

A educação a distância no ensino de graduação: contexto tecnológico e normativo

Aires J Rover, Dr.
Professor e pesquisador na UFSC
www.infojur.ccj.ufsc.br/aires
airesjr@ccj.ufsc.br

Introdução

Nos últimos 20 anos, a revolução tecnológica digital atingiu todas as áreas da indústria, das telecomunicações, do comércio e dos serviços. Máquinas que só podiam ser operadas por especialistas passaram a ser substituídos por microcomputadores cada vez mais potentes e acessíveis. Com o acelerado progresso obtido tanto no campo da tecnologia dos computadores, quanto no da programação, a informática deixou de ser uma área reservada a especialistas e se expandiu cada vez mais na vida cotidiana, permitindo o acesso das pessoas a uma proporção cada vez maior de informação.

Isto ampliou consideravelmente o desempenho dos fatores de produção, aumentando o desempenho das pessoas e a competitividade do mercado. Passou a existir uma maior exigência em termos de qualidade por parte dos consumidores o que têm levado a que as empresas busquem uma força de trabalho cada vez mais qualificada.

As aplicações da informática transformaram profundamente e continuam transformando quase todas as atividades humanas, convertendo-se numa excepcional ferramenta de trabalho em terrenos tão diversos quanto as comunicações, o ensino, a medicina e a saúde, a automação e até o direito.

Evidentemente, a tecnologia quer evoluir, esta é sua natureza. Os limites de adoção e divulgação de uma inovação, contudo, são a necessidade social, os recursos sociais e um ambiente social favorável. A maior ou menor confluência destes elementos é que determinam o maior ou menor grau de evolução numa sociedade e a direção da mesma.

Hoje, estes elementos mostram que a sociedade brasileira exige que estas alternativas atinjam a educação e a escola. Não é mais possível conviver com currículos irremediavelmente obsoletos. O uso da tecnologia como instrumento no processo educativo é possível e necessário, passando pelo onipresente computador, pela Internet e finalmente, na integração de todos estes recursos, pela educação a distância (de ora em diante EaD).

A educação é direito de todos e a sua promoção é dever do Estado e da família, em colaboração com a sociedade. Dela depende o pleno crescimento da pessoa, o seu preparo para o exercício da cidadania e a conseqüente qualificação para o trabalho (artigo 205 da Constituição Federal). Como realizar este ideal?

As novas tecnologias de comunicação podem ser usadas como instrumento de desenvolvimento da educação e o Brasil está se empenhando no aumento do acesso à informação. Os níveis deste investimento é que dirão se haverá sucesso ou não, se conseguiremos construir a educação do futuro, baseada que é no professor coletivo e no estudante autônomo.

A EaD ou a teleducação está imersa neste contexto. Além disto, não surgiu do nada e tem uma longa história de experimentações, sucessos e fracassos. Também não é desconhecida dos brasileiros. Esse método de educação era e é aplicado por diversas

instituições educacionais tradicionais, usando especialmente a via postal, forma esta de interação totalmente ultrapassada.

No geral, via-se até recentemente a EaD como uma educação de segunda categoria, a ser utilizada por aqueles que não tiveram oportunidade de uma educação presencial convencional. Com as novas tecnologias este preconceito não tem mais sentido. EaD deve ser considerada no contexto da Educação em geral, sem subvalorizá-la nem considerá-la a solução para todos os problemas da área. Evidentemente, há uma mudança que é substancial e que é determinante para o sucesso ou fracasso da EaD: a valorização da experiência individual e cultural dos alunos passa a ser fundamental.

De qualquer maneira, a EaD está em expansão no mundo todo. Há o aumento da demanda por formação ou qualificação e a multiplicação de meios técnicos capazes de garantir a efetivação desse tipo de educação. Além e por causa disto, os textos legais começam a tratar a EaD como parte de uma estratégia de ampliação democrática do acesso à educação pela sociedade brasileira.

Hoje, as melhores universidades começam a oferecer EaD e muitas delas através da Internet. Isto não quer dizer que tudo está pronto, ao contrário, e uma das principais deficiências é a falta de gente capacitada e especializada em educação on-line.

Cultura e educação virtuais

As inovações que rondam o desenvolvimento da sociedade estão criando novas formas de contatos sociais, onde a presença física deixa de ser uma condição necessária. A cada dia torna-se mais evidente a emergência da cibercultura, isto é, de *um conjunto de técnicas (materiais e intelectuais), de práticas, de atitudes, de modos de pensamento e de valores que se desenvolvem paralelamente ao crescimento do ciberespaço* (LÉVY, 1997, p.17). Trata-se de uma cultura do efêmero, uma colagem de experiências e interesses. *Trata-se de uma cultura virtual, multifacetada, como nas experiências visuais criadas por computadores no ciberespaço, rearranjando a realidade. Não é uma fantasia, é uma força material, porque informa e reforça poderosas decisões econômicas a todo o momento da vida da rede* (CASTELLS, 1999). É por isto que na passagem de uma sociedade industrial para uma sociedade da informação esta envelhece mais rapidamente, tem data de validade cada vez menor. E isto ocorre com a mediação das tecnologias da informação.

De outra maneira, com a **mediação do computador** como meio de comunicação a sociedade ganhou um aliado de peso. Os mundos passaram a estar ao alcance do mouse. Um verdadeiro paradoxo, a imobilidade do corpo ultrapassando as fronteiras dos continentes. Mudam as noções tradicionais de tempo e espaço. *Essa mudança do mundo dos átomos para o mundo dos bits é irrevogável e ocorre num ritmo exponencial. De fato, atualmente a informática não tem mais nada a ver com computadores. Tem a ver com a vida das pessoas* (NEGROPONTE, Nicholas, 2001, p.12).

Dessa forma, aprendemos além da sala de aula: eventos, congressos, seminários, grupos de pesquisa, laboratórios, bibliotecas, restaurantes. As tecnologias disponíveis através das diversas mídias de comunicação (televisão, cinema e Internet) permitem o acesso a uma enorme riqueza de imagens e informações e levam nosso cérebro a ter uma agilidade maior. Evidentemente, é preciso aprender a lidar com essas novidades sem que venham a inibir a capacidade de decisão e de imaginação (DAMÁSIO, 1995).

Porém, este não é o maior desafio. A dificuldade maior é superar um sistema educacional criado para produzir operários para a economia da Revolução Industrial. Os

objetivos da escola devem mudar, ensinar a raciocinar e a aprender, em conformidade com a nova economia, mais ligada à criação, transmissão e processamento de informações e idéias, num contexto global.

O sistema exige maior rapidez e eficiência em todos os processos e a televisão, o fax, o computador, as redes são momentos dessa exigência. Surgem novos conceitos como interatividade e computação ubíqua. A comunicação não segue por uma via apenas, mas todas as partes envolvidas participam, de qualquer lugar a qualquer hora. Permanentemente conectados. É possível estudar, trabalhar e fazer compras sem sair de casa. Uma verdadeira revolução. **A era do acesso** (RIFKIN, 2001).

O analfabetismo tradicional não impede a comunicação, porém cria uma exclusão social. Já no analfabetismo digital as conseqüências são mais devastadoras. Contudo, o ambiente virtual digital tem o grande potencial de diminuir as distâncias entre pessoas. Para tanto é necessário um grande esforço de alfabetização da sociedade para o mundo digital. Neste processo, as novas tecnologias têm papel importante, capaz de revolucionar os métodos de ensino até aqui utilizados.

Hoje a ênfase está no **aprender a aprender**. Aprender já é uma atividade realizada durante a vida inteira, ocorrendo predominantemente fora das instituições formais de ensino. Participaremos permanentemente de organizações baseadas no conhecimento, cuja principal força de trabalho é trabalhador do conhecimento. Vivemos imersos num ambiente computacional, participaremos da chamada comunidade de aprendizagem. Para tanto precisaremos estar comprometidos com a construção dos conhecimentos, socializando-os.

Este, contudo, não é um caminho fácil. Ter informação não significa ter conhecimento ou ter condições de compreender a realidade. É preciso a capacidade de analisar e relacionar essas informações, sem a qual falta o conhecimento crítico do mundo. Por outro lado, a quantidade de informação multiplicou-se, mas a capacidade do ser humano assimilá-las continua a mesma. A oferta excessiva de informações gera a não comunicação.

Enfim, a sociedade tem hoje muitos instrumentos de auto-avaliação, graças ao conhecimento acumulado sobre si mesma. Disto descobre-se sempre em crise, descobre-se ser uma **sociedade de risco** permanente: *Nas últimas décadas de nosso século temos assistido uma crise complexa, multidimensional, cujas facetas afetam todos os aspectos de nossa vida: a saúde, o modo de vida, a qualidade do meio ambiente, e das relações sociais, da economia, tecnologia e política. É uma crise de dimensões intelectuais, morais e espirituais; uma crise de escala e premência sem precedentes em toda a história da humanidade. Pela primeira vez temos que nos defrontar com a real ameaça de extinção da raça humana e de toda a vida no planeta. A dinâmica subjacente a qualquer desses problemas é a mesma. Tudo isso são facetas de uma só crise, que é essencialmente, uma crise de percepção* (CAPRA, 1982).

Educação mediada pelas novas tecnologias

Toda tecnologia é socialmente construída, ou seja, é sempre o resultado de um processo de negociação (**flexibilidade interpretativa**) no qual são levadas em conta circunstâncias técnicas, sociais, políticas, econômicas pelos **grupos sociais** relevantes, aqueles mais diretamente relacionados ao planejamento, desenvolvimento e difusão de um novo artefato ou processo. Eles não agem aleatoriamente, agem a partir das **estruturas tecnológicas** às quais estão ligados. Seriam as teorias, conceitos e objetivos, bem como

estratégias ou práticas em que aqueles acreditam. Por fim, advém o sucesso ou fracasso daquela inovação tecnológica, ocorrendo a sua **estabilização** (BENAKOUCHE, 2000). Isto quer dizer que estes recursos irão responder às diversidades contidas em uma realidade social ou econômica determinada. Da mesma forma não seria algo pronto e acabado.

Este é um ponto fundamental: as novas tecnologias são apenas um instrumento, um meio, sofisticado, mas não acabado, exigente, mas dependente das políticas formuladas. Em última análise, o bom ou mau uso da ferramenta depende de quem a utiliza. Este, por sua vez, precisa estar apto para tirar o melhor proveito da mesma.

O processo do aprender é árduo e demorado, dependente dos mestres e das experiências de vida. As pessoas e o ambiente mudaram e a tecnologia e a educação também. Evidentemente, a mudança na educação vai muito além de uma simples troca do vídeo pelo computador ou da apostila pela web. **O velho paradigma** educacional está superado: *Os cursos planejados em currículos de quatro ou cinco anos, para serem oferecidos diariamente em regime de quatro horas em dois semestres e duas férias estão com os dias contados. A presença ser obrigatória em três quartas partes do ano e os alunos precisando ir ao local da Escola também* (RODRIGUES, 2002).

O **novo modelo** deve estar comprometido com a diversidade e o pluralismo de idéias, oferecendo novos espaços de aprendizagem mediada pelas tecnologias da informação e da comunicação. Em outras palavras, novas formas que de alguma maneira desembocam no ensino não necessariamente presencial. Evidentemente, é uma realidade desafiadora: como efetivamente ensinar intermediado por um ambiente tecnológico?

O pressuposto é que o conhecimento não advém nem dos sujeitos nem dos objetos, mas de suas interações (PIAGET, 1976). Por isto, a base está em garantir uma maior **autonomia** na construção das abordagens, cobrando-se um grau de compromisso e dedicação tanto do educador como dos demais participantes. Horizontalidade na discussão, participação de todos, liberdade de expressão são a nova base da relação professor-aluno.

De maneira mais específica, podemos levantar alguns aspectos relevantes (AZEVEDO, 2002) que uma também chamada de educação on-line deveria promover:

1. profissionais e cidadãos capazes de trabalhar e aprender colaborativamente.
2. capacidade de aprender trabalhando.
3. contribuição para o aprendizado do grupo, construindo uma verdadeira inteligência coletiva a partir das competências individuais.
5. aluno que constrói conteúdos.
6. professor que deixa de ser apenas um provedor de informações.

Hoje, mais do que transmitir informação, a educação visa preparar para o futuro, desenvolver capacidades, cognitivas, afetivas e sociais. Por isto, é possível afirma que *as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação trouxeram para a área da Educação novas e poderosas ferramentas que facilitam e enriquecem os processos de ensino e de aprendizagem, ferramentas que, mais do que quaisquer outras, democratizam o acesso à informação, permitindo obter milhões de dados, analisá-los, confrontá-los com o professor aprofundando, desta forma, a sua investigação* (TORRES, 1996).

Paradoxalmente, as novas tecnologias permitem ao estudante aumentar sua capacidade de percepção do mundo, tornando mais dinâmica a aprendizagem. Isto foi possível graças ao alto poder de processamento simbólico e matemático dos computadores e ao poder de comunicação das redes. O primeiro permitindo que os modelos analógicos de mundo fossem substituídos pelos modelos digitais, mais precisos em sua simulação de realidades complexas. O segundo permitindo a conexão entre esses instrumentos.

O computador do jeito que o conhecemos hoje tende a desaparecer, pois está sendo assimilado pelos mais diversos objetos que nos rodeiam. Há chips até em batedeiras! Com certeza, poderá haver escola sem computadores, mas em algum momento haverá a mediação da tecnologia. **Tecnologia invisível**. Computador invisível, ou não. O fato é que o produto final, a educação, esta não passará sem aquela mediação, mesmo porque não depende apenas da escola. A educação se dará em todos os momentos e em todos os espaços.

Definição e características de EaD

A EaD não é um método de mediação tecnológica tão inovadora que elimine a possibilidade de comparação com as demais formas de ensino aprendizagem. Contudo, há diferenças fundamentais.

Os cursos tradicionais têm sua marca fundamental na presença em um local e tempo determinados de alunos e professores. Deste fato há conseqüências sobejamente conhecidas, positivas e negativas.

Os cursos não presenciais superam aquela exigência da presença síncrona de alunos e professores num local determinado e baseiam sua metodologia em recursos tecnológicos que substituem total ou parcialmente aquela presença. Por exemplo, os chamados cursos de EaD tradicionais baseiam sua metodologia, principalmente, no material didático escrito e transmitido via postal. Já a **EaD on-line** ou baseada em recursos digitais e de rede é mais dinâmica permitindo um maior controle sobre todo processo.

O que diferencia a EaD da educação presencial, conseqüentemente, é o fato de que a responsabilidade pedagógica não recai preponderantemente sobre o professor como indivíduo, mas sobre a instituição que congrega professores e especialistas para a elaboração do material didático e de técnicas apropriadas para o acompanhamento do aluno e verificação de sua aprendizagem.

Em outras palavras, a exigência de meios que possibilitem a comunicação de dupla via entre professor e aluno sem estarem juntos na sala de aula é o grande diferencial da EaD. Resumidamente, podemos sumarizar as principais características:

1. separação física entre professor e aluno.
2. sistema tecnológico de comunicação bidirecional (PERRY, 1987).
3. baseada fortemente em recursos didáticos de conteúdo e apoio.
4. aprendizagem autônoma do estudante.
5. forte influência da organização educacional (planejamento, plano, projeto).
6. forma industrializada de educação (KEEGAN, 1991).

Finalmente, há uma definição legal de EaD como uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados e veiculados pelos diversos meios de comunicação (art. 1º, Decreto 2.494).

Aspectos positivos da EaD

Tendo em vista que o elemento principal sobre o qual passou a se basear o ensino aprendizagem nessa modalidade a distância recai sobre o conteúdo, de um lado, e o aluno, de outro, podemos trazer algumas características importantes e que se traduzem em pontos positivos desta metodologia pedagógica:

1. aprendizado personalizado.
2. elevada quantidade de opções de comunicação.
3. acesso universal (BRUNO, 2001).
4. independência da disponibilidade de tempo do usuário.
5. administração central quanto a qualidade do conteúdo.
6. Baixo risco de equívocos na entrega do material digital.
7. critérios de avaliação e aproveitamento diversificados e relativamente automáticos.
8. custo reduzido, principalmente com a utilização da Internet.
9. Aumento da audiência e possibilidade de compartilhamento entre instituições de ensino (TAKAHASHI, 2000).
10. Liberdade de local e horário.
11. Maior facilidade para o trabalho em equipe.

Evidentemente, estas vantagens decorrem de uma mudança que exige novas contrapartidas no uso destas tecnologias, notadamente em termos de investimento e cuidados pedagógicos: *A Internet amplia os benefícios já experimentados com fitas de vídeo e softwares, mas não se pode descartar os cuidados necessários para evitar os erros do passado. Deve-se cuidar que os investimentos para manutenção do sistema são muito maiores, além de se ter que criar e adequar metodologias de ensino, regulamentar a atividade e definir e acompanhar indicadores de qualidade* (TAKAHASHI, 2000).

Aspectos problemáticos da EaD

Os riscos de se ter uma EaD de segunda classe são reais, mas não por uma natureza intrínseca do modelo, mas pelas circunstâncias institucionais dos controles sobre o processo educativo que certamente devem existir e que cabem ao Estado e aos próprios usuários dos serviços (BENAKOUCHE, 2000). Na verdade, a avaliação da aprendizagem é um problema que não diz respeito apenas à EaD, mas nela o problema deve ser tratado com maior cuidado.

O problema que se coloca desde logo para a EaD, em decorrência em parte do velho preconceito, são as resistências que lhe são feitas especialmente por profissionais da educação. Estas **dificuldades teóricas** decorrem de vários motivos:

1. desconhecimento do significado da técnica (VARGAS, 1994).
2. desconhecimento das características atuais da sociedade (BENAKOUCHE, 2000).
3. desconhecimento das possibilidades da EaD.
4. ausência de publicações que tratem do tema.
5. falta de cultura de EaD, burocrática.

Na medida em que estudos forem se acumulando, será possível verificar as mudanças da situação acima. Por outro lado, avaliando-se as experiências de EaD realizadas podemos relacionar outros pontos importantes que definem uma situação de despreparo na sua adoção. Podemos denominar de **dificuldades práticas**:

1. falta de planejamento da atividade de produção e transmissão do conteúdo. Não dar a devida atenção à tecnologia e á necessária adaptação às novas mídias (RODRIGUES, 2002).
2. falta de preparação de seu seguimento.
3. falta de dimensionamento dos custos.

4. falta de critérios e de estruturas de avaliação dos projetos. Inexistência de estruturas para a gerência dos projetos e a prestação de contas de seus objetivos.

5. inexistência de uma memória sistematizada dos programas permitindo a sua descontinuidade

6. enfim, permanência de uma visão administrativa que desconhece os potenciais e as exigências da EaD, fazendo com que essa área sempre seja administrada por pessoal sem a necessária qualificação técnica.

Em decorrência destas desatenções ocorrem outros problemas que podemos nomear de **dificuldades pedagógicas**, portanto, relativas às relações professor aluno. Pois então vamos enumerá-las:

1. há um relativo isolamento do estudante que não conta com o apoio e o estímulo de um grupo de pessoas que estão nas mesmas condições que ele. Na medida em que avançam as experiências on-line e baseadas em recursos digitais e de rede este problema pode ser minimizado.

2. como ainda não faz parte, de forma mais concreta, do dia-a-dia do professor e do aluno, pode haver problemas de adaptação e motivação. É preciso envolver os alunos em processos participativos, afetivos, em que a aprendizagem não seja só teórica. Mas, o que se utiliza predominantemente são métodos expositivos com pouca interação. Os alunos, por sua vez, estão acostumados a ficar passivos. Por outro lado, o aluno desorganizado vai deixando passar o tempo adequado para cada atividade e terá dificuldade em acompanhar o ritmo de um curso (MORAN, 2002).

3. em maior ou menor grau, os modelos não presenciais padronizam mais os métodos para todos os alunos. Quantas aulas presenciais não sofrem deste mal? Evidentemente, esta situação torna-se mais complicada nos cursos não presenciais, principalmente nos tradicionais. Enfim, os cursos continuam focados na informação, no professor, no aluno individualmente e não na construção do conhecimento e na interação, na aprendizagem cooperativa.

4. não dar a devida atenção e valor à avaliação, que nesta modalidade ganha um status importante como um momento de feedback de todo processo. Em última análise, como avaliar os alunos?

5. o correto dimensionamento das turmas em relação aos recursos materiais e humanos disponíveis.

6. o volume de trabalho é grande e acarreta conseqüências importantes no sucesso do programa.

7. é um modelo que exige educadores, gestores e alunos maduros, intelectual e emocionalmente.

Infra-estrutura tecnológica necessária

O Brasil ocupa hoje posição de destaque no campo da infra-estrutura de comunicação para suporte a projetos de EaD. O serviço estatal é eficiente e abrange o imenso território nacional. A infra-estrutura da Internet tem se expandido rapidamente. O mesmo vale para a rede de comunicação telefônica, radiofônica e televisiva (aberta e por assinatura). Quanto ao software temos empresas que exportam sistemas para educação on-line para o mundo inteiro.

Dadas estas **condições gerais** que permitiriam a expansão dos sistemas de EaD, caberia às instituições a sua parte do investimento. Dessa forma, na implementação de uma proposta de EaD é preciso considerar a convergência e a integração de diversas mídias e a mediação dos professores. Para além dessa mobilização de recursos humanos e educacionais, deve-se prever uma infra-estrutura básica de hardware e software proporcional ao número de alunos, cursos e recursos tecnológicos envolvidos.

Assim, a infra-estrutura material deve contemplar equipamentos de televisão e videocassete, linhas telefônicas, computadores e acesso à Internet, equipamentos para produção audiovisual, serviço de vídeo conferência e software de gerenciamento de ensino a distância.

Em termos de software o ambiente deve possuir recursos tecnológicos para comunicação que permitem a interação aluno-tutor, aluno-professor e aluno-aluno tais como: correio eletrônico, fórum de discussão, FAQ e Chat, integrados ou não numa plataforma mais geral de gerenciamento do conteúdo a ser veiculado.

Dessa forma, qualquer sistema de informática voltado para EaD é montado em diversos **módulos de trabalho** como fórum, módulo da secretaria (organização administrativa e acadêmica), módulo sala de aula (conteúdo programático, avaliações), módulo administração do sistema (controle de usuários, estatísticas, senhas). Cada sistema de autoria desenvolve seu modelo.

Para que tudo isto funcione, dado que isto efetivamente ocorra, o elemento **segurança do sistema** é fundamental. Os computadores servidores devem estar protegidos do acesso de estranhos e instalados em um ambiente refrigerado. Os procedimentos de cópias backup devem prever um rápido retorno do sistema caso haja qualquer incidente. O retorno ao funcionamento normal do sistema também deve ser planejado em qualquer outro caso de falhas como problemas de vírus, em um curto espaço de tempo.

Evidentemente, nada disto seria realidade sem uma equipe técnica de suporte, manutenção e desenvolvimento afinada, competente e dimensionada para os objetivos propostos.

Regulamentação do EaD no Brasil

Há quem afirme que vários dos problemas da EAD no Brasil decorrem ou decorriam da ausência de regulamentação e que essa demora ilustra a dificuldade de se chegar a consensos num processo inovador (BENAKOUCHE, 2002). Evidentemente, a existência de inúmeros interesses - inclusive internacionais - envolvidos no processo é até natural. O que não pode ser natural é a convivência com cursos de má qualidade ou que visem apenas o lucro fácil.

Contudo, a realidade no Brasil, hoje, não é de total desregulamentação. Os fundamentos legais que autorizam a implementação e a aplicação da EaD no Brasil, estão na Lei Federal 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), cujos regulamentos estão disciplinados nos Decretos 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, 2.561, de 27 de abril de 1998 e pela Portaria Ministerial 301, de 07 de abril de 1998. Visando especialmente o ensino de graduação nas universidades entrou em vigor em outubro de 2001 a portaria do MEC 2253.

Desta forma e sinteticamente, seriam observadas as modalidades de EaD **fundamental**, médio e técnico (Decreto n.º 2.494/98), de **ensino superior de graduação** e educação profissional em nível tecnológico e finalmente (portaria Ministerial 301 de 1998),

de **pós-graduação** (Resolução CES CNE 01/2001). Para cada curso que se pretenda oferecer deve haver o devido credenciamento e autorização para o seu funcionamento. Outros critérios estão aí definidos, inclusive a exigência de provas presenciais e defesa presencial de trabalho de conclusão de curso.

Por outro lado, há quem fale da inexistência de legislação específica que trate da questão do **e-learning** (BRUNO, 2001). Não nos parece que tal instrumental tenha outra natureza que se distancie do modelo de EaD e que por isto mereça norma específica. As normas e critérios que estão valendo hoje para o EaD em geral, e que devem ser adaptadas como qualquer regulamentação, valem também neste caso mais específico, e é o que vem ocorrendo com as experiências realizadas.

De maneira geral, é possível afirmar que a atual legislação retira da EaD o caráter apenas supletivo que as legislações anteriores lhe atribuíam quando esta era baseada nas tecnologias postais, de rádio e televisão. Em casos específicos ainda permanece essa restrição. É o caso do ensino fundamental, no qual o ensino à distância será utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais.

Nota-se também que há várias regulamentações específicas, tendo sido delegadas ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto e das autoridades dos sistemas de ensino o poder de regular aspectos fundamentais da EaD. Significa dizer que o Poder Legislativo deixa suficiente espaço para que o **Poder Executivo** se pronuncie em decretos e portarias, verdadeiros definidores das diretrizes e bases da educação nacional (ZAMBALDE, 2002). Esta pode ser uma boa maneira de não engessar em demasia uma prática que tem em sua natureza um caráter aberto de lidar com o conhecimento, sua transmissão e assimilação. É o que busca realizar o texto da lei dando um **regime especial** para a EaD expresso este na *flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente* (Art.1º, Par. Único, Decreto 2.494).

Enfim, a LDB em seu artigo 80 trata da EaD com seriedade, estabelecendo que o Poder Público deverá incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. Fica evidente que se procura valorizar o papel da EaD, principalmente nas situações em que é preciso avançar rapidamente como no ensino de jovens e adultos insuficientemente escolarizados e na capacitação para os professores (Art. 87, § 3º, LDB). Felizmente, a EaD passa a fazer parte do projeto pedagógico da sociedade brasileira.

A EaD e os cursos de graduação

Os cursos de graduação a distância no Brasil não estão à margem do processo e estão regulamentados. Podem oferecer esta modalidade todas as instituições públicas ou privadas legalmente credenciadas para o ensino superior a distância. Isto é feito através de parecer do Conselho Nacional de Educação, homologado pelo Ministro da Educação por meio de Portaria publicada no Diário Oficial, nos termos da Lei 9.394/96(LDB), do Decreto 2.494/98 e da Portaria MEC Nº 301/98.

Eis a condição básica de toda e qualquer empreitada de EaD: o **credenciamento** das instituições e **autorização** e **reconhecimento** dos programas, recredenciamento e renovação de autorização de cursos.

A LDB (Art. 80) define genericamente que estas fases têm seus procedimentos, critérios e indicadores de qualidade definidos em ato próprio do ministro de Estado, em

nome da União. Na realidade, esta situação precisava ser mais bem definida, respeitando-se a autonomia e a descentralização administrativa. Dessa forma, o Decreto 2.561 assim definiu:

1. a União credencia, autoriza, controla e avalia programas de EaD do seu sistema de ensino, ou seja, o superior (incluindo o tecnológico);

2. os sistemas estaduais (e quando houver, municipais) credenciam, autorizam, controlam e avaliam programas de EaD nos níveis fundamental, médio (incluindo o técnico) e os das instituições de ensino superior pertencentes a seu sistema.

Contudo, em relação aos cursos de graduação e educação profissional em nível tecnológico, a portaria 301 reafirma a **competência da União** em definir requisitos como baixar normas gerais (art. 09, inciso VII) e autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar tanto os cursos das Instituições de educação superior como os estabelecimentos do seu sistema de ensino (art. 09, inciso IX). Portanto, os detalhes em relação ao credenciamento das instituições de ensino superior para cursos de EaD estão regulamentados por esta portaria.

Os **critérios e informações** necessárias para credenciamento e autorização para oferta na modalidade à distância estão aí definidos. Entre eles podemos citar o histórico de idoneidade institucional, competência demonstrada pela qualificação, adequação da infraestrutura, infraestrutura de informação, resultados em avaliações nacionais e experiência anterior. Também são exigidas informações institucionais detalhadas, explicitação do suporte aos professores e tutores no atendimento aos alunos, explicitação da qualificação e experiência profissional, descrição do processo seletivo e de avaliação.

A portaria também descreve todas etapas do andamento do processo de credenciamento, desde o protocolo até a homologação de parecer desfavorável. No geral, o **processo de avaliação** é o mesmo aplicável aos cursos presenciais, sendo analisado na Secretaria de Educação Superior, por uma Comissão de Especialistas na área do curso em questão e por especialistas em EaD. O Parecer dessa Comissão será encaminhado ao Conselho Nacional de Educação.

A instituição só poderá reapresentar solicitação de credenciamento depois de transcorridos dois anos da data de publicação da homologação do pedido anterior. As instituições que obtiverem o credenciamento serão avaliadas para fins de credenciamento após cinco anos, podendo ser renovado após avaliação (portaria 301). São os termos de norma superior (art. 2º, § 4º, Decreto 2.494).

Não é difícil concluir que a regulamentação da EaD tem suas peculiaridades, e neste sentido as normas foram promulgadas. Contudo, há casos que mesmo sendo a norma especial ela utiliza os mesmos caminhos da legislação referente à educação presencial. É o caso, por exemplo, dos certificados e diplomas de conclusão de cursos de graduação obtidos em cursos de EaD, em instituições estrangeiras. Mesmo conveniadas com instituições brasileiras, *deverão ser revalidados para gerarem efeitos legais, de acordo com as normas vigentes para o ensino presencial* (art. 6º, Decreto 2.494).

Por fim, caso não haja uma regulamentação específica fica evidente que as normas em vigor regeriam, sem qualquer problema, o espaço aparentemente vazio. Afinal, as diretrizes curriculares nacionais não fazem diferença entre qualquer forma de ensino.

Flexibilizando os cursos de graduação

Em outubro de 2001 é lançada a Portaria MEC 2253 que tratou de flexibilizar o currículo dos cursos de graduação permitindo que até 20% de cada disciplina seja implementada mediante o uso de EAD ou até 20% das disciplinas do curso sejam oferecidas em EAD.

O processo foi relativamente rápido, pois deu entrada na Sesu em setembro de 2000. Sua publicação em outubro desencadeou inúmeras discussões sobre o estado da arte da EaD na legislação e nas instituições de ensino superior brasileiras, sem contar o aumento de pedidos de credenciamento. O processo se inicia, mas dentro de poucos anos esta discussão do presencial e a distância terá muito menos importância. Não existe outra solução senão a integração dos núcleos de EaD com as atuais coordenações dos cursos presenciais.

Definitivamente, esta parece ser a legislação que contribui decisivamente para a expansão de ofertas em EAD, abrindo a possibilidade do ensino superior ser parcialmente feito de forma não presencial de forma integrada e alternada. Vinte por cento é uma etapa inicial interessante para a criação de cultura on-line em professores, alunos e instituições. A partir destas experiências, cada universidade poderá definir melhor qual as estratégias a tomar no futuro tendo em vista o leque de possibilidades que se abre.

Questões como quais as áreas de conhecimento privilegiar, quais as disciplinas que necessitam de maior presença física e quais não, são opções que não podem ser dadas a priori e de forma generalizada. Estrategicamente, é interessante começar com as disciplinas cujos professores estejam mais familiarizados com as tecnologias e que se dispõem a experimentar (MORAN, 2002).

Haveria também a utilização suplementar da EaD dentro da estrutura de cada curso em caso de dependência em disciplinas, para permitir que o aluno integralize a carga horária total exigida no tempo mínimo previsto para a conclusão do curso. Por isto, as disciplinas escolhidas deveriam ser aquelas em que, habitualmente, o maior índice de reprovações indicaria serem de acentuada dificuldade para a aprendizagem dos alunos.

O importante é começar e experimentar diversas soluções para assim avançar para propostas curriculares mais complexas. Para tanto, devem ser seguidos os requisitos estabelecidos pelo MEC quanto à qualificação acadêmica e experiência profissional das equipes multidisciplinares, corpo docente e especialistas nos diferentes meios de informação a serem utilizados.

Enfim, a discussão da educação, esta sim interminável, não estará entre os cursos presenciais e os a distância. A categoria dos cursos semi-presenciais será onipresente. A dicotomia presencial-virtual desaparece com a mediação permanente da tecnologia. Esta se instalará definitivamente na sala-laboratório-estúdio-residência. O futuro pertence aos professores e alunos digitais.

EaD no curso de Direito

O Bacharel em Direito sofre hoje um alto nível de competitividade, nem tanto pelo crescente número de profissionais no mercado de trabalho, mas pela necessária reciclagem de seu conhecimento, como nas demais áreas que trabalham diretamente com conhecimento especializado.

Esta situação faz com que os cursos de direito estejam sendo acionados mais do que nunca, tanto no sentido de aprimorarem seus currículos, como investirem em especializações ou outras formas de pós-graduação.

Se da parte dos profissionais há forte demanda, da parte das escolas o desafio é flexibilizar o currículo e com ele a abordagem, quase sempre hermética e autoritária (FERRAZ JR). Este realmente é um grande problema que só o tempo e as experimentações mostrarão os possíveis caminhos, mais do que normas burocráticas.

Esta flexibilização e maior acesso ao conhecimento jurídico de boa qualidade passa, necessariamente, por cursos semi-presenciais ou totalmente a distância. Evidentemente, é preciso reconstruir, fazer uma reengenharia das atividades de formação ora costumeiras e reciclagem dos professores para que não se reproduza simplesmente o modelo atual. O perigo do simples repasse de informação massificada é atual, mas é necessário correr o risco se quisermos ver no futuro um ensino democratizado do direito.

Na realidade, hoje são inúmeras as sugestões e os esforços que visam a construção de um novo ensino do direito, que inclusive proporcione uma interação dialógica entre professor e aluno. A EaD pode tornar-se mais um desses instrumentos e um dos mais importantes.

Recomendações para um modelo pedagógico baseado na EaD

Evidentemente, antes de qualquer ação é preciso uma profunda reflexão sobre as possibilidades e os impactos da adoção da modalidade de EaD na instituição e nos cursos de graduação. Para tanto, deve-se levar em conta uma série de recomendações. O próprio Ministério da Educação (2002) disponibilizou documento com alguns **indicadores de qualidade** no sentido de orientar a elaboração de projetos de cursos de graduação a distância. Nesse sentido procuramos a seguir sumarizar alguns itens importantes e que devem merecer a atenção das instituições:

1. Investir em uma visão estratégica unificada, e que contemple amplamente todas as condições necessárias para que a EaD se torne uma atividade significativa e efetiva em todos os âmbitos do ensino, garantindo-se a sua integração com políticas, diretrizes e padrões de qualidade definidos para o ensino superior como um todo.

2. Para início, dar à EaD um tratamento diferenciado, podendo ser tratada como uma unidade de negócios autônoma, embora integrada com as outras esferas do ensino.

3. Aparelhar esta unidade de negócios para operacionalizar as atividades mercadológicas, financeiras e de fomento interno e externo às atividades de EaD.

4. Apoio imediato às iniciativas de EAD já em andamento ou planejadas pelas várias unidades.

5. Fazer as necessárias alterações normativas internas no sentido de harmonizá-las com o modelo proposto, valendo-se, inclusive, dos princípios da autonomia universitária.

6. Levar em conta a implementação do Plano de Desenvolvimento Institucional que prevê o quanto a instituição irá ampliar o número de cursos de graduação, garantindo uma relação proporcional com a equipe de implantação do projeto.

7. Levar em conta o momento mais adequado para a oferta.

8. Iniciar com projetos piloto, utilizando os cursos de extensão e os cursos sequenciais a fim de começar pelo que se conhece melhor, pelo que é mais familiar e de fácil execução.

9. Estabelecer parcerias e convênios com outras universidades.

10. Não discriminar a EaD em relação à educação presencial, tanto no que diz respeito à certificação e seu status, quanto ao rigor dos critérios de seleção e avaliação.

11. Organizar com clareza as informações sobre o curso oferecido, montando o desenho do projeto.

12. Planejar os custos de implementação e manutenção da graduação a distância.
13. Investir em uma infra-estrutura de apoio adequada para a implementação do ensino a distância, adotando e utilizando tecnologia padrão e de alto nível.
14. Preocupação permanente com a qualidade dos recursos educacionais especialmente em relação à comunicação e interatividade entre professor e aluno
15. Investir em uma equipe profissional multidisciplinar.
16. Estimular e apoiar, nas mais diversas formas, os docentes que quiserem se envolver em EAD. Criar curso interdisciplinar específico para a formação de docentes em EAD.
17. Verificar quais áreas de conhecimento e quais cursos estariam mais aptos para o uso da modalidade de ensino a distância.
18. Observar que há grupos diferentes de disciplinas, de formação fundamental, profissional ou de reforço.
19. Definir claramente a dimensão das turmas.
20. Garantir avaliação de qualidade, contínua e abrangente.

Considerações finais

As novas tecnologias, apesar de todas as críticas que lhes possam ser feitas, revolucionaram ou estão em condições de revolucionar a educação. Porém, não há milagres. Isoladamente, representariam apenas mais custos. Ao contrário, é fundamental a existência de um meio ambiente institucional interessado na aplicação das mesmas, em todos os seus âmbitos. Deve haver forte investimento tanto em recursos tecnológicos, como na produção de material didático próprio e na formação de professores.

Não é absurdo afirmar que o Brasil vive um momento em que a sociedade tem consciência da importância da luta por um projeto educacional consistente. Sem ele, não há futuro possível. Neste, a educação mediada tecnologicamente e, em especial, o ensino a distância virá como uma consequência natural de sistemas educacionais mais abertos, flexíveis e ágeis.

Em consequência, haverá uma efetiva democratização do acesso ao conhecimento, condição fundamental para a construção de uma verdadeira cidadania.

Este deve ser um esforço coletivo do qual devem participar todos as escolas, Universidades e iniciativa privada em geral. Em particular as universidades, é importante que os núcleos de EaD já existentes saiam do seu isolamento e se aproximem dos departamentos e grupos de professores interessados em flexibilizar suas aulas, que facilitem o trânsito entre o presencial e o virtual.

A EaD integrada na universidade não é algo que acontece da noite para o dia. As possibilidades estão aí e não há alternativa senão pô-las em prática, com seriedade e comprometimento ético.

Referências bibliográficas

AZEVÊDO, Wilson. Panorama atual da educação a distância no Brasil. Retirado de Buscalegis.cj.ufsc.br, acesso em 12/8/2002.

BENAKOUCHE, Tâmará. Educação à Distância (EaD): Uma Solução ou um Problema? Nº 5/2000 SOCIUS - Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações. Instituto Superior de Economia e Gestão. Universidade Técnica de Lisboa.

BRUNO, Gilberto Marques . Considerações sobre a questão do ensino à distância no Brasil e a necessidade de uma legislação voltada ao e-learning diante do crescimento do w.w.w. Acesso em: 15 setembro 2001. Retirado de <<http://buscalegis.ccj.ufsc.br/>>.

CAPRA, Fritjof. O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente. São Paulo: Cultrix, 1982.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1). S. Paulo, Paz e Terra, 1999.

DAMÁSIO, António R., O Erro de Descartes. Emoção, Razão e Cérebro Humano, 12ª edição, Lisboa, Publicações Europa-América, 1995, (col. Forum da Ciência, 29).

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Direito, Retórica e Comunicação. 2ª edição, São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

KEEGAN, D. Foundations of distance education. 2a.ed. Londres: Routledge, 1991.

LÉVY, Pierre. Cibercultura. S. Paulo, Ed. 34, 1999.

MORAN, José Manuel. Pedagogia integradora do presencial-virtual. Retirado de Buscalegis.ccj.ufsc.br, acesso em 2/9/2002.

NEGROPONTE, Nicholas. A vida digital. 2a ed. Trad. Sérgio Tellaroli. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. 231p.

PERRY, W. e RUMBLE, G. A short guide to distance education. Cambridge: International Extension College. 1987.

PIAGET, Jean. Psicologia e Pedagogia. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

RIFKIN, Jeremy. A era do acesso. São Paulo : Makron Books, 2001.

RODRIGUES, Gabriel Mário. Os desafios da Educação a Distância. Retirado de Buscalegis.ccj.ufsc.br, acesso em 12/8/2002.

TAKAHASHI, Tadao (Org.). Sociedade da Informação no Brasil. Livro Verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.

TORRES, Carlos Alberto. A Universidade Aberta de Brasília. 1996.

VARGAS, Milton. Para uma Filosofia da Tecnologia. São Paulo, Ed. Alfa Omega, 1994.

ZAMBALDE, André Luiz. Lendo a Regulamentação. Acesso em: 1/3/2002. Retirado de <<http://buscalegis.ccj.ufsc.br/>>.

Referências normativas da EaD

Decreto 2494, de 10 de fevereiro de 1998, regulamentando o art. 80 da LDB.

Decreto 2561, de 27 de abril de 1998, Altera artigos 11 e 12 do Decreto n.º 2.494.

Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, regulamenta o Art. 80 da LDB (Lei n.º 9.394/96).

Decreto n.º 2.561, de 27 de abril de 1998, altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto n.º 2.494.

Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Parecer CNE n.º 78/96, aprovado em 7 de outubro de 1996, solicita estudo sobre a adoção de medidas coibindo a revalidação de diplomas de graduação e pós-graduação na modalidade de ensino a distância, oferecidos pelo Colégio Brasileiro de Aperfeiçoamento e Pós-Graduação-COBRA.

Parecer n.º 305, credenciar, pelo prazo de três anos, a Universidade Estadual de Santa Catarina, mantida pela Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, ambas com

sede na cidade de Florianópolis, no Estado de Santa Catarina, para desenvolver e implantar Programa de Ensino a Distância.

Portaria Ministerial 301, de 07 de abril de 1998, normatiza procedimentos de credenciamento para oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica.

Portaria Ministerial 640/97 sobre credenciamento de novos estabelecimentos e cursos superiores

Portaria Ministerial 641/97 sobre autorização de novos cursos em estabelecimento já em funcionamento.

Portaria Ministerial 877/97 sobre os procedimentos para o reconhecimento de cursos e sua renovação.

Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998, normatiza os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.

Portaria no. 2.253, normatiza os procedimentos de autorização para oferta de disciplinas na modalidade não-presencial em cursos de graduação reconhecidos.

Portaria nº 567 de 3 de maio de 2000, credencia, pelo prazo de três anos, a Universidade Federal do Paraná, com sede na cidade de Curitiba, no Estado do Paraná, mantida pela União, para oferecer um curso a distância.

Portaria nº 637 de maio de 1997, dispõe sobre o credenciamento de Universidades.

Portaria nº 639 de maio de 1997, dispõe sobre o credenciamento de Centros Universitários.

Portaria nº 752 de julho de 1997, dispõe sobre a autorização de cursos fora de sede em universidades.

Portaria nº 946/97, fixa valores de recolhimento, para ressarcimento de despesas com a análise de processos de autorização de cursos de graduação e credenciamento de instituições de ensino superior.

Portarias nº 640 e nº 641 de maio de 1997, dispõe sobre a autorização de cursos e credenciamento de Faculdades.

Portaria MEC/SESu nº1.325/2001

Resolução 01 CES/CNE, de 03 de abril de 2001.

Resolução 03/99 CNE, sobre a validade dos cursos presenciais de especialização

Resolução CNE nº 1, de 26 de Fevereiro de 1997, fixa condições para validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras, no Brasil, nas modalidades semi-presenciais ou a distância.

Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação.