajamento dos profissionais que pesquisam e vivenciam a EaD, as políticas obtusas aos poucos são convertidas em evoluções significativas, em especial no setor privado e mais tardiamente no setor público como a criação da Universidade Aberta do Brasil - UAB. Nesse sentido, faz necessário o esclarecimento trazido por Prof. Dr. José Matias-Pereira baseado no pensamento do ilustre Pierre Lèvy ao afirmar que:

Observa-se que o crescente aumento da importância da EaD tem contribuído para elevar a tensão entre os paradigmas presentes na educação brasileira. O uso das novas tecnologias de informação e comunicação está provocando uma metamorfose intensa nas relações humanas, em especial no campo da educação, reforçando a idéia de que as

IES devem se adequar às necessidades das diversas camadas da população, entre elas o uso de mídias e de novas práticas docentes (LÉVY, 1993, p. 7). No contexto dessas transformações, que estão impactando em diferentes níveis da vida social, provocando assim profundas mudanças econômicas, sociais, políticas, culturais, ambientais, entre outras. Como não poderia deixar de acontecer, também estão afetando as escolas e o exercício profissional da docência. (2010, p. 17)

Dessa forma, resta identificada uma promoção de Políticas Públicas de maneira vertical, mais precisamente de cima para baixo, o que em qualquer modalidade de Educação seria prejudicial, na EaD é o insito de uma tragédia mais do que anunciada, pois a dinâmica empregada na EaD não pode em momento algum estar vinculado as decisões tecnocráticas ou sem discussão prévia com seus atores.

3. O ESTÁGIO ATUAL DA EAD NO BRASIL E SUAS PERSPECTIVAS NO ENSINO SUPERIOR

A fase que se inicia atualmente em nosso país, no tocante a EaD, em especial no Ensino Superior, é de ampliação, pois a consolidação já se fez na última década, embora seja alvo de críticas de alguns setores mais conservadores da educação brasileira. O implemento das Tecnologias da Informação e Educação foram decisivas para a consolidação alcançada, bem como a Portaria nº 4.059/2004 do MEC que permite o incremento nos Cursos presencial no total de 20% da carga horária a distância, desde que os mesmos sejam reconhecidos no termos regulamentares.

Outro fator importante foram as Políticas Públicas de expansão do Ensino Superior promovidas pelo Governo Federal na última década, tais políticas dedicaram-se igualmente ao incentivo das modalidades de Educação a distância, inclusive com a constituição específica da Universidade Aberta do Brasil, atualmente sob a gerência da CAPES para democratizar a EaD no setor público em parcerias com as Universidades Federais.

Todavia, essas medidas não foram suficientes, pois os desvios tecnocráticos ultimaram para os mesmos problemas da educação presencial, ante a preocupação específica da modalidade a distância como se o mais importante não fosse a própria educação, ainda assim o foco da discussão vem sendo perdido como bem afirma Eliana Sampaio Romão:

Cabe, então, considerar a ênfase dispensada na modalidade de educação a distância, ao termo distância. A adjetivação à distância, tão requisitada na atualidade em projetos educativos, vem muitas vezes obscurecer o essencial, neste caso, a educação, deixando na penumbra a natureza substantiva inerente ao fenômeno educativo. É importante, então, reconhecer e compreender o sentido da educação, sobretudo na modalidade cuja denominação é dita Educação a Distância, pois é a educação que promove a dignificação da natureza do homem. Priorizar a expressão adjetiva – à distância – em detrimento do substantivo, tem empalidecido o fenômeno educativo na sua essência, forjando suspeitas muitas das quais precipitadas que rondam em seu entorno, bem como uma teia de desvios e outras inversões afinadas com **a lógica da distribuição**, da exclusão, da desigualdade, da sociedade tanto da informação e do conhecimento quanto da barbárie. (2008, p. 205) (Grifo do autor)

Nesse sentido, o setor privado tem melhor entendido essa lógica quando trata a Educação presencial e a distância como sendo dois processos semelhantes, apenas com a particularidade financeira distinta. Outrossim, também tem sido alvo do setor privado a utilização da Portaria nº 4.059/2004 do MEC para integrar o alunado as novas tecnologias da informação e comunicação no ensino presencial, promovendo uma democratização e um maior acesso ao ensino superior com a redução de custos. Há de se questionar como fazem Noronha Filho, Silva e Carvalho acerca do tema:

Sob o argumento da democratização do ensino superior, várias indagações são levantadas, no sentido de questionar que tipo de democratização se propõe, sendo que o foco é a classe menos favorecida. O discurso gira em torno de que a meta consiste no desenvolvimento econômico do país por meio de uma formação cujo perfil atenda a demanda do mercado. (2011, p. 7)

A educação acompanha um processo de flexibilização da própria sociedade, a qual não se mantém estanque. *“A preocupação em educação na atualidade é o de formar o cidadão brasileiro que também possa ser um ‘cidadão do mundo’, e não apenas ‘preparar o trabalhador ou o consumidor das novas tecnologias’.*” (KENSKI, 2010, p. 11). Por este motivo é imprescindível que os processos de ensino-aprendizagem presencial e a distância se integrem, pois somente com esta integração será possível dar resposta às demandas educacionais que emergem atualmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi possível observar diante da pesquisa realizada, percebe-se que a EaD construiu seu espaço a partir da legislação pertinente e das políticas públicas de educação com o escopo de atingir o objetivo de expansão e democratização do acesso, no caso abordado, ao ensino superior, seja puramente ou como subsídio de inovação.

Todavia, as normas pertinentes à sua utilização e os processos de aprendizagem devem ser dialogadas de forma ampla, considerando os atores envolvidos, ou seja, educadores, educandos e gestores educacionais, a fim de que as estratégias definidas não caiam no vazio da inviabilidade prática, resultando com isso em meras discussões de gabinete, em que tecnocratas definem o futuro de algo importantíssimo e que não se traduz apenas em números.

Verifica-se que o setor privado obteve melhor êxito na aplicação da EaD, em especial no que se refere à integração da educação presencial com a EaD, pois a modificação de paradigmas causada pelo avanço das TICs e a facilidade de acesso a um grande volume de informação pela internet exige adequação das estratégias pedagógicas.

Com isso, a união entre os dois modelos educacionais aproxima a realidade do dia a dia ao contexto escolar, despertando o interesse dos estudantes em apropriar-se do conhecimento de outras formas, abandonando assim métodos tradicionais e, por vezes, já ultrapassados e ineficazes atualmente. É certo que ainda há muito a avançar nos sistemas EaD, entretanto, este processo irreversível merece confiança, pesquisa e aprimoramento para que dele se obtenha o máximo de qualidade e produtividade no ensino superior.

As perspectivas para a educação a distância são as melhores, pois outros métodos inovadores estão por vir, eis que a tecnologia avança diuturnamente, o que se faz urgente é a atualização e qualificação docente para compreender os novos processos, pois o educador deve estar em sintonia com as inovações para fazer um melhor aproveitamento desta nova conjuntura.

REFERÊNCIAS

BLOIS, Marlene M. A **Educação a distância no Brasil: algumas considerações sobre critérios de qualidade**. Disponível em:
<<http://investigacion.ilce.edu.mx/tyce/41/art5.pdf>> Acesso em: 16 de julho de 2012.

BORBA, Marcelo de Carvalho; MALHEIROS, Ana Paula dos Santos; ZULATTO, Rúbia Barcelos Amaral. **Educação a distância online**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Governo Federal. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.

CORTELAZZO, Iolanda Bueno de Camargo. **Prática pedagógica, aprendizagem e avaliação em educação**. 2. ed. Curitiba: Ibepe, 2010.

DINIZ, Ester de Carvalho; VAN DER LINDEN, Marta Maria Gomes; FERNANDES, Terezinha Alves. (ORG). **Educação a Distância: coletânea de textos para subsidiar a docência on-line**. João Pessoa: Editora da UFPB, 2011.

KENSKI, Vani Moreira. **O desafio da Educação a distância no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/revistaedufoco/files/2010/02/011.pdf>> Acesso em: 16 de agosto de 2012.

GOMES, Silvana Guimarães Silva. **Políticas Públicas em EaD no Brasil**. Disponível em: <http://ftp.comprasnet.se.gov.br/sead/licitacoes/Pregoes2011/PE091/Anexos/Eventos_modulo_I/topico_ead/Aula_04.pdf> Acesso em: 03 de setembro de 2012.

LESSA, Shara Christina Ferreira. **Os reflexos da legislação de educação a distância no Brasil**. Disponível em: <http://www.abed.org.br/revistacientifica/Revista_PDF_Doc/2011/Artigo_02.pdf> Acesso em: 10 de julho de 2012.

MATIAS-PEREIRA, Jose. **Educação Superior a Distância, Tecnologias de Informação e Comunicação e Inclusão Social no Brasil**. Disponível em: <<http://www.eptic.com.br/arquivos/Revistas/vol.XII,n2,2010/JosePereira.pdf>> Acesso em: 19 de setembro de 2012.

NORONHA FILHO, Ananias; SILVA, Angela Maria Moreira; CARVALHO, Rutineia de Oliveira. **Políticas Públicas de Educação no Brasil: caminhos e descaminhos trilhados**. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/MESAS_TEMATICAS/POLITICAS_PUBLICAS_DE_EDUCACAO_NO_BRASIL_CAMINHOS_E_DESCAMINHOS_TRILHADOS_NEW.pdf> Acesso em: 01 de agosto de 2012.

ROMÃO, Eliana Sampaio. **Políticas da Educação a distância no Brasil: desvios e desafios**. Disponível em: <<http://www.dtp.uem.br/rtp/volumes/v11n2/009-artigo-eliana-199-206.pdf>> Acesso em: 07 de setembro de 2012.

SILVA, William Victor Kendrick Matos; SOUZA, Marcio Vieira de; Goi, Viviane Marques; Matos Filho, Wilson; SOUZA, Márcia Previato de. **Uma análise sobre Políticas Públicas em Educação a distância no Brasil (2002-2008)**. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/congresso2009/CD/trabalhos/1552009221220.pdf>> Acesso em: 16 de setembro de 2012.

SLAVOV, Barbara; SLAVOV, Ricardo. **Educação a distância, uma nova modalidade de ensino, e a legislação brasileira**. Disponível em: <http://www.revistasapere.inf.br/download/segunda/SLAVOV_SLAVOV.pdf> Acesso em: 07 de julho de 2012.