

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E NOVAS TECNOLOGIAS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Resumo: No intuito de habilitar a população para o ingresso na chamada sociedade da informação, diversos países, dentre eles o Brasil, têm investido na implementação do governo eletrônico (e-gov). Dessa forma, muito mais do que colocar serviços na internet, o papel crucial dos governos hoje é viabilizar o acesso a sociedade em rede através da alfabetização digital. Nesta perspectiva, este artigo discute essas questões e apresenta uma síntese do atual estágio de desenvolvimento do e-gov sob a ótica da educação mediada por tecnologias, a partir de um recorte específico, a existência das novas salas de aula virtuais, que através da internet, traçam o novo ensino à distância. O referencial teórico está relacionado ao estudo do e-gov, com enfoque no governo para o cidadão, onde se insere o projeto de informática na educação. Para tanto, utilizou-se como estratégia metodológica o levantamento e análise documental e bibliográfico. Os resultados parciais sinalizam que deve haver um esforço coletivo para permitir que os núcleos de ensino a distância já existentes sejam implementados com seriedade e comprometimento.

Palavras-chave: Sociedade da Informação, Governo Eletrônico, Educação a Distância

Abstract: In order to enable the population to join the so-called information society, several countries, including Brazil, have invested in the electronic government' implementation. Thus, much more than putting services on the Internet, the crucial role of governments today is to enable access to the network society through literacy. In this perspective, this article discusses these issues and presents an overview of the current stage of e-government development from the perspective of education mediated by technology from a specific focus, the existence of the new virtual classrooms, that through the Internet, outlines the new distance education. The theoretical framework is related to the study of e-government, focusing on the government to the citizen, which is part of the informatics project in education. It was used as the methodological strategy a survey and analysis of document and literature. Partial results indicate that there must be a collective effort to allow that the cores of existing distance education could be implemented with seriousness and commitment.

Keywords: Information Society, Electronic Government, Distance Education.

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 substituídas 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.

Essa nova realidade ampliou consideravelmente o papel 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.

É certo que 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).

É consabido que 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 Brasileira). A partir disso, surge a seguinte indagação: 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, mas certamente o sucesso dessas iniciativas perpassa pela desconstrução de paradigmas e a construção de um modelo baseado 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. A 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, uma das principais deficiências é ainda a falta de pessoas capacitadas e especializadas em educação on-line.

É diante desse quadro, que este trabalho sente-se inclinado a abordar como a informática e a internet estão transformando o aprendizado e o ensino, que nova educação é necessária para o uso da Internet e quais iniciativas do governo estão sendo tomadas no sentido de resguardar (e até promover) acesso igualitário às tecnologias de informação e comunicação. Para tanto, o trabalho foi estruturado da seguinte maneira: a seção 1 traz o conceito de governo eletrônico e seus estágios de desenvolvimento. Na seção 2, tem-se um panorama das mudanças sistêmicas ocasionadas pela sociedade da informação. A seção 3 aborda a Educação a Distância. Na seção 4 apresenta-se os a regulamentação da EaD no Brasil. A seção 5 traz a necessidade de flexibilização dos curso para a inserção da EaD. Na seção 6 apresentam-se recomendações para um modelo pedagógico baseado em EaD e finalmente, na sequência, são apresentadas as conclusões do trabalho.

1. Governo eletrônico: definições e formas de manifestação

Antes de explorar os benefícios da estruturação acima proposta, é indispensável conhecer uma visão e diagnóstico dos principais marcos no programa de governo eletrônico brasileiro.

Uma questão inicial na abordagem de experiências de e-gov, refere-se ao seu objetivo de transformar a relação entre os governos, cidadãos e empresas, sobretudo em termos de agilidade e transparência dos processos. De acordo com Sanchez (1996), o e-gov visa o fomento aos valores democráticos, tais como a participação, a transparência, a atenção à

dignidade humana, a representatividade e o controle, pela sociedade, sobre os agentes públicos. O e-gov tem base na utilização das tecnologias de informação e comunicação para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais.

Segundo Hoeschl (2002) os objetivos estratégicos do e-gov que incluem: melhoria da qualidade, segurança e rapidez dos serviços para o cidadão; simplificação dos procedimentos e diminuição da burocracia; avanço da cidadania; democracia da informação; transparência e otimização das ações do governo; educação para a sociedade da informação; facilidade de acessar o governo; integração das informações para o cidadão; geração de empregos na iniciativa privada; otimização no uso e aplicação dos recursos disponíveis; integração entre os órgãos do governo; aproximação com o cidadão; desenvolvimento do profissional do serviço público; aperfeiçoamento dos modelos de gestão pública; e universalização do acesso da informação.

A definição de Governo Eletrônico, conforme Santos (2003) está relacionada ao uso da tecnologia da informação e da comunicação para promover maior eficiência e maior efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação, e tornando o governo mais *accountable* para o cidadão. Por sua vez, Grönlund (2002) revisa definições de governo eletrônico destacando três objetivos comuns: tornar o governo mais eficiente, prover melhores serviços aos cidadãos e melhorar os processos democráticos. Grönlund e Horan (2004) argumentam que as definições sobre governo eletrônico derivam da prática e não do suporte de desenvolvimento teórico consistente. Os autores afirmam que governo eletrônico está mais ligado à governança que a governo, considerando que o termo governança eletrônica é mais apropriado. Riley (2004) aponta a distinção entre governo e governança e afirma que a função básica do governo é focar a sociedade para atingir os interesses públicos, enquanto que a governança é uma forma de descrever as ligações entre o governo e seu macro-ambiente, seja político, social ou administrativo. Além disso, o referido autor refere que outra forma de descrever essa diferença seja que enquanto o governo se relaciona com certas atividades específicas e de curto prazo, a governança se relaciona com processos e resultados de longo prazo. O termo governo eletrônico assim, é mais usado pelos pesquisadores em sistemas de informação e o termo governança eletrônica é mais usado pelos cientistas sociais (Grönlund e Horan, 2004).

De forma geral, o uso de tecnologias da informação permitindo a interação com o cidadão e a melhoria da gestão interna dos órgãos são evidenciadas pelas seguintes opções:

a) Governo para Governo (*Government-to-Government - G2G*): nesta relação, tanto o ofertante do bem ou serviço quanto o beneficiário fazem parte do governo e se encontram em uma relação horizontal. Envolve relações intra ou inter governos; b) Governo para Cidadão (*Government-to-Citizen - G2C*) e Cidadão para Governo (*Citizen-to-Government - C2G*): essas relações envolvem a interação entre governos e cidadãos. As transações são efetuadas não somente pelo uso da Internet, mas também por outros canais que demandam suporte de tecnologia da informação e comunicação como *call centers*, quiosques ou lojas de atendimento, telefonia móvel dentre outros; c) Governo para Negócios (*Government-to-Business - G2B*) e Negócios para Governo (*Business-to-Government - B2G*): envolve a interação do governo com empresas privadas (AFONSO, 2001, p. 21-64).

Dentro desse quadro, cumpre registrar que o presente estudo se insere na categoria G2C, com destaque para a prestação de serviços educacionais, uma vez que dinâmica da sociedade da informação requer educação continuada ao longo da vida, que permita ao indivíduo não apenas acompanhar as mudanças tecnológicas, mas, sobretudo inovar.

Convém observar que a metodologia de avaliação de e-gov passa por cinco níveis diferenciados. O primeiro deles, denominado de emergente, corresponde ao estabelecimento de uma presença governamental na Internet. Nos estágios de crescimento e interação, segundo e terceiro respectivamente, os sites de governo ampliam a oferta de informações e passam a receber dados dos cidadãos. No quarto estágio, chamado de transacional, as transações entre governos e usuários tornam-se mais complexas. Finalmente destaca-se o quinto estágio, o de integração generalizada. Nessa fase o cidadão possui acesso a todos os serviços e informações de governo por meio de uma porta única de entrada (AFONSO, 2001).

Contudo, faz-se necessário esclarecer que o nível de interação supramencionado demanda alterações consideráveis nos processos de trabalho de forma a aproximar o cidadão dos serviços que podem ser prestados pelo Estado. Além disso, é preciso considerar que, no Brasil, até mesmo a educação básica ainda apresenta deficiências marcantes. Particularmente nos segmentos sociais de baixa renda e em regiões menos favorecidas, o analfabetismo permanece como realidade nacional. O desafio, portanto, é duplo: superar antigas deficiências e criar as competências requeridas pela nova economia.

Na sociedade do conhecimento, a pior pobreza é o analfabetismo, não apenas o analfabetismo comumente conhecido, mas aquele decorrente da ignorância frente ao uso das novas tecnologias, criando uma nova categoria de excluídos: os chamados analfabetos digitais.

O fato essencial é que a nova sociedade é em si muito dinâmica, marcada por processos complexos e por isto mesmo, sujeita a muitos riscos. Mas estes processos são a garantia de novas oportunidades, desde que os governos atinjam o estágio subsequente na prestação de serviços por via eletrônica. Não basta apenas afixar informações na internet. É

preciso alcançar um estágio em que, a partir dos canais governamentais, os cidadãos possam se integrar, coordenar e fomentar ações para a utilização de tecnologias de informação e comunicação, e com isso contribuir para a inclusão social de todos os brasileiros na nova sociedade, uma vez que a construção da sociedade informacional, na forma apresentada por Castells (1999), passa pela efetiva constituição de uma sociedade que opera em rede.

2. Sociedade da informação: Mudanças sistêmicas

Conforme visto anteriormente, o desenvolvimento das novas tecnologias, em especial, a informática e a Internet, tem dado à sociedade, nos últimos anos, poder de ação antes jamais pensado e geralmente depositado em monopólios, em sua grande maioria estatais. Com o aumento das demandas e pressões da sociedade de massas e da economia de mercado, o próprio Estado redefine seu papel, tornando-se essencialmente regulador e tendo a sociedade como fonte e partícipe nesse processo em que o Direito é o seu grande instrumento. Além disso, diversos controles estão sendo assumidos, em parte ou no todo e nas mais diversas áreas, por organismos da sociedade. Isso exige um alto grau de troca de informação e conhecimento (ROVER, 2001).

Dessa forma, com a abertura da Internet à operação comercial, a partir de meados de 1995, o governo brasileiro cumpriu o primeiro ciclo de desenvolvimento das redes nacionais. O programa Sociedade da Informação no Brasil (<http://www.socinfo.org.br/>) visa propor alternativas para a próxima fase da Internet no país.

Visando atender as propostas do referido programa o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CTT) instituiu, em dezembro de 1999, o programa Sociedade da Informação, estruturado em sete grandes linhas de ação:

- Mercado, trabalho e oportunidades.
- Universalização dos serviços e formação para a cidadania.
- Educação na sociedade da informação.
- Conteúdos e identidade cultural.
- Governo ao alcance de todos.
- P&D, tecnologias-chave e aplicações.
- Infra-estrutura avançada e novos serviços.

Cada linha de ação possui seus próprios mecanismos de execução e sua fase de implantação se consolidou com a redação do **Livro verde**, súmula de possíveis aplicações de tecnologias da informação que devem orientar o governo e a sociedade civil nas ações que visam ao estabelecimento e extensão das novas tecnologias a todos os brasileiros.

Os objetivos do programa são expostos no do **Livro Verde**:

O governo, nos níveis federal, estadual e municipal, tem o papel de assegurar o acesso universal às tecnologias de informação e comunicação e a seus benefícios, independentemente da localização geográfica e da situação social do cidadão, garantindo níveis básicos de serviços, estimulando a interoperabilidade de tecnologias e redes. Além disso, cabe ao governo estimular e viabilizar a participação de minorias sociais e outros segmentos marginalizados, os pequenos negócios, bem como as organizações sem fins lucrativos, de modo a que esses segmentos possam ter acesso aos benefícios que a sociedade da informação possa proporcionar. Cabe ainda estabelecer condições equânimes de competição entre os diferentes agentes econômicos, sem inibir as iniciativas de investimento e de novos negócios e implementar não só políticas públicas, mas também um aparato regulador e legal, harmônico e flexível, que proteja os interesses dos cidadãos e estimule o desenvolvimento do setor privado (TAKAHASHI, 2000, p. 11).

Com relação a linha objeto deste artigo, educação mediada por tecnologias, a orientação do programa Sociedade da Informação é que “o conceito de universalização deve abranger também o de democratização, pois não se trata tão somente de tornar disponíveis os meios de acesso e de capacitar os indivíduos para se tornarem usuários dos serviços da Internet” (TAKAHASHI, 2000, p. 31), trata-se, sobretudo, de permitir que as pessoas atuem como provedores ativos de conteúdos que circulam na rede, quarto e quinto estágios de integração do e-gov, conforme apresentado no item anterior.

A partir disso, ganha relevo a temática da alfabetização digital (e-educação), entendida não apenas como a aquisição de habilidades básicas para o uso de computadores e da internet, mas também como a capacidade das pessoas a utilizarem essas mídias em favor dos interesses e necessidades individuais e comunitários, com responsabilidade e senso de cidadania.

3. Definição e características da 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 de alunos e professores em um local e tempo determinados. 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, 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, pode-se sumarizar as principais características:

- Separação física entre professor e aluno.
- Baseada fortemente em recursos didáticos de conteúdo e apoio.
- Aprendizagem autônoma do estudante.
- Forte influência da organização educacional (planejamento, plano, projeto).

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).

3.1 Aspectos positivos e negativos 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, é possível trazer algumas características importantes e que se traduzem em pontos positivos desta metodologia pedagógica:

- Aprendizado personalizado.
- Elevada quantidade de opções de comunicação.
- Acesso universal (BRUNO, 2001).
- Independência da disponibilidade de tempo do usuário.

- Administração central quanto a qualidade do conteúdo.
- Baixo risco de equívocos na entrega do material digital.
- Critérios de avaliação e aproveitamento diversificados e relativamente automáticos.
- Custo reduzido, principalmente com a utilização da Internet.
- Aumento da audiência e possibilidade de compartilhamento entre instituições de ensino (TAKAHASHI, 2000).
- Liberdade de local e horário.
- 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 destacar 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).

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 especificamente 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:

- Desconhecimento do significado da técnica (VARGAS, 1994).
- Desconhecimento das características atuais da sociedade (BENAKOUCHE, 2000).
- Desconhecimento das possibilidades da EaD.
- Falta de cultura de EaD.

Na medida em que estudos forem se disseminando, será possível verificar as mudanças da situação acima. Por outro lado, avaliando-se as experiências de EaD desenvolvidas relaciona-se outros pontos importantes que definem uma situação de despreparo na sua

adoção. Pode-se denominar de dificuldades práticas:

- Falta de planejamento da atividade de produção e transmissão do conteúdo. Não dar a devida atenção à tecnologia e à necessária adaptação às novas mídias (RODRIGUES, 2002).
- Falta de preparação de seu seguimento.
- Falta de dimensionamento dos custos.
- 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.
- Inexistência de uma memória sistematizada dos programas, permitindo a sua descontinuidade.
- 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 podem ser chamados de dificuldades pedagógicas, portanto, relativas às relações professor aluno. Sendo assim, cabe 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.

Assim, diante do exposto, importante reiterar que a questão da integração das novas tecnologias nos processos educacionais transcende questões puramente técnicas para se situar no nível da definição das grandes finalidades sociais da educação. Os fins e os modos dessa integração dependem, portanto, das escolhas da sociedade: deve a escola educar para a cidadania (entendida como combinação de equipamentos, conteúdo, habilidades, entendimento e apoio social, a fim de que o usuário possa envolver-se em práticas sociais significativas) ou apenas para a produção?

4. Regulamentação da 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 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. 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 a admissão, horário e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e diretrizes curriculares fixadas nacionalmente (Art.1º, Parágrafo único, Decreto 2.494).

Enfim, a LDB (Lei de Diretrizes e Bases), 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.

4.1 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 N° 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:

- A União credencia, autoriza, controla e avalia programas de EaD do seu sistema de ensino, ou seja, o superior (incluindo o tecnológico);
- 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. 9, 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. 9, 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 pode-se 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 recredenciamento 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 reavaliados 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.

5. Flexibilizando os cursos de graduação

Em outubro de 2001 foi 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 Secretaria de Educação Superior¹ (Sesu) em setembro de 2000. Sua publicação em outubro desencadeou inúmeras

¹ A Secretaria de Educação Superior (Sesu) é a unidade do Ministério da Educação responsável por planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da Política Nacional de Educação Superior. Informação disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=287&Itemid=354. Acesso em: 11 ago. 2009.

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 iniciou, 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 quais as estratégias das ações a se 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.

6. 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 um documento com alguns indicadores de qualidade no sentido de orientar a elaboração de projetos de cursos de graduação a distância. Nesse sentido, procurou-se sumarizar alguns itens importantes e que devem merecer a atenção das instituições, conforme segue:

- 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.
- Dar à EaD um tratamento diferenciado, podendo ser tratada como uma unidade de negócios autônoma, embora integrada com as outras esferas do ensino.
- Aparelhar esta unidade de negócios para operacionalizar as atividades mercadológicas, financeiras e de fomento interno e externo às atividades de EaD.
- Dar apoio imediato às iniciativas de EAD já em andamento ou planejadas pelas várias unidades.
- Fazer as necessárias alterações normativas internas no sentido de harmonizá-las com o modelo proposto, valendo-se, inclusive, dos princípios da autonomia universitária.
- 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.
- Levar em conta o momento mais adequado para a oferta.
- Iniciar com projetos piloto, utilizando os cursos de extensão e os cursos seqüenciais a fim de começar pelo que se conhece melhor, pelo que é mais familiar e de fácil execução.
- Estabelecer parcerias e convênios com outras universidades.
- 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.
- Organizar com clareza as informações sobre o curso oferecido, montando o desenho do projeto.
- Planejar os custos de implementação e manutenção da graduação a distância.

- Investir em uma infra-estrutura de apoio adequada para a implementação do ensino a distância, adotando e utilizando tecnologia padrão e de alto nível.
- Preocupação permanente com a qualidade dos recursos educacionais especialmente em relação à comunicação e interatividade entre professor e aluno
- Investir em uma equipe profissional multidisciplinar.
- 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.
- Verificar quais áreas de conhecimento e quais cursos estariam mais aptos para o uso da modalidade de ensino a distância.
- Observar que há grupos diferentes de disciplinas, de formação fundamental, profissional ou de reforço.
- Definir claramente a dimensão das turmas.
- Garantir avaliação de qualidade, contínua e abrangente.

Em face deste aspectos e competências a serem trabalhadas para a inserção de um modelo pedagógico baseado em EaD, é notório que a aceitação e uso desses recursos depende da capacidade dos sujeitos envolvidos adotarem uma visão transversal e integrada de saberes e de disciplinas cultivando, dessa forma, uma reciprocidade de quadros conceituais. Nesse sentido, a inclusão da EaD na formação universitária em cursos de graduação e pós-graduação implica a necessidade de uma mudança cultural e de repensar o significado do ensino aprendizagem.

Considerações finais

Este breve apanhado da experiência brasileira na sua inserção na Sociedade da Informação mostra que 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. 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.

Assim, o que se espera com esse trabalho é formar um pequeno aporte ao que nós próximos anos virá a compor uma mudança estrutural na seara educacional com a chegada

massiva das novas tecnologias, com destaque para os equipamentos informáticos. Tais medidas, se devidamente conduzidas, constituirão efetivos *locus* de construção da cidadania, rompendo com tradicionais barreiras que separam o centro das periferias do Brasil. Contudo, depende da implementação de políticas públicas democráticas e fiscalização da comunidade, para que o Estado/governos, oportunize uma educação digital de qualidade, criando condições de direito ao acesso e cidadania, eliminando progressivamente o que Manuel Castells chama de: exclusão digital.

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.

Nessa perspectiva, surge o interesse em estudar as iniciativas que estão sendo tomadas pelo governo (e-gov) a partir de uma vertente específica, a educação a distância. Nesse sentido, como a informática e a internet são etapas dessa sociedade da informação, buscou-se analisar que nova educação é necessária para o uso da internet.

A partir disso, constatou-se que, de forma geral, há um avanço considerável nas iniciativas do governo no estágio 1 (presença inicial na Internet), verificado através de iniciativas legislativas prevendo a regularização do ensino a distância. É notório que esse avanço vai se reduzindo em relação aos estágios seguintes, o que se faz necessário atentar para a necessidade de continuar os investimentos rumo aos demais estágios de e-gov. O maior de todos os desafios é 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 quanto na produção de material didático próprio e na formação de professores. 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 todas 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

AFONSO, José Roberto Rodrigues; FERNANDES, Andréa Gomes. E-Governo no Brasil: experiências e perspectivas. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 15, p. 21-64, jun. 2001. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1502.pdf . Acesso em: jun. 2009.

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.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988: atualizada até a emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007. São Paulo: Saraiva, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação (2002) Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

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.** Disponível em: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/view/3849/3420>. Acesso em: 11 set. 2009.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra. v.1, 1999.

GRÖLUND, Ake; HORAN, Thomas. **Introducing e-gov**: history, definitions, and issues. Communication of the Association for Information Systems. v. 15, 2004, p. 713 – 729.

GRÖNLUND, Ake. **Electronic Government** – Design, Applications, and Management. Hershey, PA: Idea Group, 2002.

HOESCHL, Hugo Cesar. **Curso de Governo Eletrônico**. Disponível em: <<http://www.ijuris.org/editora/publicacoes.htm#janela>>. Acesso em: 23 maio 2009.

MORAN, José Manuel. **Pedagogia integradora do presencial-virtual**. Disponível em: <http://rxmartins.pro.br/teceduc/pedagogia-integradora.htm>. Acesso em: 11 set. 2009.

RILEY, Thomas B. **E-Governance vs. E-Government**. Information for Development. Disponível em: <<http://www.i4donline.net/issue/nov03/egovernance.htm>>. Acesso em 24 maio 2009.

RODRIGUES, Gabriel Mário. **Os desafios da Educação a Distância**. Disponível em: <<http://Buscalegis.cj.ufsc.br>>. Acesso em: 12 ago 2009.

ROVER, Aires José. **Informática no direito**: inteligência artificial, introdução aos sistemas especialistas legais. Curitiba: Juruá, 2001.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. **O Governo Eletrônico no Estado de São Paulo**. Série Didática nº 6 – julho 2003. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/DIDATI7-GOV%20ELETR.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2009.

SANTOS, Roberval J. L. **Governo Eletrônico: o que se deve fazer e o que não se deve fazer**. XVI Concurso de Ensayos e Monografias del CLAD sobre a Reforma del Estado y Modernización de la Administración Publica. Caracas: 2003.

TAKAHASHI, Tadao. **Sociedade da informação no Brasil**: livro verde. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000. 203p.

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