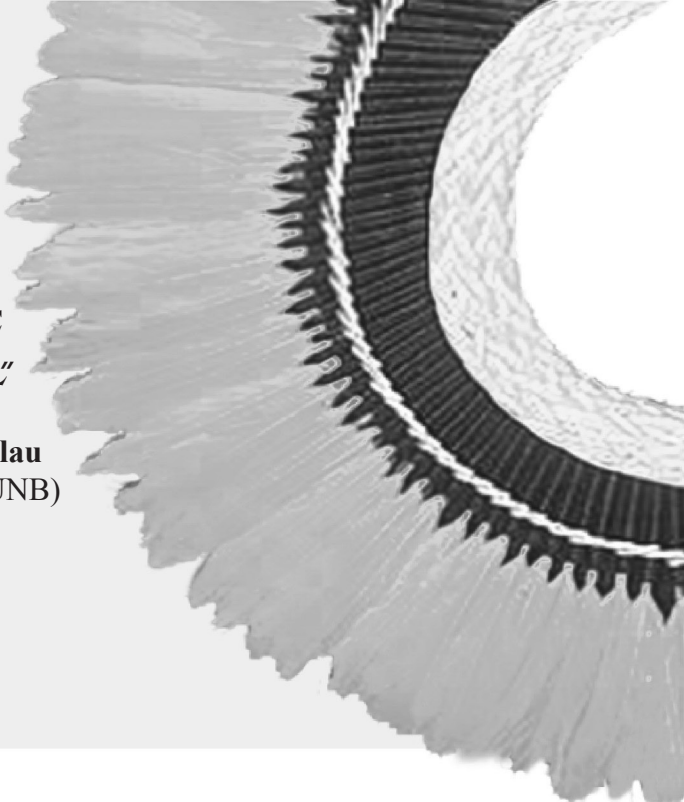


FUNDAMENTOS DO ENSINO A DISTÂNCIA NO BRASIL

"FUNDAMENTALS OF DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL"

Sueli Menelau
Universidade de Brasília (UNB)



RESUMO

As medidas adotadas para expansão de vagas do ensino superior, com o apoio do Ensino a Distância (EaD), têm contribuído para o aumento da capacidade das instituições de ensino. Esse contexto sugere mudanças que progressivamente estão se delineando no modelo de ensino superior público do Brasil. Diante dessa conjuntura, este artigo tem como objetivo pontuar o sistema de EaD adotado pelo país. Para tanto, faz um breve exame do tema, apresentando informações construídas através de seleção da literatura, visando contribuir para a avaliação do conjunto de impactos das políticas governamentais que o oficializam e o regulamentam, desde a Lei 5.692/71 até o Decreto-Lei 5.622/05. Este último legitima o uso das tecnologias como o principal instrumento do sistema de EaD em vigor. O levantamento, não conclusivo, aponta que o EaD no Brasil contempla projetos fundamentados no método *e-Learning* e que ainda está em processo de institucionalização.

Palavras-chave: Ensino a Distância. Políticas Públicas. Avaliação de Políticas de Educação.

ABSTRACT

The measures adopted towards the expansion of enrollment capacity in higher education, with the support of Distance Education (EaD), have been contributing to an increase in capacity of learning institutions. This context suggests changes that are progressively taking shape in the public higher education model of Brazil. In view of these events, this article aims to review the EaD system adopted by Brazil. For this purpose, a brief survey of the theme is carried out, presenting information gathered by means of a selection of literature, aiming to contribute to the evaluation of the set of impacts of the government policies that officialize and regulate the subject, starting from Lei 5.692/71 and up to Decreto-Lei 5.622/05. The latter legitimizes the use of technology as the main instrument of the current EaD system. The non-conclusive survey indicates that EaD in Brazil contemplates projects based on the method of e-Learning and that it is still in the process of institutionalization.

Keywords: Distance learning. Public policies. Education policies evaluation.

1 Introdução

Ao consultar a literatura, é possível constatar uma discussão teórica intensa sobre a modalidade de ensino que vem permitindo professores e alunos construir uma relação de ensino-aprendizagem com interação, por meio da interatividade tecnológica, sem que para isso precisem estar presentes no mesmo espaço físico. Por seu caráter flexível e por possibilitar a expansão do ensino para além dos muros das escolas, o Ensino a Distância (EaD) desponta como uma proposta que paulatinamente vem ganhando espaço no cenário brasileiro, seguindo de perto uma tendência mundial. Ainda que alguns autores atribuam sua expansão e popularização apenas ao uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), o avanço do EaD no país tem como principal vetor impulsionador as políticas públicas do Estado.

Após um exame mais atento, é fácil perceber que a relação que o Estado vem construindo com o EaD na contemporaneidade tem sido muito mais calcada em motivações econômicas do que em concepções sociais. Ainda que, não obstante, demande um custo inicial alto na implantação de um projeto, o EaD tem representado para o Governo Federal a principal aposta de expansão de vagas no ensino superior ofertadas pelas instituições públicas. Tal decisão vem aliada a outras deliberações, apoiando-se na premissa de que essa modalidade representa uma economia financeira não só para aqueles que estudam, mas, principalmente, implica um baixo custo para aquelas instituições que a adotam.

Face ao exposto, é possível estabelecer que, embora o tema permeie a legislação da Educação brasileira há quase quatro décadas, foi durante o período de 1994 a 2002 que se deu a ampliação da oferta de vagas em cursos de EaD. Mediante a associação das TICs, em especial, com a *internet* e a videoconferência, tem-se o método de *e-Learning*, solução mundialmente empregada, que permite integrar o presencial e o virtual, o síncrono e o assíncrono, contornando o principal problema associado à modalidade: a evasão dos alunos.

Esse novo panorama intensifica a criação de uma legislação adequada em 1996, que permite o credenciamento de instituições e a autorização de cursos e de pesquisa acadêmica, desembocando no surgimento no cenário nacional de

grandes redes e consórcios, privados e públicos, destacando-se dentre eles a Universidade Virtual do Brasil (UNIREDE), que posteriormente foi integrada às ações do Programa Sociedade da Informação, no governo Fernando Henrique Cardoso, semente do futuro sistema de EaD, a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Contudo, a regulamentação da modalidade somente vem a ser aprovada já no término do ano de 2005, pelo Decreto-Lei 5.622. Nesse sentido, o tema ganha fôlego e firma-se como uma proposta consolidada, distanciando-se cada vez mais do caráter supletivo e marginalizado que o acompanhou por tanto tempo, não apenas pelas instituições de ensino (IEs) como também pelos órgãos oficiais do Governo. Como consequência, é possível notar atualmente a progressiva adoção da modalidade de EaD na educação de formação continuada pós ensino básico, tanto em cursos tecnológicos, bem como nos de graduação e de pós-graduação (*stricto e latu senso* e doutorado), sendo estes últimos demandados cada vez mais, como pode ser observado pela crescente oferta de cursos e instituições.

E, ao se fazer uma reflexão crítica sobre a constituição de tais instituições que vêm oferecendo EaD no Brasil, o panorama atual que se expõe é o fator privatizante que tem permeado as decisões de expansão das iniciativas do campo educacional da modalidade. A partir do estudo do tema, foi possível comprovar que em 2007 contabilizava-se 140 instituições autorizadas, de acordo com informações disponibilizadas pelo portal do Ministério da Educação e Cultura (MEC), para funcionarem com cursos de EaD e dessas instituições, 56% delas fazem parte da iniciativa privada. Sobre isso, Belloni (2003) pontua que no Brasil a documentação existente sobre o início do funcionamento de cursos em EaD é considerada precária, contudo, é possível traçar um perfil histórico de sua implantação e desenvolvimento recorrendo a algumas iniciativas no campo da educação, pois, de certa forma, um passo após o outro, esse processo já vem sendo construído no país, nos últimos anos.

Se, por um lado, esse percentual justifica-se pela afirmação de ser o setor privado aquele que possui, em sua essência, um maior dinamismo em explorar as inovações, por outro lado, como argumenta Lima (2006), esse resultado pode representar apenas o foco privatizante dessas iniciativas, que, ao atenderem aos interesses dos

organismos internacionais em criar um mercado de serviços educacionais, subordinam-se à lógica da formação instrumental, configurando-se em demandas meramente quantitativas.

Assim, verifica-se que as políticas públicas para o EaD implementadas no contexto educacional brasileiro refletem alguns aspectos de nossa sociedade: uma estrutura social excludente e hierarquizada. Esses aspectos se notam presentes nas relações dos grupos sociais vivenciadas tanto no contexto macro, das políticas públicas, quanto no contexto micro, das relações cotidianas, em que, de fato, se concretizam os projetos. Contudo, convém ressaltar que as raízes dessas questões estão além da discussão proposta por este trabalho, não obstante, devam aqui ser mencionadas por terem influência na formulação das políticas educacionais, uma vez que as determinações político-administrativas interferem, direta ou indiretamente, na concepção e implementação de suas ações.

2 Desenvolvimento histórico do EaD no Brasil

Configurado por dimensões continentais, com notórias desigualdades sociais, e ainda, carente da ampliação de ofertas educacionais, o Brasil vivencia há muito tempo problemas com raízes estruturais perversas, nos mais variados setores de infraestrutura e de formação social. E no campo educacional não é diferente. Isso posto, pode-se relacionar a determinação do significado e da abrangência dos programas de EaD, já que a extração do processo histórico de consolidação de políticas educacionais depende da correlação de força dos atores envolvidos em cada contexto sociopolítico.

O Brasil, espelhando-se em modelos bem sucedidos e consolidados em outros contextos, vem tentando construir alternativas educativas que sejam capazes de atender não apenas a diversidade da população que constitui o país, como também contemplar as comunidades que se situam em localidades distantes dos grandes centros de ensino. Assim, a expansão na qual se fundamentou as iniciativas públicas de EaD, repete o uso do modelo tecnológico e pedagógico da Inglaterra de ampla escala – a *Open University*, empregado por lá há mais de trinta anos.

Embora a implantação das iniciativas nessa metodologia pelo Estado seja historiada por aqui

com grande atraso, em comparação à Europa e aos Estados Unidos, é provável que as primeiras experiências iniciais de EaD no Brasil praticadas por instituições de caráter privado não tenham sido registradas, devido à deficiência de documentação da memória cultural, reconhecida e merecidamente atribuída ao país. Sobre isso, Belloni (2003) pondera que no Brasil a documentação existente sobre o início do funcionamento de cursos em EaD pode ser considerada precária. Contudo, é possível traçar um perfil histórico de sua implantação e desenvolvimento recorrendo a algumas iniciativas no campo da educação, pois, de certa forma, um passo após o outro, esse processo vem sendo construído no país nos últimos anos.

Portanto, os primeiros registros que apontam para a inserção da modalidade por aqui remontam ao final do século XIX, utilizando-se de material impresso, distribuído pelo sistema de postagem ou em módulos, acompanhando os jornais, por meio da iniciativa privada. Moura Castro (1979) observa que até 1970 o tema do EaD no ensino superior estava ausente das discussões de políticas públicas. Até então, as iniciativas e discussões pontuavam apenas sobre modelos de ensino que eram praticados por correspondência (desde 1904), de caráter profissionalizante ou de caráter supletivo à escolarização formal.

O EaD surgiu como um instrumento de desenvolvimento apenas a partir deste período, pois em 1972, uma comissão constituída pelo MEC e liderada pelo conselheiro federal Newton Sucupira visitou a *Open University* e emitiu um relatório favorável ao EaD. Segundo Barreto (1999), este documento, conhecido como o Relatório Newton Sucupira, concluiu que o EaD poderia ser uma alternativa viável à expansão do ensino superior no país, projetando mais oportunidades de acesso a esse nível e ressaltando a redução de custos em relação ao ensino convencional. Contudo, foi necessário decorrer um pouco mais de trinta anos para que o EaD no Brasil se desvinculasse do preconceito relacionado por muitos do “elementarismo dos cursos por correspondência” (LITTO, 2003).

O Quadro 1, elaborado mediante consulta realizada na literatura do estudo em questão, apresentado a seguir, pretende demonstrar a construção histórica das alternativas educativas públicas e privadas nessa modalidade, através da pontuação dos principais momentos e ações.

Quadro 1: Construção histórica das alternativas de EAD no Brasil.

ANO	EVENTO
1923	Fundação Roquete Pinto – rádiodifusão
1941	Instituto Universal Brasileiro – cursos por correspondência
1950	MEB – cursos de educação de base
1967	Projeto Saci /Inpe – teleducação via satélite, material de rádio e impresso
1969	TVE do Maranhão
1970	Projeto Minerva – cursos transmitidos por rádio nacionalmente
	Produção do programa Vila Sésamo – parceria entre as TVs Globo e Cultura
1971	Criação da Associação Brasileira de Teleducação (ABT)
1972	Relatório Newton Sucupira
1974	TVE do Ceará
1976	Produção do programa Sítio do Pica-Pau Amarelo – parceria entre as TVs Globo e Cultura
1980	A ABT transforma-se na Associação Brasileira de Tecnologia Educacional
1984	Projeto Atualização e Aperfeiçoamento de Professores por Multimeios – parceria entre a Secretaria de Educação (SP) e a Fundação Padre Anchieta
1989	Criação do Laboratório Escola do Futuro (USP)
1991	Projeto Oito Cidades (RN)
	Fundação Roque Pinto – Programa: Um salto para o futuro
1994	1º curso de graduação a distância: licenciatura em Educação Básica (UFMG)
1995	Criação do laboratório de ensino a distância do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC
	Criação da Associação Brasileira de Educação a Distância
	Criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED)
1996	Programa TV Escola – SEED/MEC
	1º curso de mestrado a distância (UFSC/LED)
1997	Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO)
2000	Rede de Educação Superior a Distância (UNIREDE)
	Formação de professores de nível médio (PROFORMAÇÃO)
2001	Capacitação de gestores escolares (PROGESTÃO)
2004	Criação do Departamento de Infra-Estrutura Tecnológica em Educação a Distância
2006	Programa Mídia-Escola
	Universidade Aberta do Brasil (UAB)

Fonte: autora.

No contexto de implantação e perpetuação de políticas públicas, o sucesso das propostas em países de terceiro mundo está, de certa forma, condicionado às ações de organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial e as propostas dos governos vigentes (MORAN, 2004). Pode-se inferir desse quadro que, embora esteja clara a relação de descontinuidade entre as ações, o Governo Federal, por meio do MEC, em diferentes momentos, interessou-se pela criação de uma política pública de EaD. O objetivo apontado por alguns autores seria o de ampliar a oferta e democratizar o acesso ao ensino dos contingentes desfavorecidos da sociedade brasileira. Contudo, de acordo com Bonamino (2001),

a responsabilidade estatal foi progressivamente repassada para a iniciativa privada, predominando nas políticas públicas, os princípios da seletividade, da focalização e da descentralização.

Observando a pauta governamental, é possível concluir que esta tende para a expansão de propostas privatizantes. Sobre isso, Batista (s.d.) analisa que o EaD, sob a batuta do MEC, foi viabilizado por programas tópicos, supletivos, numa perspectiva de alcance bastante restrito. Põe uma ressalva, ao colocar que, na prática, o MEC apenas forneceu um véu ilusório social ao EaD, sendo sua institucionalização alinhada à oferta massificada do mercado educacional mundial, ou seja, que o país deliberou expandir o ensino superior à distância

sob a batuta do setor privado, tornando a educação, então, refém das forças do mercado.

Com base nesse contexto, por volta da década de 1940 surgiu a primeira experiência de maior destaque, de difusão da cultura para a educação pública. Com destaque para o estado do Rio Grande do Norte, pois foi criado pela Arquidiocese de Natal, dando início o Movimento de Educação de Base, que se distinguiu pela utilização do rádio no ensino, dentro de um sistema articulado com as classes populares. A preocupação básica era alfabetizar e apoiar os primeiros passos da educação de milhares de jovens e adultos por meio das “escolas radiofônicas”, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil (NUNES, 1998).

No início da década de 1960, com o propósito específico de estender a escolarização pública da 5ª à 8ª série do ensino fundamental, surgiu o Projeto A Televisão Educativa do Maranhão, seguido pelo primeiro projeto desenvolvido no país com a utilização da televisão, o Projeto Satélite Avançado de Comunicações Interdisciplinares (Projeto SACI), desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Espaciais da UFRN.

Entre os anos de 1967 e 1968, a modalidade foi utilizada pela primeira vez em um projeto de âmbito nacional, voltado à capacitação de professores leigos, o Projeto Logos I. O Projeto Logos II foi criado pelo MEC em 1973 para habilitar professores em atuação nas séries iniciais do 1º grau. Seu grande desafio era capacitar sem retirar o professor da sala de aula. Esses professores possuíam níveis de escolaridade variados, sendo exigida a 4ª série do 1º grau. O MEC estima que passaram pelo Projeto mais de 200 mil professores, em 19 unidades da Federação.

Nesse aspecto, permanece o debate sobre a oferta desses cursos, e alguns especialistas alegam que a legislação do EaD restringe uma das principais qualidades desse tipo de curso, que é a flexibilidade de adequar-se às condições dos alunos (FARIAS, 2006). Adequação essa que se reporta a principal característica intrínseca de organizações pautadas na lei do mercado, ou seja, moldar o produto de acordo com seu público-alvo.

Neste cenário, observando-se a sequência histórica do setor, é possível constatar que a regulamentação estatal pretendeu estabelecer critérios de autorização e credenciamento que permitissem um controle sobre as iniciativas privadas de oferta de cursos, primeiramente por meio do ministro da educação Cristóvão Buarque, em se-

guida pelo então ministro Tarso Genro e, por fim, pelo ministro Cláudio Haddad. De outra forma, percebe-se uma tentativa de retomar a ação pública nos últimos anos, por meio de convênios com as instituições federais de ensino superior que permitam a oferta de cursos nesse sistema.

Deve-se registrar, por fim, que, no que se refere aos projetos e ações citados, cada qual se constitui em experiências relevantes, não apenas pelas inovações introduzidas, mas principalmente pelas ações desenvolvidas e pelo atendimento educacional, cabendo ao setor público a massificação da educação superior e ao setor privado a apropriada atenção à formação, sendo adequadamente supervisionado e avaliado. Convém ressaltar que todas as iniciativas basearam-se em propostas que visavam beneficiar grandes parcelas da população excluídas dos processos formais de educação.

3 Política brasileira de EaD

Em grande medida, a pauta política de educação para o EaD, em um processo evolutivo, revela que se começa a criar um contexto de ação próprio, rompendo os limites com os aspectos legais e burocráticos da normatização do ensino presencial. No Quadro 2, é possível ter uma síntese da evolução da legislação dessa modalidade:

Quadro 2: Evolução da Legislação de EaD no Brasil.

ANO	LEGISLAÇÃO
1971	Lei 5.692
1996	Lei 9.394
1998	Decreto-Lei 2.494
	Portaria 301
	Portaria 641
	Decreto-Lei 2.561
2001	Portaria 2.253
2004	Portaria 4.059
	Portaria 4.361
2005	Decreto-Lei 5.622

Fonte: autora.

No Brasil, a educação é uma atividade com forte presença do Estado, que, por sua vez, se percebe numa ampla legislação que procura enquadrar os cursos a padrões mínimos e a modelos de organizações comuns em todo o país. No caso do EaD, excluindo-se os cursos de capacitação profissional e de pequena duração, aqueles conectados com o sistema de ensino do país

desenvolveram-se seguindo a legislação apresentada no Quadro 2. Portanto, para entender de que forma se deu o processo de desenvolvimento, fazem-se necessárias algumas considerações sobre a trajetória da regulamentação das leis, através de sua legislação específica.

O primeiro registro normativo da modalidade é datado de 1971, no capítulo do Ensino Supletivo da Lei 5.692, que faz prever o emprego de multimeios, como rádio, televisão e correspondência, para o alcance de um maior número de alunos. Com base nesse escopo, foi desenvolvido em 1984, pela Secretaria de Educação de São Paulo em cooperação com a fundação Padre Anchieta, o Projeto Atualização e Aperfeiçoamento de Professores por Multimeios, seguido pelo Projeto 8 Cidades do governo do Estado do Rio Grande do Norte.

Segundo Lobo Neto (1998), a Lei 5.692/71, em seu Artigo 25, reforça tal percepção de ensino de massa, pois cria condições para que os programas de EaD funcionem no país precariamente. Os cursos recebem pareceres dos Conselhos Federais e Estaduais de Educação, que os classifica como experimentais. O EaD deveria ser utilizado apenas como preparação para exames supletivos, tendo como prerrogativas o caráter não formal, desobrigado de frequência, bastando que o aluno participasse de exames supletivos oficiais, com provas presenciais.

Nesse contexto, o EaD foi introduzido na rede de ensino pública na década de 1970, com a fundação da TV Educativa, voltada desde o início para o ensino regular da 5ª à 8ª série. A metodologia ali adotada, o tele-ensino, única no país, permitiu o atendimento de aproximadamente 52% das matrículas nestas séries, o que correspondeu, em 1996, a 192 mil alunos, segundo a Secretaria da Ciência e Tecnologia do estado do Ceará.

Nesse período, o MEC, em parceria com a Fundação Anchieta de São Paulo, com a **Fundação Educacional e Cultural Padre Landell de Moura** do Rio Grande do Sul e com a Fundação Centro Brasileira de Televisão Educativa, ingressou definitivamente na prática do EaD, com vários projetos: Projeto Minerva, Ensino Supletivo pela TV, Projeto João da Silva e o curso de qualificação de professores não-diplomados “Agora eu sei”, destacando-se o Telecurso 2000 (antigo Telecurso 2º Grau), desenvolvido e mantido pela Fundação Roberto Marinho, em parceria com outras instituições, veiculado diariamente.

Ainda na década de 1970, no âmbito das universidades, a Universidade de Brasília, com o intuito de tornar-se a Universidade Aberta do Brasil, adquiriu todos os direitos de tradução e publicação dos materiais da *Open University* do Reino Unido. A partir da década de 1980, os cursos em EaD, através desta instituição, passaram a ser realizados nos moldes preconizados pela instituição inglesa (TODOROV, 1994). Em 1985, o projeto de EaD desta universidade foi reestruturado, sob novas bases e com novas concepções de educação.

Porém, no período que corresponde ao final da década de 1980, observa-se que no Brasil o EaD não foi priorizado e não recebeu mais os mesmos incentivos que vinha recebendo até então, deixando de consolidar-se como modalidade de ensino. Todavia, as tentativas de levar adiante projetos de EaD não foram totalmente eliminadas, o que pode ser observado com a retomada das iniciativas a partir da próxima década.

Fica patente que nesse primeiro momento é fomentada uma proposta de EaD com caráter marginal e com objetivo quantitativo, e não qualitativo, uma vez que o aparato regulatório não distingue explicitamente o teor da proposta, se voltando apenas para o atendimento de grandes contingentes e para a população que está à margem do processo educacional tradicional. É ainda durante esse período que se observa a presença marcante de cursos técnicos por correspondência.

Iniciado em 1991, por iniciativa do MEC e concebido e produzido pela Fundação Roquette Pinto, o Projeto Um Salto para o Futuro representa o primeiro projeto da modalidade que não sofreu descontinuidade. Com o objetivo de contribuir na formação continuada de professores, conforme preconizava o Plano Decenal de Educação, o projeto tem orçamento próprio e conjuga a utilização de diferentes mídias (texto impresso, telefone, *internet* e televisão), tendo tido, quando de sua criação a iniciativa inédita de abrir um canal de interatividade entre os professores cursistas reunidos em telepostos, em vários pontos do país e especialistas, no estúdio de televisão.

Ao se observar o período de 1993 a 2003, nota-se que é quando a experiência nacional é impulsionada. Verifica-se a ampliação do EaD, em conjunto com o uso das TICs, em especial a *internet* e a videoconferência. Com a criação da LDB de 1996, a modalidade é mencionada com o intuito de incentivar o desenvolvimento

e veiculação de programas nesta modalidade, não ainda autônoma, mas complementar ao sistema presencial.

O artigo 80 da Lei 9.394/96 estabelece alguns aspectos no que se refere à finalidade, abrangência e terminalidade do EaD. Define o credenciamento de instituições, a autorização de cursos e de pesquisa acadêmica em EaD, em que são gerados modelos pedagógicos e tecnologias, desembocando no surgimento de grandes redes e consórcios no cenário nacional. Essa situação foi regulamentada no final do ano de 2005, pelo Decreto-Lei 5.622. Nesse sentido, o tema ganhou fôlego e, ao que tudo indica, desponta como uma proposta consolidada, distanciando-se cada vez mais do caráter supletivo e marginalizado que o acompanhou por tanto tempo, não apenas pelas instituições de ensino, como também pelos órgãos oficiais do Governo.

Na década de 1990 observa-se uma tendência das instituições em associarem-se a redes de cooperação. A primeira de que se tem registro, a Rede Brasileira de Educação a Distância, foi criada no início da década, com o objetivo de integrar as instituições que desenvolvem ações no campo do EaD e divulgar as inovações que estejam sendo desenvolvidas no Brasil e no exterior.

Em 1996, o tema é validado pelo governo a partir da criação da LDB, com a homologação da Lei 9.394. Pela primeira vez o EaD é mencionado com o intuito de incentivar o desenvolvimento e veiculação de programas na modalidade, porém não ainda autônoma, mas como modalidade complementar ao utilizado no sistema presencial.

Em 1996, é promulgada a Lei nº 9.394 da Educação Nacional, mais conhecida como a LDB 9.394/96, estabelecendo que o Estado incentivasse o desenvolvimento de programas de EaD, de modo que minimizasse os *deficits* educativos e as desigualdades regionais tão elevadas. Pela primeira vez, o EaD é mencionado com o intuito de incentivar o desenvolvimento e veiculação de programas, não ainda como modalidade autônoma, mas como complementar ao sistema presencial. Segundo esse ponto de vista, o EaD deveria desempenhar o papel de transpor os desafios educacionais existentes, devendo ser um meio auxiliar.

No entanto, essa mesma Lei outorga em seu Art. 87, parágrafo 3º, inciso III que, nesse setor, a prioridade a ser dada deverá contemplar a atualização e o aperfeiçoamento de professores

para o ensino fundamental, tendo em vista que atribui a cada município e, supletivamente, ao Estado e à União, a incumbência de realizar programas de formação para professores em exercício, pois se esperava que até o fim da Década da Educação (2006) somente fossem admitidos no sistema de ensino professores habilitados em nível superior ou formados por treinamentos em serviço (Art. 87, parágrafo 4º). Nesse momento, as propostas de EaD se consolidam como os principais instrumentos de capacitação de professores da rede pública.

Como se observa, a despeito de o Estado situar o EaD subordinadamente ao ensino tradicional, a partir desse ano o sistema de ensino brasileiro ganha maior maleabilidade na criação de novas metodologias de cursos. As questões relativas ao EaD ganham visibilidade, passando a ser consideradas alternativas regulares e regulamentadas para a prestação de serviços educacionais da população (ainda que o foco esteja nos docentes). Reside aqui uma particularidade brasileira: a modalidade a distância é vista como um tipo de ensino que necessita de um tratamento diferenciado e, portanto, deve estar sujeita a um regime normativo especial, mas, por outro lado, é observada como o modelo que permitirá a conversão da universidade pública de um sistema elitista para um massificado.

A promulgação da LDB, que, em seu artigo 80, reconhece o EaD, traz o aspecto legalizador. Com isso, dá-se início a popularização de cursos diversos, nos vários níveis de educação, e que até esse momento eram esporádicos e se concentravam no caráter supletivo, sendo oferecidos, até então, apenas pela Universidade de Brasília, com alguns cursos de especialização e extensão por correspondência.

Não obstante a modalidade de EaD ainda esteja situada subordinadamente ao tradicional, a partir desse ano o sistema de ensino brasileiro ganhou maior maleabilidade na criação de novas metodologias para cursos. As questões relativas ao EaD ganharam visibilidade, passando a ser consideradas alternativas regulares e regulamentadas para a prestação de serviços educacionais da população.

Contudo, a modalidade a distância é vista como um tipo de ensino que necessita de um tratamento diferenciado e, portanto, deve estar sujeita a um regime normativo especial. Para que uma instituição possa lançar um curso de EaD, faz-se necessário que ela primeiro obtenha auto-

rização do MEC. O Decreto-Lei 2.494/98 regulamenta todo o procedimento até a homologação.

O Decreto-Lei 2.494/98 admite que o EaD tenha uma possibilidade de flexibilização de requisitos estruturais e administrativos, tais como: admissão, horário e duração de cursos. Discorre também sobre elementos referentes ao trato acadêmico, como matrículas, avaliações e exames, certificados e diplomas. E ainda identifica os níveis de ensino que poderão ser estruturados nessa modalidade, bem como aqueles que ainda deverão receber regulamentação própria e também define a validação dos cursos.

Esse mesmo Decreto apresenta alternativas diferenciadas de flexibilidade de requisitos para admissão no sistema educacional (LOBO NETO, 1998). Porém, segundo esse mesmo autor, pode-se observar que o público-alvo contemplado é o de jovens e adultos nos ensinos médios e profissionalizantes, restringindo a atuação da modalidade aos cursos de graduação e pós-graduação, o que, de certa forma, continua a contribuir para que o EaD continue à margem dos processos legítimos educacionais.

Moran (2004) evidencia ainda que sejam os professores do ensino fundamental o público-alvo principal desses cursos, visto que são afetados diretamente pelo artigo 87, § 4º, da LDB, o qual estabelece que até o final da chamada Década da Educação, somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço para compor os quadros de docentes das escolas públicas.

Ainda nesse ano, é aprovada a Portaria de número 301 para estabelecer normas sobre os procedimentos de credenciamento de IES. Essa norma dispõe sobre as informações que as escolas devem apresentar, contemplando não apenas os aspectos pedagógicos como também os relacionados à infraestrutura. Sistematiza sobre as formas de apresentação dos projetos e as relações das instituições na formação de parcerias e consórcios nacionais.

Em virtude da pressão de mercado criada pela iniciativa privada e da falta de esclarecimento sobre a normatização dos cursos de graduação a distância, um mês após o lançamento da Portaria 301, foi homologada a Portaria nº 641. Segundo essa Portaria, as instituições são autorizadas a ministrar cursos de graduação totalmente a distância. De uma forma geral, a Portaria contém orientações quanto aos tópicos que devem constar nos

projetos que solicitam a autorização de abertura dos cursos. Contudo, esses instrumentos foram substituídos em 2004 pela Portaria 4.361, com a modernização dos procedimentos e requisitos necessários para se alcançar o credenciamento institucional para a oferta de cursos em EaD.

Por fim, para configurar 1998 como o ano em que o ensino a distância passou a integrar normativamente o contexto educacional brasileiro, foi outorgado o Decreto-Lei 2.561. Esse Decreto trata sobre a questão de quem deve credenciar os cursos de EaD, classificando as IES de acordo com sua condição constituinte. Porém, esse Decreto-Lei foi considerado por diversos autores especialistas da área (LOBO NETO, 1998; VEIGA, 1998), como tendo apenas alterado a redação dos Artigos 11 e 12 do Decreto-Lei 2.494/98, sem, contudo, modificar seu conteúdo.

No período que abrange os anos de 1999 a 2001, conforme pesquisa da Unesco, assistiu-se ao surgimento de grandes redes de ensino a distância (UNIREDE, Cederj, Projeto Veredas e RICESU) no cenário nacional. Nesse momento da história do país, o setor educacional brasileiro, quando comparado aos de outros países, foi identificado como atrasado no uso de estratégias pedagógicas para atender as demandas populacionais da sociedade. Faz-se necessário uma política de educação que estenda o acesso à educação a um número cada vez maior de brasileiros.

No final da década de 1990, surgiu a Rede Nacional de Pesquisa, um projeto do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), e do Ministério da Ciência e Tecnologia, interligando as IEs federais das cidades de Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Goiânia (GO) e Fortaleza (CE). Essa rede foi criada para transportar informações entre as instituições de pesquisa e servir de apoio ao ensino, implantando mecanismos de difusão científica e tecnológica, ampliando o acesso aos centros de ensino superior dos grandes centros do país e, com isso, democratizar a educação.

O primeiro passo para a informatização do EaD em âmbito federal foi dado pelo Programa de Educação a Distância em Ciência e Tecnologia. Um Projeto do CNPq estabelecido em 1996, como uma experiência piloto envolvendo quatro estados da Federação (Ceará, Rio Grande do Sul, São Paulo e Distrito Federal), teve por objetivo criar novas formas didáticas à educação,

utilizando-se do computador como multimeio à construção de novos métodos educacionais, independentes de tempo e lugar, ou seja, almejando criar um ambiente sem fronteiras.

Segundo Moran (2004), a partir do ano de 1998, observa-se um crescente envolvimento de IES, tanto públicas como particulares, com cursos de EaD, percebido através das solicitações de autorização para cursos nessa modalidade ao MEC. Convém ressaltar que, segundo esse autor, 80% dessas autorizações foram para cursos de formação de professores, principalmente nas licenciaturas em Pedagogia e Normal Superior.

Em março de 1998, a Universidade Federal de Santa Catarina iniciou o primeiro curso de pós-graduação *lato sensu* do país, utilizando os recursos da *internet* (*chats*, tira-dúvidas e biblioteca). Esse projeto, em parceria com o Serviço Nacional das Indústrias, buscou formar gestores destas duas instituições formativas, abrangendo profissionais de 31 cidades diferentes.

Em 2001, foi publicada a Portaria 2.253. Esta Portaria reconhece o fenômeno da virtualização do ensino presencial e a informatização crescente do corpo docente e discente. Embora as instituições interessadas necessitem de autorização prévia do MEC, de fato configura-se como um grande salto, pois permitiu a cursos de graduação já reconhecidos converterem 20% de sua carga didática para a aprendizagem a distância. Para tanto, as linhas de ação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do MEC fundamentam-se na concepção de um sistema tecnológico cada vez menos oneroso. As tônicas das pautas de discussões acadêmicas centraram-se em questões e táticas para lidar com a existência de um contexto que passou a avançar destemidamente.

Sobre essa tendência, o ministro Cristovam Buarque, em pronunciamento na abertura da 69ª Reunião Plenária do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, realizada em 2003, defendeu que:

O ensino a distância é uma forma de triplicar o acesso à Educação Superior. A mesma revolução que trouxe o quadro negro – que possibilitou aumentar o número de alunos para turmas de 40, 50 estudantes; e o microfone, que permite dar aulas para 100 alunos – traz a informática, que elimina a necessidade dos alunos estarem presencialmente nos locais de aula (UNIVERSIA, 2003).

Em 2004, a Portaria 2.253 foi revogada pela edição da Portaria 4.059, que, embora promova a regulamentação da mesma matéria, traz a diferenciação de flexibilizar a implementação das disciplinas a distância. O limitador de até 20% da carga didática permaneceu inalterado, mas a decisão das instituições de colocar em oferta tais disciplinas deixou de estar condicionada a autorização prévia por parte do MEC, bastando para tanto que a instituição oficializasse esta forma de oferta no projeto pedagógico do curso.

Partindo desse pressuposto, o EaD retornou à pauta de discussão pelo Decreto-Lei 5.622/05. Essa é a legislação que está em vigência atualmente. A proposta não propôs o desvalimento do Decreto-Lei 2.561 nem tampouco do Decreto-Lei 2.494/98, pois se pode perceber que alguns atos legais anteriores permanecem, como a manutenção da oferta de 20% de disciplinas semi-presenciais nos cursos presenciais existentes.

Contudo, o Decreto-Lei 5.622/05 fundamenta-se em quatro temas básicos: manutenção do credenciamento específico de IEs para a modalidade de EaD; maior diversidade de oferta de cursos e de instituições credenciáveis; definição do território geográfico e institucional dos cursos, configurando-se como uma lei de proteção de mercado; e manutenção dos momentos presenciais nas atividades avaliativas.

O primeiro tema mantém a tradição brasileira de gestão centralizada da educação, possibilitando a adoção de parâmetros curriculares comuns, que permitem uma formação básica que possibilita aos egressos das IEs atuarem em todo o país, embora se contemple na legislação, a partir da LDB, mecanismos de flexibilização de conteúdos programáticos.

No segundo tema, são definidos os termos para a expansão desse sistema de ensino, pautando-se no aumento de cursos ofertados e de instituições credenciadas. Soma-se a isso a precaução de exigir a montagem de pólos presenciais de apoio estrutural ao estudante, medida justificada pela indisponibilidade de computadores para uma parcela considerável da população, especialmente a residente nas pequenas cidades.

Outra sistemática contemplada pela Lei é o da avaliação presencial, além de outras etapas obrigatórias. Nesse tópico, é pertinente salientar a existência de mecanismos automatizados de avaliação com o uso por computador que, embora restritos, estão se consolidando em certos

ambientes. Se a intenção da avaliação presencial é garantir a identidade do aluno, salienta-se que o processo avaliativo, embora realizado em local determinado, também pode ser feito com o uso do computador. Essa solução é utilizada, como exemplo, pela Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração.

A preocupação em construir uma legislação para o EaD em consonância com a legislação educacional pautada em projetos de ensino presencial provoca, aparentemente, amarras desnecessárias ao sistema, pois a regulamentação tendeu a seguir os parâmetros já conhecidos e estabelecidos para um contexto diferente. No caso do EaD, percebe-se que o Decreto 5.622 segue as determinações da LDB e das legislações educacionais do ensino presencial, no que diz respeito ao ordenamento geral do processo de ensino, indo desde o credenciamento das instituições até o processo avaliativo. Porém, numa análise mais detalhada, denota-se um cuidado em manter padrões de qualidade que sejam comuns a ambas as modalidades de ensino.

Atualmente, em todo o país, desenvolvem-se experiências em EaD. No que tange à normatização e à consolidação da modalidade no Brasil, o MEC criou em 2005 um consórcio de IEs públicas chamado Universidade Aberta do Brasil. Trata-se de um sistema nacional de ensino superior a distância, que além de contar com a participação das IEs, tem como parceiros estados e municípios. Em linhas gerais, o principal objetivo do UAB é oferecer formação inicial aos professores em efetivo exercício da educação básica pública, e que ainda não têm graduação. Não obstante, abarque o atendimento de regiões carentes de ensino, oferecendo alguns cursos de graduação.

A pretensão do MEC é que através da UAB sejam contemplados, o quanto antes, 100.000 alunos com ensino superior até o ano de 2010. Conta para isso com infraestrutura e custos operacionais mais baixos do que a modalidade de ensino presencial, pois através do estabelecimento de redes de cooperação entre as instituições participantes, e já sedimentadas no setor, permite o atendimento de indivíduos geograficamente distantes dos grandes pólos de ensino.

No que se refere à vinculação de instituições de ensino privadas, até o presente momento, o consórcio mais estimado é a **Universidade Virtual Brasileira**. Criado em 2003, inicialmente compunha-se por 10 instituições, porém, atu-

almente, opera com apenas 6 escolas. Desenvolve cursos de graduação em Administração, alguns cursos de pós-graduação *lato sensu* e, ainda, cursos de extensão. Porém, convém ressaltar que não é o único. Há ainda o consórcio denominado **Rede de Instituições Católicas de Ensino Superior (RICESU)**, integrado por 14 instituições de ensino católicas brasileiras, cujo crescimento é apontado, no segmento, como promissor (MORAN, 2007).

De acordo com a Associação Brasileira de Ensino a Distância (ABED), o cálculo é de que 1,3 milhão de pessoas tenha estudado através da *internet* no ano de 2006. Neste ano, o MEC elencou o EaD como uma das modalidades principais para difusão do ensino superior, em complemento ao processo de expansão física. Esse processo, entretanto, restringiu-se apenas a cidades que já eram pólos regionais, como pode ser constatado pelos editais de dezembro de 2005 e de outubro de 2006 da UAB. Mas, os resultados são avaliados positivamente em termos de quantidade, já que, juntamente com 49 universidades federais, esse consórcio estendeu os cursos a distância para 290 pólos no ano de 2007. Lembrando ainda que cada pólo geralmente congrega um conjunto de municípios próximos.

Ressalva-se ainda que, em paralelo aos Decretos, o MEC contemplou por meio da SEED características indicativas para a qualidade dos cursos ofertados em EaD. Editado inicialmente em 1998, mas definido apenas em 2006, estes requisitos são as sugestões do MEC para nortear instituições na criação de cursos e projetos. São eles:

1. Integração com políticas, diretrizes e padrões de qualidade definidos para o ensino superior como um todo e para o curso específico;
2. Desenho do projeto: a identidade da educação a distância;
3. Equipe profissional multidisciplinar;
4. Comunicação/interatividade entre professor e aluno;
5. Qualidade dos recursos educacionais;
6. Infraestrutura de apoio;
7. Avaliação de qualidade contínua e abrangente;
8. Convênios e parcerias;

9. Edital e informações sobre o curso de graduação a distância;
10. Custos de implementação e manutenção da graduação a distância.

Por fim, no caso do EaD, o processo de constituição das competências, especialmente docentes (SOARES, 2003), ainda está em construção, o que poderia ser utilizado para justificar o nível de controle exercido pelo MEC no início da implantação. Se por um lado existe a preocupação com as regras que regem esse tipo de ensino, tanto pelo mercado, como pelos alunos, por outro lado, o grande gargalo se dá em torno da edificação dos marcos regulatórios que resultam em instrumentos legais normativos, e sobre o uso de diferentes tecnologias de comunicação e de informação no processo de ensino-aprendizado. Resta aguardar os resultados das avaliações vindouras junto aos futuros graduados, para se identificar a necessidade de correção de rumos, seja na formação dos cursos, seja na legislação educacional, não só a distância como no próprio modelo de política educacional.

Muito embora o que se possa perceber nessa breve narrativa seja um processo em expansão, o EaD ainda é um fenômeno recente, quando comparado ao ensino presencial. Nesse sentido, pode-se considerar que as IEs que atuam na modalidade de EaD encontram-se em diferentes fases e momentos, e que, não obstante, ainda não denotam uma sedimentação no processo de legitimação e institucionalização do EaD no Brasil. Contudo, face ao exposto, os acontecimentos históricos pontuados pelo esboço das iniciativas e da legislação salientam os “[...] ritos de passagens, que ordenam, simbolizam, periodizam a biografia” (BERGER; LUCKMAN, 1996, p. 136), necessários ao entendimento e aprofundamento dos contextos sociais e políticos deste processo.

Considerações finais

O ensino, seja ele realizado de maneira tradicional, presencialmente, seja ele feito através da modalidade a distância, deve ser encarado da mesma maneira: como um direito essencial, preliminar, à cidadania, essencial à prática social e ao desenvolvimento humano (LOBO NETO, 2003). As intenções presentes nas ações governamentais não devem perder de vista esse ponto, sejam elas voltadas para

as instituições de ensino públicas, sejam elas voltadas às entidades privadas.

Portanto, de acordo com o exposto pode-se observar que a política e a institucionalização do EaD no Brasil ainda está em processo de construção. Também é possível perceber, analisando criticamente, que as diversas políticas públicas que permeiam o sistema educacional continuam a praticar os princípios da exclusão, pois, as ações político-educacionais contemplam projetos que apoiam a modalidade em *e-Learning*. Ao caracterizar a prática de ensino a distância apoiada com a utilização das TICs, como pode ser visto no artigo 1º do Decreto 5.622/05, reconhece-se o papel crucial dessas tecnologias nos novos modelos educacionais vigentes, tendência que deve se consolidar com a evolução e disseminação dessas ferramentas.

Contudo, deve-se destacar que num país onde uma parte representativa de sua população compõe-se por pessoas pobres e miseráveis, significa dizer que antes de democratizar uma política educacional calcada em métodos tecnológicos, talvez se deva melhor formular, primeiramente, ações que poderão vir a ser mais eficazes na contemplação do acesso das pessoas às TICs, haja vista que na região Norte e em alguns municípios do Nordeste do país ainda existam localidades sem acesso à energia elétrica.

No entanto, pode ser visto com otimismo o esforço governamental na criação de uma legislação que regulamente a modalidade e o setor, e a concepção de um consórcio que congregue as maiores instituições de ensino públicas do país, o da Universidade Aberta do Brasil. Essas ações contribuem para legitimar o sistema de EaD e, ainda que possam ser avaliadas como imperfeitas, colaboram para o aumento da oferta de vagas na rede de ensino pública, auxiliando para que uma maior parcela da população seja atendida em nível de qualificação e aperfeiçoamento.

No entanto, faz-se necessário ainda que sejam adotadas ações de políticas públicas contínuas, que fortaleçam o sistema de ensino a distância e, ao mesmo tempo, combatam a mercantilização da educação no país e que possam avaliar eficazmente as entidades, principalmente as privadas, de forma que o EaD não seja tratado apenas como mais uma medida estratégica supletiva e emergencial, empregada para atender demandas desfavorecidas e metas impostas pelos organismos internacionais.

Referências

- ANDRADE, A. A. M. *Educação a distância no Rio Grande do Norte*. Em Aberto. Brasília: INEP/MEC. Ano 16, n 70, abr. /jun.1996.
- BARRETO, Lina. *Educação a distância: perspectiva histórica*. Revista Estudos, Brasília: ABMES, v. 17, n. 26, p. 15-22, 1999.
- BATISTA, W. B. *Unirede: vetor da privatização do ensino superior*. s.d. Disponível em: <http://www.anped.org.br/25/wagnerbragabatistat11.rtf>. Acesso em: 13 fev. 2007.
- BELLONI, M. L. *Educação a distância*. Campinas: Autores Associados, 2003.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1996.
- BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências*. Rio de Janeiro: Quartet, 2001.
- BRANCO, Adylles C. A portaria nº 2.253/2001 no contexto da evolução da educação a distância nas instituições de ensino superior do Brasil. In: SILVA. *Educação online*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1971. Disponível em: <http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>. Acesso em: jun. 2005.
- _____. *Referenciais de qualidade para cursos a distância*. Apresentação de Carmem Moreira de Castro Neves, Diretora de Política de Educação a Distância. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação a Distância, abr. 2003.
- FARIAS, Giovani. Interpretando o Decreto 5.622 de 2005. Recife: *Jornal do comércio on-line*, 02/02/2006. Disponível em: http://jc.uol.com.br/2006/02/02/not_105659.php. Acesso em: 15 ago. 2007.
- LIMA, A. A. *A Produção de teleaulas no PROCE-FET: métodos, abordagens e vivências*. Disponível em: <http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/197/158>. Acesso em: 10 jun. 2009.
- LIMA, Kátia Regina de S. Educação a distância na reformulação da educação superior brasileira. In: SIQUEIRA, Ângela C.; NEVES, Lúcia Maria W. (Org.). *Educação superior: uma reforma em processo*. São Paulo: Xamã, 2006.
- LITWIN, Edith. Introdução. O bom ensino na educação a distância. In: LITWIN. *Educação a distância: temas para o debate de uma nova agenda educativa*. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- LOBO NETO, F. J. S. Regulamentação da educação a distância: caminhos e descaminhos. In: SILVA. *Educação online*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- MEC. Disponível em: www.portal.mec.gov.br/seed. Acesso em: fev. 2009.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Secretaria de Educação a Distância. **Lei 9.394/96**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lei9394.pdf>. Acesso em: nov. 2008.
- _____. *Decreto-Lei 2.494/98*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lei2494.pdf>. Acesso em: nov. 2008.
- _____. *Portaria nº 301 /98*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/pot301.pdf>. Acesso em: nov. 2008.
- _____. *Decreto-Lei 2.561*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/d2561.pdf>. Acesso em: nov. 2008.
- _____. *Decreto-Lei 5.622/05*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/dec_5622.pdf. Acesso em: nov. 2008.
- MOTTA, Fernando C. P.; VASCONCELOS, Isabella F. G. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.
- ROSENBERG, Marc J. *E-Learning*. São Paulo: Makron Books, 2002.
- SOARES, Ismar de Oliveira. EAD como prática comunicativa: emoção e racionalidade operativa. In: SILVA. *Educação online*. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- VIANNEY, J. *As representações sociais da educação a distância: uma investigação junto a alunos do ensino superior a distância e a alunos do ensino superior presencial*. 329 f. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humana) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

Sueli Menelau

Mestre em Administração pela UFRN. Professora Substituta da Universidade de Brasília (UNB)
suelimenelau@yahoo.com.br.

Recebido em 23/08/ 2010

Aprovado para publicação em 30/09/2010