

A história da EAD no mundo

Ivônio Barros Nunes

Introdução

A principal inovação das últimas décadas na área da educação foi a criação, a implantação e o aperfeiçoamento de uma nova geração de sistemas de EAD que começou a abrir possibilidades de se promover oportunidades educacionais para grandes contingentes populacionais, não mais tão-somente de acordo com critérios quantitativos, mas, principalmente, com base em noções de qualidade (Juste, 1998), flexibilidade, liberdade e crítica.

Os primeiros modelos dessa nova geração se desenvolvem simultaneamente em muitos lugares, mas de forma muito exitosa na Inglaterra, na década de 1970, por isso essa iniciativa passou a ser referência mundial. Mais de dois milhões de pessoas até hoje já estudaram na Open University, sendo que atualmente estão matriculados cerca de 160 mil alunos regulares, com 40 mil alunos em cursos de pós-graduação, e 60 mil em cursos extracurriculares. Êxito similar alcançaram também as universidades abertas da Espanha e da Venezuela, que oferecem igual número de cursos e atendem a maior número de alunos (Castro e Nunes, 1996).

Além da democratização, a educação a distância apresenta notáveis vantagens sob o ponto de vista da eficiência e da qualidade, mesmo quando há um grande volume de alunos ou se observa, em prazos curtos, o crescimento vertiginoso da demanda por matrículas — o calcanhar-de-aquiles do ensino presencial.

A educação a distância é voltada especialmente (mas não exclusivamente) para adultos que, em geral, já estão no mundo corporativo e dispõem de tempo suficiente para estudar, a fim de completar sua formação básica ou mesmo fazer um novo curso. Esse tipo de aluno, tendo em mãos um material didático de alta qualidade, pode estudar do princípio ao fim toda a matéria de cada programa, realizando sucessivas auto-avaliações, até sentir-se em condições de se apresentar para exames de proficiência.

Para maximizar as vantagens da educação a distância, há necessidade de utilizar um arsenal específico (meios de comunicação, técnicas de ensino, metodologias de aprendizagem, processos de tutoria, entre outros), obedecendo a certos princípios básicos de qualidade. Sua clientela tende a ser não convencional, incluindo adultos que trabalham; pessoas que, por vários motivos, não podem deixar a casa; pessoas com deficiências físicas; e populações de áreas de povoamento disperso ou que, simplesmente, se encontram distantes de instituições de ensino.

Contudo, os estudiosos da área afirmam que, para maior sucesso pedagógico, há necessidade de tomar vários cuidados. Hoje em dia, um curso a distância já não é mais um curso por correspondência unidirecional, em que se enviam livros e outros textos pelo correio e se espera que o aluno já saiba estudar e aprender. É preciso cercar-se de uma multiplicidade de recursos para alcançar êxito. Primeiro, mesmo em lugares em que uma das ênfases da escola é *ensinar a aprender*, desenvolvem-se materiais de alta qualidade para ensinar a estudar; e, particularmente, a estudar sozinho. Além disso, combinam-se textos bem elaborados e adequados, vídeos, fitas de áudio, programas transmitidos pelo rádio e pela televisão e assistência de tutores em centros de apoio, nos quais se estabelecem relações entre os alunos e entre estes e seus tutores.

Há, ainda, os grandes recursos do computador, da videoconferência, do telefone e do fax, que podem assegurar a indispensável interatividade. E, entre todas as demais características dos novos processos de educação, a interatividade é o conceito mais importante. Mas, para podermos chegar a colocá-la na equação devida, vamos analisar com um pouco mais de atenção o processo de desenvolvimento da educação a distância.

Nas próximas décadas certamente assistiremos a um fenômeno que já está em curso há pelo menos 20 anos: a integração entre educação presencial e educação a distância. A convergência entre esses dois modelos já existe, na prática, em vários lugares, mas é provável que passe a se constituir norma e prática corriqueira de todos os sistemas. Essa nova maneira de educação, na qual a presencialidade se dará por um amálgama de formas e usos de tecnologias, ainda não tem nome. Mas, para que possamos entender esse movimento, nada melhor que conhecer um pouco, mesmo que em rápidas pinceladas, esse processo que vem há alguns séculos se desenvolvendo pelo mundo afora.

Um pouco da história da EAD

Provavelmente a primeira notícia que se registrou da introdução desse novo método de ensinar a distância foi o anúncio das aulas por correspondência ministradas por Caleb Phillips (20 de março de 1728, na *Gazette* de Boston, EUA), que enviava suas lições todas as semanas para os alunos inscritos. Depois, em 1840, na Grã-Bretanha, Isaac Pitman ofereceu um curso de taquigrafia por correspondência. Em 1880, o Skerry's College ofereceu cursos preparatórios para concursos públicos. Em

1884, o Foulkes Lynch Correspondence Tuition Service ministrou cursos de contabilidade. Novamente nos Estados Unidos, em 1891, apareceu a oferta de curso sobre segurança de minas, organizado por Thomas J. Foster.

Em meados do século passado, as universidades de Oxford e Cambridge, na Grã-Bretanha, ofereceram cursos de extensão. Depois, vieram a Universidade de Chicago e de Wisconsin, nos EUA. Em 1924, Fritz Reinhardt cria a Escola Alemã por Correspondência de Negócios (Bytwerf e Diehl, 1989). Em 1910, a Universidade de Queensland, na Austrália, inicia programas de ensino por correspondência. E, em 1928, a BBC começa a promover cursos para a educação de adultos usando o rádio. Essa tecnologia de comunicação foi usada em vários países com os mesmos propósitos, até mesmo, desde a década de 1930, no Brasil.

Do início do século XX até a Segunda Guerra Mundial, várias experiências foram adotadas, sendo possível melhor desenvolvimento das metodologias aplicadas ao ensino por correspondência. Depois, as metodologias foram fortemente influenciadas pela introdução de novos meios de comunicação de massa.

A necessidade de rápida capacitação de recrutas norte-americanos durante a Segunda Guerra Mundial fez aparecer novos métodos — entre eles se destacam as experiências de Fred Keller (1983) para o ensino da recepção do Código Morse —, que logo foram utilizados, em tempos de paz, para a integração social dos atingidos pela guerra e para o desenvolvimento de novas capacidades laborais nas populações que migraram em grande quantidade do campo para as cidades na Europa em reconstrução.

Mas o verdadeiro impulso se deu a partir de meados dos anos 60, com a institucionalização de várias ações nos campos da educação secundária e superior, começando pela Europa (França e Inglaterra) e se expandindo aos demais continentes (Perry e Rumble, 1987). Em nível de ensino secundário, temos os seguintes exemplos:

- Hermods-NKI Skolen, na Suécia;
- Rádio ECCA, na Ilhas Canárias;
- Air Correspondence High School, na Coreia do Sul;
- School of the Air, na Austrália;
- Telesecundária, no México; e
- National Extension College, no Reino Unido.

Em nível universitário, temos:

- Open University, no Reino Unido;
- FernUniversität, na Alemanha;
- Indira Gandhi National Open University, na Índia; e
- Universidade Estatal a Distância, na Costa Rica.

A essas podemos acrescentar a Universidade Nacional Aberta, da Venezuela; a Universidade Nacional de Educação a Distância, da Espanha; o Sistema de Educação a Distância, da Colômbia; a Universidade de Athabasca, no Canadá; a Universidade para Todos os Homens e as 28 universidades locais por televisão na China Popular; entre muitas outras.¹

Atualmente, mais de 80 países, nos cinco continentes, adotam a educação a distância em todos os níveis, em sistemas formais e não formais de ensino, atendendo a milhões de estudantes. A educação a distância tem sido largamente usada para treinamento e aperfeiçoamento de professores em serviço, como é o caso do México, Tanzânia, Nigéria, Angola e Moçambique.

Programas não formais de ensino têm sido utilizados em larga escala para adultos nas áreas de saúde, agricultura e previdência social, tanto pela iniciativa privada como pela governamental. Hoje, é crescente o número de instituições e empresas que desenvolvem programas de treinamento de recursos humanos pela modalidade da educação a distância. Na Europa, investe-se de maneira acelerada em educação a distância para o treinamento de pessoal na área financeira e demais áreas do setor de serviços, o que significa maior produtividade e redução de custos na ponta (Nunes, 1992).

Cuba

Em Cuba, a educação a distância (lá conhecida como *enseñanza dirigida*) começou a ser implantada em 1979. A Faculdade de Ensino Dirigido, da Universidade de Havana, é o centro reitor dos cursos regulares, oferecidos em todo o país e que contam com o suporte de outras 15 instituições universitárias. Os programas curriculares e a estrutura dos cursos a distância são os mesmos dos cursos presenciais (Justiniani, 1991).

Estados Unidos

Nos Estados Unidos, existe mais de uma centena de importantes universidades e instituições de nível superior e médio, programas de capacitação profissional altamente gabaritados e cursos de formação geral de amplo reconhecimento público. Destacam-se a Pennsylvania State University, cujos cursos por correspondência são oferecidos desde 1892 (em 1995 havia 18.137 estudantes inscritos em cursos a distância oferecidos por essa universidade); a Stanford University, cujos cursos a distância são oferecidos desde 1969; a University of Utah, desde 1916; a Ohio University, desde 1924;

1. Börje Holmberg, em *Theory and practice of distance education* (2. ed. Londres: Routledge, 1995, p. 9-10), afirma que em 1986 a FernUniversität havia listado 1.500 instituições de ensino a distância. Entre as universidades, cita: Allama Iqbal Open University (Paquistão), Andhra Pradesh Open University (Índia), Athabasca University (Canadá), Central Broadcasting and Television University (China), FernUniversität (Alemanha), Indira Gandhi National Open University (Índia), Korea Air and Correspondence University (Coreia do Sul), Kota Open University (Índia), Kyongi Open University (Coreia do Sul), Nalanda Open University (Índia), The National Open University (Taiwan), Open Universiteit (Países Baixos), The Open University (Reino Unido), The Open University of Israel, Ramkhamhaeng University (Tailândia), Sri Lanka Institute of Distance Education, Sri Lanka Open University, Suklothai Thammathirat Open University (Tailândia), Télé-Université (parte da rede da Universidade de Quebec-Canadá), Unidade Universitaria del Sur (Colômbia), Universidad Estatal a Distancia (Costa Rica), Universidad Nacional Abierta (Venezuela), Universidad Nacional de Educación a Distancia (Espanha), Universitas Terbuka (Indonésia), University of Distance Education (Burma), University of Air (Japão), University of South Africa, Yashwantrao Chavan Maharashtra Open University (Índia), Payame Noor University (Irã), além de faculdades e das organizações universitárias que se formaram por consórcios ou cooperação. São elas: The International University Consortium (EUA), The National Distance Centre (Irlanda), North Island College (Canadá), The Open Education Faculty of Anadolu University (Turquia), The Open Learning Agency (Canadá), The Open Learning Institute of Hong Kong e as australianas que funcionam com as duas modalidades: Deakin University and Monash University (Vitória), The University College of Central Queensland e The University College of Southern Queensland, The University of South Australia e The Western Australia Distance Education Centre.

entre outras várias universidades e faculdades que mantêm cursos de graduação, pós-graduação e educação continuada (Peterson's, 1996). Além das universidades isoladas, há nos Estados Unidos consórcios de escolas e universidades que ministram cursos a distância conjugando aquilo que cada uma tem de melhor.

Canadá

No Canadá, destaca-se a Athabasca University, que começou seu experimento-piloto em 1973 com base na idéia de que poderia criar um *campus* organizado como uma rede de telecomunicações. Na realidade, naquele momento não se imaginava a facilidade de uma rede telemática de hoje, com Internet e fibra ótica, mas o uso intensivo de telefone, articulado com um eficiente sistema de tutoria. O contato permanente ou fácil entre os tutores e os alunos era possível pelo telefone; a conferência telefônica e todas as formas de contato desse meio de comunicação eram as bases tecnológicas que firmavam o conceito da universidade a distância que se criou logo em 1976 como um modelo próprio, que foi evoluindo e se desenvolvendo a partir de então, tendo como paradigma a sociedade da informação (Byrne, 1989).

Austrália

Na Austrália, há dezenas de programas de educação a distância, desde aqueles dedicados à educação fundamental até cursos de graduação e pós-graduação de excelente qualidade, tratados com igualdade de condição de credenciamento e suporte orçamentário em relação à educação presencial.

Entre os inúmeros programas existentes, destacam-se as seguintes instituições, com seus respectivos anos de implantação dos programas de educação a distância:

- Universidade de Queensland, St. Lucia — Centre for University Extension, 1910;
- University of Western, 1911;
- School of the Air, 1956;
- Open College Network, 1910 (criada como parte do Sydney Technical College; em 1970, passou a ser independente, chamando-se College of External Studies e, em 1985, passou a se chamar External Studies College of Tafe; em 1990, mudou novamente de nome e passou a se chamar Open College Network);
- Victorian Tafe off-Campus Network, 1975;
- Universidade do Sul da Austrália (Distance Education Centre); 1968, como centro de extensão universitária, e 1989, como Centro de Educação a Distância;
- Centro de Educação a Distância da University of Central Queensland, 1968;
- Centro de Educação a Distância da University of Southern Queensland, 1967;
- Divisão de Educação a Distância da Australian Catholic University, 1957/1991;
- Open Learning Institute (Charles Sturt University), 1971;
- Curtin University of Technology (Perth), 1972;
- Edith Cowan University, 1975/1981;
- Queensland University of Technology, 1974;
- University of Newcastle, 1970;
- Macquarie University (Centre for Evening and External Studies), 1967; e
- Murdoch University, 1975 (Unesco, 1992, p. 1-161).

Bangladesh

Em Bangladesh, a EAD foi implantada com base na organização de um programa de pós-graduação em educação oferecido, a partir de 1985, pelo National Institute of Educational Media and Technology (NIEMT), como parte do programa do governo para a capacitação de professores. No início da década de 1990, esse curso passou a ser mantido pelo Instituto de Educação a Distância de Bangladesh, com 3 mil alunos (idem, p. 162-171).

China

A República Popular da China mantém programas de educação a distância desde o início da década de 1950. Em 1951, foi instituído o Departamento de Educação por Correspondência da Universidade do Povo. Em 1955, já estavam organizados cursos por rádio e material impresso (Beijing e Tianjing), e, no início dos anos 60, as primeiras televisões universitárias foram criadas em Beijing, Tianjing, Xangai, Sheyang, Harbing e várias outras cidades. Essa rede funcionou como importante meio de educação a distância até a Revolução Cultural, depois ficou desativada até o início da década de 1980. No início da década de 1990, as televisões universitárias contabilizavam 1,83 milhão de estudantes em cursos oferecidos em mais de 290 áreas temáticas diferentes (idem, p. 172-184).

Atualmente, funciona o Sistema Chinês de Universidade pela Televisão (Dianda), que reúne 575 centros regionais de ensino universitário pela TV e 1.500 centros locais de educação, os quais, por sua vez, coordenam mais de 30 mil grupos de tutoria espalhados por todo o país. Esse sistema admite anualmente 300 mil alunos e já formou mais de 1,5 milhão de alunos. Estudos realizados na China mostram que algo em torno de 77 por cento dos graduados conseguiram trabalho nas especialidades em que se formaram pela educação a distância (Daniel, 1998, p. 166).

Em Hong Kong, desde 1956, funciona a School of Professional and Continuing Education (Universidade de Hong Kong); desde 1975, funciona a School of Continuing Education (Hong Kong Baptist College), com programas de graduação, pós-graduação e cursos técnicos. O Open Learning Institute of Hong Kong foi criado em 1989, mantendo cursos nas áreas de administração, computação, eletrônica, engenharia mecânica e meio ambiente. O mais antigo programa nessa região, hoje novamente parte da China, é o Department of Extra-Mural Studies, da Universidade Chinesa de Hong Kong, instituído em 1965, com cursos técnicos, de extensão, de graduação e de pós-graduação. Em Macau, com filial em Hong Kong, desde 1982, funciona o East Asia Open Institute (idem, p. 185-223).

Índia

Uma das experiências de educação a distância com maior resultado, notadamente no campo universitário, teve início na Índia, com um projeto-piloto da Universidade de Délhi, em 1962. A trajetória da educação a distância na Índia apresentou três fases bem delineadas. A primeira foi um estágio de teste, que durou de 1962 até 1970, envolvendo universidades como Délhi, Punjabi, Patiala, Meerut e Mysore; o sucesso das experiências da Universidade de Délhi deu início a uma rápida expansão, que caracterizou a fase seguinte, de 1970 até 1980, com a introdução de programas nos departamentos de

educação a distância em várias universidades convencionais, principalmente cursos de pós-graduação. A partir de 1980, consolidou-se a educação a distância como alternativa de qualidade testada e comprovada, e, em 1982, foi criada a primeira universidade a distância da Índia — a Andhra Pradesh Open University.

Em 1985, foi criada a Indira Gandhi National Open University, que funciona tanto oferecendo cursos regulares como credenciando cursos das demais universidades a distância. Depois, ainda foram instituídas as universidades abertas Kota Open University (1987), Nalanda Open University (1987) e Yashwantrao Chavan Open University (1989). Além dessas, no início dos anos 90, mais de 35 universidades convencionais mantinham programas de educação a distância (idem, p. 224-305).

Indonésia

A Indonésia, com mais de 200 milhões de habitantes, também iniciou cedo seu percurso no campo da educação a distância. Em 1950, o National Teachers Distance Education Upgrading Course Development Centre foi criado para oferecer uma alternativa de aperfeiçoamento de professores. Em 1979, o Ministério da Educação e da Cultura criou uma escola secundária a distância — o Centre for Educational Communication Technology. Em 1984, o governo nacional, por intermédio do mesmo Ministério da Educação e da Cultura, instituiu a Universitas Terbuka (The Open University of Indonesia), que atende a mais de 100 mil alunos nas áreas de educação, economia, administração, matemática, estatística e administração pública, entre outros cursos (idem, p. 306-333).

Japão

No Japão, há relatos de cursos por correspondência desde fins do século XIX. Na década de 1930, uma grande quantidade de cursos por correspondência foi publicada e enviada por correio, todos eles cursos não formais. Em 1938, foi criada a Escola Kawasaki para Profissionais da Saúde, uma das primeiras experiências de educação a distância voltada à qualificação e formação de pessoal de apoio médico.

Em 1947, as leis sobre educação fundamental e educação escolar incentivaram a criação de programas de educação a distância. Logo em seguida, em 1948, a Universidade Chuo criou uma Divisão de Educação por Correspondência, com ênfase em educação continuada, educação comunitária e desenvolvimento vocacional. No mesmo ano, a Universidade Hosei e a Universidade de Tóquio também criaram uma divisão idêntica, e, dois anos depois, a Universidade Feminina do Japão lançou uma área de cursos com ênfase em economia doméstica. A iniciativa mais conhecida foi iniciada em 1983, com a criação da Universidade do Ar por meio de uma lei especial aprovada pela dieta japonesa,² que, no princípio da década seguinte, atendia a aproximadamente 30 mil estudantes por meio de cursos veiculados principalmente pela televisão e rádio, preparados pelo Instituto Nacional de Educação por Multimeios (Nime) e por materiais impressos.

Nova Zelândia

Na Nova Zelândia, a primeira escola por correspondência, criada em 1922 (The New Zealand Correspondence School), tinha por objetivo a disseminação de cursos para crianças (ensino básico e fundamental) sem acesso a escolas, por dificuldade física ou geográfica, como também para crianças que não residiam permanentemente no país. Os materiais impressos são enviados por correio (livros, quebra-cabeças, jogos, brinquedos), há aconselhamento e tutoria presencial e também se usam materiais audiovisuais.

Em 1946, foi criada The Open Polytechnic of New Zealand (inicialmente com o nome de New Zealand Technical Correspondence Institute), com a missão de desenvolver cursos profissionalizantes, de educação continuada, e também promover a expansão de oportunidades educacionais em nível médio. Há ainda cursos superiores a distância naquele país, na Palmerston North College of Education (para formação e aperfeiçoamento de professores), na Massey University (especialmente na área de agronomia) e na University of Otago (graduação e pós-graduação em várias áreas) (Unesco, 1992a, p. 521-581).

São encontradas também importantes universidades e escolas com cursos a distância no Paquistão, em Papua-Nova Guiné, em Cingapura, no Sri Lanka, na Tailândia (com experiência desde 1933), na Turquia e no Vietnã, entre outros.

Rússia

Na Rússia, centro da antiga União Soviética, a educação a distância foi um grande instrumento de abertura e garantia de oportunidades de educação para milhares de pessoas desde os primórdios da década de 1930. Cursos em todas as áreas foram oferecidos, principalmente aqueles que podiam aperfeiçoar os trabalhadores e criar novas facilidades ao homem do campo. Vários líderes políticos e gerentes importantes se formaram ou tiveram seu segundo curso concluído por meio de cursos a distância.

Nos debates da II Conferência Internacional de Educação a Distância da Rússia, realizada em julho de 1996, foi fortemente destacada a importância que a educação a distância passava a ter no processo de reconstrução da Rússia e na preparação da sociedade para os novos tempos, especialmente pelas características desse modelo de educação e sua capacidade de tratar grandes contingentes populacionais ao mesmo tempo.

Portugal

A Universidade Aberta de Portugal foi criada em 1988, e sua autonomia foi reconhecida em 1994. Ela tem o *campus* central em Lisboa, mas também conta com estruturas na cidade do Porto e em Coimbra. Atualmente, oferece uma série de cursos de graduação e pós-graduação em várias áreas acadêmicas. Mantém uma vasta rede de centros de apoio espalhados pelo país. Seu Instituto de Comunicação Multimídia tem a função de desenvolver os materiais didáticos e o suporte de comunicação dos cursos.

A Universidade Aberta de Portugal oferece cursos de bacharelado em história, língua portuguesa, gestão, matemá-

2. Todas as organizações de educação a distância no Japão são privadas. A Universidade do Ar é a única que tem uma condição jurídica particular, devido a lei especial, mas, mesmo assim, não assume um caráter estatal.

tica aplicada, estudos europeus, ciências sociais, literatura, entre outros; também oferece licenciaturas nas mesmas áreas e em informática, e cursos não formais, especialmente de qualificação para o trabalho.

Em seu programa de pós-graduação, a Universidade Aberta de Portugal oferece cursos de mestrado de administração e gestão educacional, de comunicação educacional e multimídia, de comunicação em saúde, de contabilidade e auditoria, de contabilidade e finanças empresariais, ensino de ciências, estudos ingleses, estudos sobre as mulheres, gestão de projetos, gestão da qualidade, relações interculturais e também um mestrado interdisciplinar em estudos portugueses.

Espanha

A Espanha criou sua universidade a distância por um Ato do Parlamento em 1972.³ A Uned é parte integrante do sistema nacional de ensino superior. Um aluno da Uned tem os mesmos direitos e deveres de um aluno de qualquer universidade presencial. Com mais de 150 mil alunos, cada aluno da Uned custa para a instituição 41 por cento do que custa um aluno de uma universidade convencional. Como há a possibilidade de combinar o estudo com o trabalho, na Uned 83 por cento dos alunos são também trabalhadores.

O elemento pedagógico central do processo de ensino-aprendizagem dessa universidade é o que chamam de unidade didática, em geral um guia de estudos, com textos e materiais de apoio, atividades e exercícios. O material impresso continua sendo o meio de ensino mais importante nessa universidade, que também utiliza da radiodifusão, da televisão e de outros meios audiovisuais. Mais recentemente, a Uned tem expandido a aplicação de videoconferências entre seus 15 centros de estudos e investido na comunicação por Internet.

Venezuela

A Universidade Nacional Aberta da Venezuela começou a ser criada em 1976, quando um grupo de pesquisadores, comandados pelo professor Miguel Casas Armengol, apresentou ao governo um plano de desenvolvimento da universidade, articulando-a com o processo de desenvolvimento nacional daquele país. A idéia foi criar uma universidade flexível, que fosse ao mesmo tempo inovadora, centralizadora de desenvolvimento e facilitadora do acesso ao ensino superior. Ela foi concebida como um sistema articulado de funções, e seus cursos inicialmente tiveram o objetivo de criar novas carreiras mais adaptadas às necessidades da sociedade naquele momento e, também, que pudessem facilitar a entrada no mercado de trabalho de seus egressos.

Costa Rica

Um bom exemplo na Costa Rica, por sua simplicidade e eficácia, é o Programa Diversificado a Distância do Seminário Bíblico Latino-americano, da Costa Rica. Em meados da década de 1980, essa entidade evangélica, com o apoio de entidades não-governamentais da área de educação popular, começou a desenvolver materiais e cursos voltados à educa-

ção pastoral, introduzindo temáticas novas e de valorização da cidadania. Esse processo gerou, em 1988, o Curso de Educação Pastoral, com materiais impressos e técnicas de atividade grupal, reflexão e ação na realidade social. Os materiais tinham como foco o estudo em grupo, com um facilitador de aprendizagem por grupo e uma equipe central no Seminário Bíblico Latino-americano (Seminário Bíblico Latinoamericano, 1988).

A Universidade Estatal a Distância (Uned) da Costa Rica é um rico exemplo de aplicação das inovações educativas em um país com demanda por fortes investimentos na educação superior, que tem objetivos claros de aumentar o número de estudantes de ensino superior. Criada em 1978, a Uned está ramificada em todo o país, tendo 29 centros acadêmicos e de estudos, que cumprem a função de assessorar os alunos e apoiar tecnicamente o desenvolvimento dos cursos.

Seus cursos têm por base programas desenvolvidos especialmente por meio de materiais impressos, mas também conta com vasto conjunto de materiais de suporte em meios audiovisuais, com vídeos e fitas cassete e o uso de programas radiofônicos para a difusão de alguns cursos, especialmente aqueles dirigidos às comunidades agrícolas e para programas de saúde e cidadania (que envolvem também a educação de adultos).

Inglaterra

A universidade de educação a distância que tem recebido a referência dos principais estudiosos da área como a mais importante ou a que mais influenciou as instituições universitárias de educação a distância é a Open University, do Reino Unido. Ela foi criada em 1969 e começou a oferecer cursos em 1971. Hoje, mais de 200 mil alunos estudam em casa ou no local de trabalho por intermédio de materiais diversos (impressos, kits, vídeos, fitas de áudio, softwares, jogos e Internet). Há cursos abertos, de extensão ou de conhecimentos gerais, traduzidos para várias línguas e oferecidos por diversos meios. Atualmente, há um pouco mais de 40 mil alunos em cursos de pós-graduação.

A Open University britânica nasceu no momento em que se acreditava na capacidade da televisão em promover as mudanças educacionais desejadas para a incorporação de grandes contingentes populacionais nos sistemas de ensino. Tanto que ela, quando do projeto, era chamada de Universidade do Ar (como a similar japonesa). A BBC (British Broadcasting Corporation) foi instada a servir de base para a criação da universidade e depois se transformou em sua principal parceira. Realmente, no primeiro momento, o processo educativo estava centrado em cursos oferecidos pela televisão; depois, o lugar de meio articulador do processo de ensino-aprendizagem foi conquistado pelo texto impresso. A televisão de sinal aberto tem cumprido mais o papel de animação dos estudantes e do público em geral, de difusão de informação e veiculação de programas de elevada qualidade, que são produzidos para os cursos (especialmente os de história, artes, geografia e biologia).

Mais recentemente, além dos cursos de graduação e pós-graduação, a Open University tem dado ênfase a cursos criados para o atendimento de demandas de formação

3. Criada pelo Decreto nº 2.310, de 18 de agosto de 1972.

e qualificação de técnicos e trabalhadores. Além de garantir uma receita maior para a instituição, amplia seu universo de alunos, e o processo de produção desses cursos ajuda na avaliação e testagem dos demais procedimentos internos da instituição.

Outra experiência interessante é o International Extension College, uma organização não-governamental que mantém vínculo com o Instituto de Educação da Universidade de Londres. Todos os anos, eles oferecem um curso de especialização, de quatro meses, voltado a alunos de países em desenvolvimento. Além disso, são responsáveis por programa de mestrado em EAD, em parceria com o Instituto de Educação.

Não há preocupação excessiva com tecnologias comunicativas ou instrumentos sofisticados. A equipe do International Extension College se preocupa essencialmente com metodologia e organização de sistemas de fácil acesso e baixo custo. Contudo, a contribuição mais significativa dessa organização não-governamental é o projeto de educação desenvolvido com populações marginalizadas na África, o que tem promovido a instituição de várias entidades de educação a distância naquele continente, como o Mauritius College of the Air (1972); o Botswana Extension College (1973); o Lesotho Distance Teaching Centre (1974); a Namibia Extension Unit (1981); a Sudan Open Learning Unit (1984); a South African Extension Unit (1981); o Institute of Inservice Teacher Training, Somália (1981); o Correspondence and Open Studies Institute, Nigéria (1974); o College of Education and Extension Studies, Quênia (1985); e também, no Paquistão, apoiaram a criação do Functional Education Project for Rural Areas, na Allama Iqbal Open University (1982) (Perraton, 2000).

Considerações finais

Há uma série de outras situações que não citamos, em todos os continentes, cada qual com sua história própria, com experiências que acrescentam benefícios ao desenvolvimento mundial da educação a distância, quer por meio de novas experimentações tecnológicas, quer como resultado de novas formas de fazer educação a distância.

Mas, apesar de estarem ausentes vários exemplos importantes, com esse panorama geral, o leitor pode observar que a educação a distância tem uma longa e diversificada trajetória, está em todos os cantos da Terra e se desenvolve cada dia mais.

Dos cursos por correspondências (um produtor individual e um aluno, ou poucos alunos na ponta), passou-se à utilização de impressos em instituições escolares (formas organizadas e atendendo a maior número de alunos). Esse salto fez a educação a distância assumir a forma de um processo organizado de produção e supervisão do processo de ensino-aprendizagem, naquele tempo ainda muito calcado na idéia de que o professor ensina e o aluno aprende. Depois, na primeira metade deste século, já podemos observar a coexistência de programas com base na propagação de conhecimentos a partir de sistemas de radiodifusão, alguns com base somente na palavra que o ar levava, a maioria já articulando o rádio com o material impresso e a organização escolar e curricular.

A Segunda Guerra Mundial acelerou programas de treinamento que usavam técnicas de EAD e outras tecnologias que promovessem processos de capacitação em tempo mais

curto. Depois da Segunda Guerra, esses procedimentos foram utilizados na Europa e no Japão, ainda com a base tecnológica do impresso articulado com o rádio, mas já ganhando formas que, depois, serão dominantes no campo da tecnologia educacional nos programas de educação audiovisual (que foram muito usados no Brasil para o ensino de línguas estrangeiras).

A partir da década de 1950, começa a despontar um novo personagem nessa história: a televisão. Ela já existia desde a década de 1930 (antes já fora testada na Inglaterra, mas alcançou êxito mesmo na Alemanha), mas é depois da Segunda Guerra Mundial que a televisão começa a despontar como novo meio de comunicação. O avanço da televisão foi lento, especialmente para os padrões de hoje, mas foi sendo consolidado também como meio educacional. De meados da década de 1960 até o início da década de 1980, tivemos o reinado da televisão educativa. Vários sistemas foram sendo montados no mundo todo, da China até a Grã-Bretanha, do Japão até o Brasil.

Como se tratava de um meio de comunicação muito poderoso, que combinava de forma magnífica a voz e a imagem, muitos desses sistemas educativos foram sendo criados somente com base na veiculação de cursos através da própria televisão. Ao longo do tempo, os programas baseados somente na televisão foram evoluindo e articulando-se com os outros meios, especialmente buscando novas formas de organização do processo de ensino-aprendizagem, criando modos próprios de interação entre professores e alunos, assim como departamentos de pesquisa e formação de professores.

Outra característica desse novo momento da educação a distância foi a criação e o desenvolvimento de megaestruturas (ou megauniversidades), que passaram a atender mais de 100 mil alunos (Daniel, 1998). A Open University, do Reino Unido, foi criada nesse período. Vimos anteriormente vários outros exemplos de universidades criadas nesse período, na China, no Japão e em vários outros países. Mas a experiência britânica passou a se configurar em um paradigma desse tempo, tanto por sua qualidade e respeitabilidade quanto pelo método de produção de cursos, a forma de articular as tecnologias comunicativas existentes e a preocupação com a investigação pedagógica.

Entre as universidades que atendem mais de 100 mil alunos, além das já citadas, há ainda a Universidade da África do Sul (que antes se chamava Universidade do Cabo da Boa Esperança e foi fundada em 1873), que tinha 130 mil alunos em 1995; a Sukhothai Thammathirat Open University, da Tailândia, criada em 1978; a Anadolu University, da Turquia, criada em 1969; a Payame Noor University, do Irã, criada em 1987; e o Centro Nacional de Ensino a Distância, da França, criado em 1939, que mantém programas em todos os níveis de ensino. As 11 principais universidades com mais de 100 mil estudantes, que têm como principal modalidade de ensino a educação a distância, atendem a aproximadamente 3 milhões de estudantes.

Hoje, vivemos uma nova onda, que reúne tanto a apropriação de uma nova tecnologia comunicativa, a telemática (informática com telecomunicação), como se articula por meio de novos conceitos de organização virtual, a rede.

As novas tecnologias da informação e de comunicação, em suas aplicações educativas, podem gerar condições para um aprendizado mais interativo, através de caminhos não lineares, em que o estudante determina seu ritmo, sua veloci-

dade, seus percursos. Bibliotecas, laboratórios de pesquisas e equipamentos sofisticados podem ser acessados por qualquer usuário que disponha de um computador conectado a uma central distribuidora de serviços.

Referências bibliográficas

- BYRNE, T. C. *Athabasca University: the evolution of distance education*. Calgary, Alberta: The University of Calgary Press, 1989.
- BYTWERT, R. L.; DIEHL, G. E. "Public Speaking via Correspondence in the Third Reich". In: *The American Journal of Distance Education*. Pensilvânia, v. 3, n. 1, 1989, p. 30.
- CASTRO, P. F. de; NUNES, I. B. *Centros de teleeducação e multimídia*. Brasília: Ibase/Fundar, mimeo. Documento-proposta de referência apresentado pela Fundação Darcy Ribeiro e pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas ao Ministério do Trabalho em outubro de 1996.
- DANIEL, J. S. *Mega-universities and knowledge media: technology strategies for higher education*. Londres: Kogan Page, 1998.
- JUSTE, R. P. "La calidad de la educación universitaria, peculiaridades del modelo a distancia". In: *Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*. Madrid, v. 1, n. 1, jun. 1998, p. 13-37.
- JUSTINIANI, A. M.; SEURET, M. Y. "O ensino a distância em Cuba: origem, situação atual e perspectivas". In: BALLALAI, Roberto. *Educação a distância*. Niterói: Centro Educacional de Niterói, 1991, p. 151-158.
- KELLER, F. "Estudos sobre o Código Morse internacional: um novo método para ensinar a recepção do código". In: KERBAURY, Rachel R. (org.) *Keller. Coleção Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo: Ática, n. 41, 1983, p. 59-68.
- NUNES, I. B. "Educação a distância e o mundo do trabalho". In: *Tecnologia educacional*. Rio de Janeiro, v. 21, n. 107, jul./ago. 1992.
- PERRATON, H. *Open and distance learning in the developing world*. Londres: Routledge, 2000, p. 172-173.
- PERRY, W.; RUMBLE, G. A. *Short guide to distance education*. Cambridge: International Extension College, 1987, p. 4.
- PETERSON'S Education & Career Center. *Peterson's distance learning 1997*. Princeton: Peterson's, 1996.
- SEMINARIO Bíblico Latinoamericano. *Guía de estudio en grupo. Programa Diversificado a Distancia*. San José, Costa Rica, 1988, p. 7-8.
- UNESCO. *Asia and the Pacific: A Survey of Distance Education*, v. I, 1992.
- _____. *Asia and the Pacific: A Survey of Distance Education*, v. II, 1992a.

O autor

Ivônio Barros Nunes é economista e tem-se dedicado à educação popular junto a movimentos sociais e organizações não-governamentais. Desde 1986, quando foi incumbido de reorganizar a área de educação a distância da Universidade de Brasília e assumiu por dois anos a coordenação de um programa de educação a distância da Organização dos Estados Americanos para o Brasil, passou a estudar, refletir e conhecer mais sobre tecnologia educacional e inovações, dois temas que partilham com a educação a distância os desafios recentes da educação mundial.

Hoje, assessora a Comissão de Educação do Senado Federal. Em sua trajetória, assessorou Darcy Ribeiro, Cristovam Buarque e Herbert de Souza.

A história da EAD no Brasil

João Roberto Moreira Alves

Introdução

A EAD no Brasil é marcada por uma trajetória de sucessos, não obstante a existência de alguns momentos de estagnação provocados por ausência de políticas públicas para o setor. Em mais de cem anos, excelentes programas foram criados e, graças à existência deles, fortes contribuições foram dadas ao setor para que se democratizasse a educação de qualidade, atendendo, principalmente, cidadãos fora das regiões mais favorecidas.

Há registros históricos que colocam o Brasil entre os principais no mundo no desenvolvimento da EAD, especialmente até os anos 70. A partir dessa época, outras nações avançaram, e o Brasil estagnou, apresentando uma queda no ranking internacional. Somente no final do milênio é que as ações positivas voltaram a acontecer e pudemos observar novo crescimento, gerando nova fase de prosperidade e desenvolvimento.

Ainda há muito a ser feito, contudo os últimos resultados demonstram tendências de progresso, que deverão beneficiar toda a sociedade.

Surgimento da EAD no Brasil

As pesquisas realizadas¹ em diversas fontes mostram que, pouco antes de 1900, já existiam anúncios em jornais de circulação no Rio de Janeiro oferecendo cursos profissionalizantes por correspondência. Eram cursos de datilografia ministrados não por estabelecimentos de ensino, mas por professoras particulares.

Não obstante essas ações isoladas, que foram importantes para uma época em que se consolidava a República, o marco de referência oficial é a instalação das Escolas Internacionais, em 1904. A unidade de ensino, estruturada formalmente, era filial de uma organização norte-americana existente até hoje e presente em diversos países. Os cursos oferecidos eram todos voltados para as pessoas que estavam em busca de empregos, especialmente nos setores de comércio e serviços.

O ensino era, naturalmente, por correspondência, com remessa de materiais didáticos pelos correios, que usavam principalmente as ferrovias para o transporte. Nos vinte primeiros anos tivemos, portanto, apenas uma única modalidade, a exemplo, por sinal, de todos os outros países.

A revolução via rádio

Em 1923, era fundada a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Tratava-se de uma iniciativa privada e que teve pleno êxito, mas trazia preocupações para os governantes, tendo em vista a possibilidade de transmissão de programas considerados subversivos, especialmente pelos revolucionários da década de 1930.

A principal função da emissora era possibilitar a educação popular, por meio de um então moderno sistema de difusão em curso no Brasil e no mundo. Os programas educativos, a partir dessa época, se multiplicavam e repercutiam em outras regiões, não só do Brasil, como em diversos países do continente americano.

A rádio funcionou, em sua primeira fase, nas dependências de uma escola superior mantida pelo poder público. Posteriormente, fortes pressões surgiram para as mudanças de rumo da entidade, sendo criadas exigências de difícil cumprimento, especialmente considerando a inexistência de fins comerciais. Em 1936, sem alternativas, os instituidores precisaram doar a emissora para o Ministério da Educação e Saúde. Vale registrar que, até 1930, inexistia um ministério específico para a educação e os assuntos eram tratados por órgãos que tinham outras funções principais, mas que cuidavam, também, da instrução pública.

A educação via rádio foi, dessa maneira, o segundo meio de transmissão a distância do saber, sendo apenas precedida pela correspondência. Inúmeros programas, especialmente os privados, foram sendo implantados a partir da criação, em 1937, do Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério da Educação.

Destacaram-se, entre eles, a Escola Rádio-Postal, A Voz da Profecia, criada pela Igreja Adventista em 1943, com o objetivo de oferecer aos ouvintes cursos bíblicos. O Senac iniciou suas atividades em 1946 e, logo a seguir, desenvolveu no Rio de Janeiro e em São Paulo a Universidade do Ar, que, em 1950, já atingia 318 localidades.

A Igreja Católica, por meio da diocese de Natal, no Rio Grande do Norte, criou em 1959 algumas escolas radiofônicas, dando origem ao Movimento de Educação de Base. No sul do país, destaque para a Fundação Padre Landell de Moura, no Rio Grande do Sul, com cursos via rádio.

Projetos como o Mobral, vinculado ao governo federal, prestaram grande auxílio e tinham abrangência nacional, es-

1. Estudos realizados pelo IPEA com base em elementos disponíveis na época, dentre as quais edições de jornais editados, como, por exemplo, o *Jornal do Brasil*.

pecialmente pelo uso do rádio. A revolução deflagrada em 1969 abortou grandes iniciativas, e o sistema de censura praticamente liquidou a rádio educativa brasileira. Hoje, ainda existem ações isoladas, entretanto, pouco apoiadas pelos órgãos oficiais. O desmonte da EAD via rádio foi um dos principais causadores de nossa queda no ranking internacional. Enquanto o Brasil deixava de usar as transmissões pela rede de emissoras, outros países implementaram modelos similares.

Temos esperanças de que voltemos a transmitir educação através dessa modalidade e de que possa ser reinstalada uma grande rede de difusão de programas educativos, especialmente os voltados à população menos assistida pelas mídias mais avançadas.

O cinema educativo

O cinema foi, e continua sendo, muito pouco usado no campo da educação. Não há registros históricos marcantes no setor, e os custos de produção foram os principais responsáveis. Considerando-se que as salas de projeção são mantidas pela iniciativa privada, nunca houve interesse em filmes dessa natureza.

Poucas são as películas que têm mensagens positivas e, na história da EAD nacional, há quase nada a se contar.

TV educativa

A televisão para fins educacionais foi usada de maneira positiva em sua fase inicial e há registro de vários incentivos no Brasil a esse respeito, especialmente nas décadas de 1960 e 1970.

Coube ao Código Brasileiro de Telecomunicações, publicado em 1967, a determinação de que deveria haver transmissão de programas educativos pelas emissoras de radiodifusão, bem como pelas televisões educativas. Alguns privilégios a grupos de poder foram concedidos para a concessão de televisões com fins específicos de educação. As universidades e fundações, por exemplo, receberam diversos incentivos para a instalação de canais de difusão educacional.

Dois anos mais tarde, em 1969, foi criado o Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais, que previa a utilização de rádio, televisão e outros meios aplicáveis. Logo em seguida, o Ministério das Comunicações baixava portaria definindo o tempo obrigatório e gratuito que as emissoras comerciais deveriam ceder à transmissão de programas educativos.

Em 1972, é criado o Programa Nacional de Teleducção (Prontel), que teve vida curta, pois logo em seguida surgiu o Centro Brasileiro de TV Educativa (Funtevê) como órgão integrante do Departamento de Aplicações Tecnológicas do Ministério da Educação e Cultura. No início da década de 1990, as emissoras ficaram desobrigadas de ceder horários diários para transmissão dos programas educacionais, significando um grande retrocesso.

Em 1994, o Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa foi completamente reformulado, cabendo, a partir de então, à Fundação Roquete Pinto a coordenação das ações.

Os anos se passaram e não ocorreram resultados concretos nos canais abertos de televisão. Na maioria dos casos, os programas eram transmitidos em horários incompatíveis com a disponibilidade dos possíveis alunos-usuários. Vale

a pena mencionar a iniciativa positiva da Fundação Roberto Marinho, que criou alguns programas de sucesso, como os telecursos, que atenderam, e continuam a atender, um número incontável de pessoas, por meio de mecanismos de apoio, para que os alunos obtenham a certificação pelo poder público.

A própria TV educativa, por razões inexplicáveis, não pertence à estrutura do MEC, mas sim ao Ministério da Cultura, e poucos são os programas educacionais veiculados. Aliás, no campo da radiodifusão, a Rádio MEC também não está ligada ao MEC, apesar de manter o nome. O surgimento do sistema de TV fechada (especialmente a cabo) permitiu que algumas novas emissoras se dedicassem de maneira correta à educação, destacando-se as TVs universitárias, o Canal Futura, a TV Cultura, dentre outras que difundem algumas de suas produções também por canais abertos.

Há de se louvar o sistema adotado pela TV Escola, sob a manutenção do poder público federal, que gera bons programas. Porém, a forma de difusão depende das emissoras abertas ou a cabo para o acesso da população em geral. As escolas recebem, por satélite (e com o apoio dos correios), os benefícios. Os frutos são bastante positivos.

Os novos cenários em função dos computadores e da Internet

Os computadores chegaram ao Brasil, no campo da educação, por meio das universidades, que instalaram as primeiras máquinas na década de 1970. Os imensos equipamentos tinham alto custo e, com o decorrer do tempo, ficaram mais baratos, até atingir, hoje, cifras bem acessíveis à população.

Posteriormente, já disponível nos computadores pessoais, a Internet ajudou a consolidar a propagação do ensino a distância para todo o sistema educativo brasileiro (e mundial). É absolutamente desnecessário discorrer sobre os avanços observados nesse campo, e é certo que rapidamente teremos a inclusão digital de praticamente todo o país.

Existem ainda alguns aspectos a serem superados, especialmente tendo em vista os custos de transmissão elevados para fins sociais. Apesar de haver legislação beneficiando os programas educativos, não há regulamentação da matéria, e as instituições e pessoas pagam igualmente para acesso tanto à educação como à pornografia e outros fins, sejam eles lícitos ou ilícitos. A conexão dos computadores em rede de banda larga é imprescindível, pois o acesso discado, além de oneroso, é extremamente limitado.

A importância de instituições para a EAD no Brasil

A história da EAD no Brasil pode ser dividida em três momentos: inicial, intermediário e outro mais moderno.

Na fase inicial, os aspectos positivos ficam por conta das Escolas Internacionais (1904), que representam o ponto de partida de tudo, seguindo-se a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro (1923), ambas comentadas anteriormente.

Extraordinária importância tiveram (e permanecem tendo até os dias de hoje) o Instituto Monitor (1939) e o Instituto Universal Brasileiro (1941). As duas entidades definiram públicos

certos e capacitaram brasileiros para o mercado de trabalho, no segmento da educação profissional básica. Podemos enquadrá-las, juntamente com algumas outras, na fase intermediária. No campo da educação superior, a UnB (1973) constituiu-se em uma base para programas de projeção, entretanto, o movimento militar responsável pelo regime ditatorial, que vigorou por muitos anos, restringiu a autonomia e sepultou boas iniciativas.

Já na fase mais moderna não podemos deixar de registrar três organizações que influenciaram de maneira decisiva a história: a ABT, o Ipaee e a Abed.

Sob a denominação Associação Brasileira de Teleeducação, a ABT foi criada em 1971 por um grupo de profissionais da área de radiodifusão. Congregou, logo de início, os mais importantes brasileiros e estrangeiros que atuavam nas tecnologias aplicadas à educação, realizando a série dos Seminários Brasileiros de Tecnologias Educacionais e editando a revista *Tecnologia Educacional*. As duas atividades permanecem até hoje, podendo ser vistas, em seu centro de documentação, os resultados de 37 eventos e mais de 170 edições do periódico.

Muitas políticas públicas brasileiras foram debatidas e definidas com a contribuição da Associação, que também foi a pioneira nos programas de pós-graduação a distância.

Em 1980, o governo federal credenciou a ABT para ministrar “cursos de pós-graduação *lato sensu* de maneira não convencional, através de ensino tutorial”. Segundo a legislação da época, os credenciamentos eram analisados pela Capes e definidos pelo CFE, após acompanhamento da SESu do MEC. O parecer nº 891, aprovado pelo CFE em 7 de agosto de 1980, possibilitou o funcionamento de 12 cursos, distribuídos em cinco áreas de conhecimento. A autorização foi dada por dois anos e mais tarde prorrogada por mais 18 meses.

Em 1985, o Conselho registra o sucesso da empreitada, por meio do parecer nº 295. Não obstante, impede o prosseguimento do projeto até que seja estabelecida uma norma específica por parte da SESu e da Capes. Como essa norma até hoje não foi editada, o programa não continuou. A entidade permanece tendo sua atuação regular, dando ênfase às tecnologias educacionais em sentido amplo.

Relevante contribuição foi dada também pelo Ipaee, fundado em 1973, que foi o responsável pela realização dos primeiros Encontros Nacionais de Educação a Distância (1989) e pelos Congressos Brasileiros de Educação a Distância (1993).

Coube ao Ipaee influenciar decisivamente a reflexão sobre a importância da EAD no mundo e no Brasil. Ademais, ajudou a formular as disposições normativas que foram incorporadas à LDB, cujo projeto original foi apresentado à Câmara dos Deputados em 1988. Os encontros e congressos reuniram os mais importantes artífices da EAD brasileira, vinculados tanto ao poder público como à iniciativa privada. Vários parlamentares e formuladores de programas oficiais utilizaram-se dos documentos produzidos pelos eventos no convencimento dos seus pares sobre a relevância da EAD em nosso país. Os trabalhos ajudaram também na criação de uma secretaria encarregada dos assuntos da EAD.

Vale mencionar que, ao contrário do que consta na história oficial contada hoje no MEC, a secretaria de EAD foi instalada no âmbito da Presidência da República e, só mais tarde,

veio a ser incorporada ao MEC. O instituto realizou quatro encontros e dois congressos, sendo o último em 1995. Com a criação, nesse ano, da Abed, houve a transferência desses eventos à nova organização.

O Ipaee permanece funcionando regularmente e possui o mais completo acervo sobre EAD no País. Além disso, ajuda na difusão da produção científica e na informação, ao editar a *Revista Brasileira de Educação a Distância*, lançada em 1993 e que já teve mais de 80 edições.

A terceira instituição é a Abed, que vem colaborando com o desenvolvimento da EAD no Brasil e promovendo a articulação de instituições e profissionais, não só no país como no exterior. Organiza congressos anualmente, hoje internacionais, e promove seminários nacionais.

Considerando que a Abed congrega importantes personagens da atualidade, as produções científicas são elementos importantes para que ocorra o aprimoramento dos sistemas de aprendizagem. Um dos mais expressivos papéis da Abed foi sediar a 22ª Conferência Mundial de Educação Aberta e a Distância do ICDE (International Council of Open and Distance Learning), no Rio de Janeiro, em setembro de 2006, da qual participaram educadores de mais de 70 países.

Por fim, duas universidades merecem ser mencionadas, por seu pioneirismo: a UFMT, primeira no País a implantar efetivamente cursos de graduação a distância, e a UFPA, que recebeu o primeiro parecer oficial de credenciamento, pelo CNE, em 1998.

Avanços e retrocessos da legislação aplicável à EAD

O objetivo desta seção não é apresentar um estudo completo sobre a legislação aplicável à EAD. Um texto a esse respeito seria, de fato, um trabalho amplo e específico,² que nos revelaria aspectos que seriam motivo de alegrias e tristezas.

No Brasil, é livre o direito de ensinar e de aprender, eis que assim estatui o artigo 206, inciso II da Constituição Federal. Em sentido amplo, fundamenta-se aí o princípio da educação nacional e, por consequência, o da EAD.

A primeira legislação que trata da modalidade é a LDB, cujas origens datam de 1961. Em sua reforma, dez anos depois, foi inserido um capítulo específico sobre o ensino supletivo, afirmando que ele poderia ser usado em classes ou mediante a utilização de rádio, televisão, correspondência e outros meios.

Em 1996, o País conheceu uma nova LDB e, então, a EAD passou a ser possível em todos os níveis. Foi um avanço, uma vez que possibilitou, de maneira inequívoca, o funcionamento dos cursos de graduação e pós-graduação, assim como na educação básica, desde o ensino fundamental ao médio, tanto na modalidade regular, como na de jovens e adultos e na educação especial. A lei teve a grande virtude em admitir, de maneira indireta, os cursos livres a distância, neles inseridos os ministrados pelas chamadas ‘universidades corporativas’ e outros grupos educativos.

As dificuldades, contudo, passaram a existir nas disposições infralegais. Paradoxalmente, sentimos uma relação inversa à hierarquia das normas jurídicas: temos uma Constituição Federal ótima em termos de educação; a LDB é boa, eis que

2. Consolidação da legislação de EAD no Brasil.

permite, dentre outras vantagens, a liberdade dos projetos pedagógicos. O grande problema ocorre com os atos normativos inferiores: os decretos não são bons; as portarias, em grande parte, são ruins; e há resoluções e pareceres desesperadores.

Existe uma inflação legislativa que entrava o funcionamento das organizações. O emaranhado de atos normativos impede a expansão dos cursos de educação básica e superior (impedindo, também, por falta de norma específica, os mestrados e doutorados a distância). O crescimento da EAD é notado, assim, em maior escala nas entidades que atuam de maneira livre.

A restrição ao progresso desse tipo de unidade educacional fica por conta do impedimento à certificação para fins de acesso funcional de servidores públicos e progressão escolar. Os documentos expedidos servem de mero instrumento de comprovação de estudos, sendo geralmente aceitos pelas empresas privadas e pelo mercado de trabalho. Ao lado da legislação federal, os sistemas de educação das 27 unidades da federação também baixam deliberações, resoluções e pareceres a serem aplicados às unidades de ensino básico. Um dos pontos complexos que decorre da legislação restritiva é o reconhecimento de estudos feitos no exterior. É muito difícil dar validade no Brasil a cursos realizados em outros países.

Há uma série de pontos inseridos na legislação que são descumpridos pelos órgãos vinculados ao próprio MEC, o que causa perplexidade nacional. Dentre eles, podemos citar a falta de um sistema de informação aberto a toda a sociedade e a ausência de regulamentação complementar para implantação dos programas de mestrado e doutorado. Mas é importante ressaltar que evoluímos em relação às grandes normas legais, principalmente em comparação com as determinações do passado.

Um exemplo típico foi uma portaria do MEC que passou a admitir a adoção parcial da EAD em cursos de graduação superior, independentemente de credenciamento pela União. Isso se aplica a 20 por cento dos conteúdos de cursos reconhecidos. Foi um forte avanço, uma vez que o governo depositou, pela primeira vez na história, um voto de confiança nas universidades, centros universitários e faculdades, para que os programas fossem implementados sem o prévio consentimento oficial.

Há tendências de aprimoramento da legislação, especialmente tendo em vista o maior diálogo existente entre o governo e as entidades representativas do setor e instituições. Vale destacar também que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal projetos visando a melhorar as leis.

Das tentativas à criação de um sistema de Universidade Aberta

O sucesso da criação da Open University, da Inglaterra, no início dos anos 70, repercutiu em todo o mundo, e o Brasil não ficou à margem dessa discussão. Entusiasmados pelo novo modelo, alguns parlamentares brasileiros apresentaram projetos de lei para que tivéssemos uma instituição de ensino superior semelhante à do Reino Unido.

A primeira proposição levou o nº 962, em 1972, tendo sido arquivada de maneira unânime e definitiva após haver o reconhecimento do ‘inegável mérito’. Os deputados da Comissão de Educação e Cultura da Câmara acharam que

“seria mais aconselhável que a matéria aguardasse um julgamento posterior mais amadurecido”. A proposição não tinha o intuito específico de criar a Universidade Aberta, mas sim de permitir a frequência livre em cursos de nível universitário.

Em 1974, surge efetivamente a iniciativa de ser instituída a universidade aberta, por meio do projeto de lei nº 1.878. A proposta dizia que “entende-se por universidade aberta a instituição de nível superior, cujo ensino seja ministrado através de processos de comunicação a distância”.

O aludido projeto fluía bem no legislativo, até ser ouvido pelo CFE, que analisou o assunto e baixou o parecer nº 2.780/74, subsidiando a votação. O colegiado educacional opinou que “a implantação do sistema entre nós, se é aconselhável, deve ser da iniciativa do Ministério da Educação”. Concluía falando (isso em setembro de 1974) que “convém aguardar a apresentação do projeto que está sendo elaborado pelo grupo de trabalho especialmente criado para esse fim”.

O grupo não funcionou e o projeto do governo não foi encaminhado de maneira correta ao Congresso Nacional. Quando isso aconteceu, o próprio executivo cuidou de retirá-lo pouco tempo depois, sem nenhuma explicação lógica ou aceitável.

O projeto de lei da universidade aberta foi definitivamente arquivado. Dois anos mais tarde, o mesmo deputado reapresentou a matéria, que acabou tendo novo arquivamento. Outras tentativas foram feitas e igualmente frustradas, especialmente tendo em vista a orientação do CFE, que insistia em afirmar que “a criação de um sistema tão complexo e original de ensino superior exige planejamento lúcido e rigoroso de pessoas que tenham plena consciência da filosofia que inspira a universidade aberta”.

Anos se passaram e, recentemente, o Executivo tomou a iniciativa de criar um novo sistema, chamando-o de Universidade Aberta do Brasil. Na verdade, não é uma universidade propriamente dita, mas sim um consórcio de instituições públicas de ensino superior. Além disso, também não é aberta, uma vez que não possui os princípios norteadores desse sistema.

Vale citar o que consta no documento que relata a criação e o funcionamento da Open University: “O termo ‘aberta’ se aplica à nova universidade em vários sentidos. Primeiramente no sentido social, pois se dirige a todas as classes sociais, permitindo que as pessoas possam completar seus estudos em suas próprias casas sem exigência de frequência às aulas, a não ser uma ou duas semanas por ano. Em segundo lugar, do ponto de vista pedagógico, na medida em que a matrícula na universidade está aberta a todo indivíduo, maior de 21 anos, independente da apresentação de certificado de instrução anterior e de qualquer exame de admissão. Finalmente, ela se chama ‘aberta’ no sentido de que seus cursos, pelo rádio e pela televisão, estão abertos ao interesse e à apreciação do público em geral”.

Não obstante esses comentários, entendemos como legítima a iniciativa brasileira, tendo em vista que poderá permitir maior acesso à educação superior.

Cenário atual

O Brasil conta em janeiro de 2008 com 85 instituições credenciadas pelo governo federal para ministrar cursos de

graduação e pós-graduação *lato sensu*. Infelizmente, não temos ainda nenhum mestrado ou doutorado usando a modalidade a distância (as instituições permanecem aguardando que a Capes edite normas para esse fim).

Junte a essas pouco mais de cem que atuam no campo da educação básica, sendo os atos de permissão expedidos pelos sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal.

Há um número significativo de cursos livres e programas ministrados pelas empresas (dentre as quais as chamadas 'universidades corporativas'). Somando-se todo o mundo, acreditamos haver pouco mais de quinhentas entidades que utilizam a EAD em sua metodologia de aprendizagem. Apesar de ser um número razoável, ainda temos muito espaço para que novas organizações participem dessa história.

O mercado é extremamente amplo e promissor para os que atuarem com qualidade e competência e, além disso, devemos lembrar que sempre existem melhorias dos sistemas de comunicação, e isso favorece a expansão. Os custos ten-

dem a ser reduzidos e, com o decorrer do tempo, a burocracia para os credenciamentos deve ser diminuída, à medida que as instituições alcançarem a maturidade desejável pelos órgãos credenciadores.

Considerações finais

O objetivo deste capítulo foi apresentar, da maneira mais precisa possível, uma 'síntese histórica' de mais de um século de EAD no Brasil. Desde as suas origens, em 1904, até os dias atuais, milhares de pessoas construíram essa história vitoriosa.

Evitou-se citar nomes de pessoas, para que injustiças não fossem cometidas. Houve falhas, mas a vontade de acertar sempre foi a tônica de todos os que lutaram e continuam dando o melhor de si para que o País progrida e possa resgatar uma enorme dívida social acumulada ao longo dos séculos.

Referências bibliográficas

ALVES, J. R. M. *A Educação a Distância no Brasil*. Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, Brasil, 2007.

REVISTA Brasileira de Educação a Distância. *Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação*, Brasil - edições seriadas de 1993 a 2007.

CARTA Mensal Educação. Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação. Brasil, 2004/2007

O autor

João Roberto Moreira Alves é presidente do Ipae e da ABT e diretor da Abed. Graduado em ciências sociais e jurídicas pela UFRJ e em administração pela Faculdade Moraes Junior (Mackenzie-Rio). Pós-graduado pela PUC-Rio em gerência e em direito empresarial pela FGV (RJ).

O atual cenário internacional da EAD

Fredric Michael Litto

Introdução

A explosiva expansão da aprendizagem a distância nos últimos anos leva a crer que muitos dos profissionais que hoje trabalham com EAD não tiveram uma formação ‘formal’ na área. Assim, este capítulo é uma tentativa de mapear, para essas pessoas e para as que vão sucedê-las, as tendências no cenário mundial da prática de EAD, cuja natureza interdisciplinar talvez não esteja incluída nos demais capítulos desta coletânea. Tentar identificar e organizar ‘tendências’ em qualquer área de atividade humana, para apresentação a outros, é um esforço ao mesmo tempo presunçoso e de um valor bastante limitado no tempo. Presunçoso porque o autor está assumindo que detém um controle informacional firme sobre o fluxo de atividades da área; e de valor limitado no tempo porque as tendências da atualidade não necessariamente continuarão por muito tempo. Ou, nas palavras do falso ingênuo Yogi Berra, jogador norte-americano de beisebol: “Previsão é muito difícil, especialmente quando for sobre o futuro!”.

Considera-se ainda que uma ocorrência tomada como exemplo não constitui ‘uma tendência’. Mesmo assim, o autor espera a compreensão do leitor no que se refere aos exemplos cuja representatividade está subordinada aos limites de ordem editorial. Ao confrontar a opção entre um texto focado em poucas tendências, acompanhado de aprofundamento ‘vertical’ sobre as implicações e ramificações do assunto, e um texto mais ‘horizontal’, cobrindo mais assuntos desse *complexo* de atividades chamado EAD, o autor, para mostrar ao iniciante na área não apenas a complexidade, mas também o dinamismo, optou pela segunda.

Por exemplo, em uma olhada geral e global da área, é evidente que estamos longe de ver a EAD como um campo de estudos que pode ser considerado ‘científico’ no sentido clássico do termo. Observamos que inexistem práticas científicas rigorosas, como o estabelecimento de definições precisas de fenômenos nessa área, cujos periódicos ‘científicos’ revelam o uso de termos que se sobrepõem. Trata-se de invenção pontual por parte de indivíduos, sem respaldo de comprovação ou consenso de uso: ‘educação a distância’, ‘aprendizagem a distância’, ‘aprendizagem aberta’, ‘aprendizagem flexível’, ‘modo dual’, ‘aprendizagem blended’, ‘aprendizagem semipresencial’, ‘aprendizagem híbrida’, ‘aprendizagem distribuída’, ‘aprendizagem contígua’, ‘aprendizagem off campus’, ‘aprendizagem autônoma’, ‘apren-

dizagem autodirigida’, ‘aprendizagem de marcha auto-regulada’, ‘aprendizagem on-line’, ‘aprendizagem externa’, ‘aprendizagem baseada em materiais impressos’, ‘estudo por correspondência’, ‘estudo em casa’, ‘estudos independentes’, entre outros.

Evidentemente, essa questão de nomenclatura variada é um obstáculo para a transferência de créditos acadêmicos do aluno de uma instituição para outra, além de não permitir o intercâmbio de idéias e experiências entre os profissionais da área com a mesma precisão de outros domínios de conhecimento.

A aceleração do crescimento da educação, em geral, está tornando cada vez mais indistintos os limites entre disciplinas, instituições e locais geográficos — um mundo cada vez mais complexo, mais veloz nas mudanças e mais pluralista. O autor não duvida que certas tendências aqui citadas serão descartadas por alguns leitores como irrelevantes ou de improvável adoção no contexto da cultura brasileira. Mas ele lembra a todos a sábia generalização do filósofo alemão Arthur Schopenhauer (1788-1860) sobre evidências oferecidas pelo estabelecimento da ‘verdade’: “Inicialmente, são ridicularizadas, depois violentamente combatidas e, finalmente, são aceitas como auto-evidentes”.

Modelos diferenciados

Universidades corporativas

São inúmeras as organizações, do setor produtivo e do setor governamental, que organizam suas atividades de aprendizagem para executivos, gerentes e demais funcionários de universidades. Antes chamadas de ‘centros de treinamento’ — ou algo similar —, hoje representam uma mudança de procedimento. No passado, essas organizações dependiam fortemente das universidades convencionais para a capacitação avançada de seus empregados, mas o avanço da EAD, por meio das TICs, permitiu que empresas e entidades governamentais se reestruturassem, possibilitando, assim, um *mix* de cursos próprios (com equipes internas), feitos sob encomenda (por empresas terceirizadas) e do quadro regular ou encomendados a instituições acadêmicas convencionais. Algumas empresas até oferecem títulos avançados (como mestrado, por exemplo) ou cursos de menor duração (a exemplo das empresas Oracle e Microsoft). Mas ainda não há, por parte de outras empresas, um padrão de prática visível de reconhecimento dos títulos outorgados em cursos de longa

duração. É provável que a flexibilidade oferecida pela EAD permita uma aproximação cada vez maior entre a aprendizagem nos ambientes corporativo e acadêmico.

Universidades abertas a distância

A meta de estender o acesso ao ensino superior a segmentos cada vez maiores da população, em qualquer país, sempre usando tecnologias populares, como televisão (apoiada pelo material impresso) e Internet, tem apresentado um público crescente para a EAD. O Brasil foi o último país com população acima de cem milhões de habitantes a estabelecer uma universidade aberta, às vezes concebida como uma instituição educacional de ‘segunda chance’, destinada a adultos que não cursaram o ensino superior durante a idade mais comum. Em outros países, geralmente, há um modelo planejado para dar oportunidade de capacitação àqueles que não têm condições acadêmicas de entrar em uma instituição pública competitiva, nem recursos financeiros para sustentar-se numa instituição particular. A designação ‘aberta’ significa que a instituição não exige exame eliminatório (como um vestibular), possibilita ao aluno optar por um programa que lhe garantirá um diploma acadêmico ou, simplesmente, lhe permitirá fazer cursos de seu interesse. *Metauniversidades* são instituições a distância com mais de cem mil alunos, embora atualmente haja exemplos bem-sucedidos com números surpreendentes, como a Allama Iqbal Open University, no Paquistão (com 1,8 milhão), a Indira Gandhi National Open University, na Índia (com 1,8 milhão), e a Islamic Azad University, no Irã (com 1,3 milhão).

Aprendizagem baseada no trabalho (*work based learning*)

Não deve surpreender que o país precursor da Revolução Industrial, o Reino Unido, esteja agora disseminando mundialmente um modelo de capacitação profissional em serviço (*on-the-job*), que inclui EAD — um funcionário pode continuar trabalhando nos horários normais, mas realiza cursos a distância em uma instituição conveniada, tendo seu supervisor na empresa como avaliador de seu desempenho para finalidade de nota. Nessa modalidade de ensino, costuma-se, antes do início do curso, atribuir certo número de créditos acadêmicos ao aluno em reconhecimento a seus anos de serviço profissional efetivo anterior (mas nunca mais do que 50 por cento do total dos créditos necessários para a obtenção do diploma); isso significa que os créditos atribuídos pela instituição que outorga o diploma só terão validade se o desempenho do aluno em seu serviço demonstrar que o curso efetivamente o melhorou. Esse modo de EAD exige consensuais definições do termo ‘conhecimento’ em ambientes de trabalho e consolidadas técnicas para ‘auto-avaliação’ por parte do aluno. No Reino Unido, esse tipo de EAD inclui os empregados e estagiários das ‘indústrias criativas’ (cinema, televisão, teatro, dança e até criação de jóias), envolvendo bem documentadas ligações entre capacitações e criatividade.

Teletrabalho e EAD

Atualmente, mais de 11 milhões de ‘teletrabalhadores’ nos Estados Unidos realizam atividades remuneradas em suas próprias residências ou em outros locais fora do ambiente físico das entidades que os remuneram. Em outros países, há também grande número de adultos com potencial para participação em

EAD, embora desconheçamos estudos sobre esforços para reunir esses segmentos da população em comunidades distintas.

Inclusão digital e EAD

A criação de ‘telecentros’ — ou locais onde cidadãos de baixa renda podem ter acesso gratuito a computadores e à Web — oferece uma ótima oportunidade para a realização de EAD, desde que seja planejada de acordo com os interesses da população local. O projeto *Acessa São Paulo*, do Governo Estadual, encetou em 2006 a instalação de quase 500 telecentros em conjuntos habitacionais da comunidade de baixa renda na periferia da capital e em cidades do interior, além de criar dezenas de ‘minicursos’ via Internet (que não exigiam mais de vinte minutos), com assuntos relacionados a empregabilidade e e-governança. Em 2006, os organizadores do projeto observaram uma migração por parte da população de usuários dos telecentros (gratuitos) para as *lan-houses* (pagas, embora baratas), provavelmente devido à maior liberdade de acesso a conteúdos de divertimento.

Em 2008, uma empresa nordestina inovou oferecendo cursos on-line pagos, mas incluindo o fornecimento de *vouchers*, que os alunos poderiam entregar em *lan-houses* para o pagamento de uso do equipamento e de acesso à rede.

Necessidades especiais e EAD

Considera-se normal que aproximadamente 10 por cento da população de qualquer país seja composta por pessoas com necessidades especiais. No Brasil, a estatística chega a 14 por cento. Para essa comunidade, a EAD representa uma solução de grande importância, uma vez que os portadores de deficiências têm dificuldade para chegar à escola ou à universidade. Nesse caso, as instituições vão até os alunos. Embora haja diversas maneiras de usar a tecnologia para facilitar a aprendizagem dessa parte da população, ainda há muito mais por fazer.

Redesenhando a aprendizagem (*redesigning learning*)

Nos Estados Unidos, as universidades convencionais freqüentemente apresentam turmas com grande número de alunos, especialmente nos cursos introdutórios dos primeiros anos de estudo (mote para a piada segundo a qual o aluno que se encontra na *última* fila de um grande anfiteatro acadêmico representa, de fato, a EAD!). Muitas instituições já descobriram que a EAD é uma ótima solução para reduzir a distância entre o aluno e o instrutor. Cabe ressaltar que cursos on-line, com turmas de 30 a 35 alunos, oferecem um ambiente mais convidativo para a aprendizagem.

A EAD substituindo professores que estão envelhecendo ou se aposentando

No Primeiro Mundo, estamos vendo uma mudança no perfil do corpo docente. Com o aumento da demografia estudantil, a competição para obter e fixar professores está cada vez mais acirrada. No Canadá, por exemplo, 33 por cento do corpo docente universitário tem mais de 55 anos e 50 por cento tem entre 40 e 54 anos. Nos Estados Unidos, 30 por cento dos professores universitários têm mais de 55 anos e 27 por cento estão entre 40 e 54 anos. Se nos países em desenvolvimento a EAD serve, em parte, para garantir aos excluídos o acesso

ao conhecimento, nos países desenvolvidos ela é usada como estratégia para recursos humanos cada vez mais especializados, dispendiosos e escassos.

Ensino superior sem fronteiras (*borderless higher education*)

Enquanto na Renascença era comum os aprendizes viajarem pela Europa para estudar com renomados mestres em países distantes, hoje é possível fazer tais estudos sem sair de casa. A tecnologia permite-nos ter acesso a centros de ensino em uma escala global. Estão surgindo programas acadêmicos institucionais para alunos em todo o planeta, assim como surgiram entidades dedicadas ao estudo das diferentes facetas desse tipo de ensino e aprendizagem (por exemplo, marketing, parcerias, transferência de créditos estudantis e pesquisa).

Comunidades lingüísticas e EAD

A experiência está mostrando que os custos de tradução de um curso de uma língua para outra e a 'localização' de um curso — conteúdo com exemplos locais — são bastante altos. Assim, talvez a forma mais sensata e menos complicada de uma instituição de EAD tentar aumentar o número de alunos que cursam suas disciplinas (escalabilidade) seja procurá-los dentro da sua própria comunidade lingüística. Instituições brasileiras, por exemplo, poderiam recrutar alunos em outros países de expressão lusófona. A Abed está empenhada na implementação de um projeto para facilitar essa iniciativa. Por meio da Comunidade Lusófona de Aprendizagem Virtual (Clav), entidades de EAD em todos os países de expressão de língua portuguesa podem realizar parcerias que envolvem o intercâmbio de cursos, ministrar os exames de conclusão presenciais e criar novos cursos on-line com docentes de vários países. Enquanto a língua inglesa domina com quase 80 por cento das informações disponíveis na Web, a língua portuguesa está presente com aproximadamente 1 por cento. Com tão pouco conteúdo disponível em língua portuguesa e com um ensino de inglês tão fraco no Brasil, a aprendizagem mais livre por meio da Web deve, infelizmente, crescer mais lentamente do que poderia.

Variados modelos econômicos e de ensino

Existe grande variedade de modelos de instituições oferecendo programas a distância. Algumas são chamadas dual, porque oferecem tanto ensino convencional quanto a distância; outras se limitam a uma única modalidade. Algumas criam empresas separadas da estrutura curricular e dos colegiados do ensino superior convencional para realizar suas atividades de EAD. Outras ainda são empresas como editoras que, detentoras de grandes acervos de conteúdo apropriado para a aprendizagem, iniciam atividades didáticas a distância. Não há, ainda, uma clara e convincente indicação de qual é o modelo — ou os modelos — mais 'acertado(s)' para EAD, uma vez que a combinação de fatores culturais, financeiros, regulamentares e da qualidade de liderança dos responsáveis parecem todos ter um papel determinante.

A terceirização de atividades de operação da EAD

A crescente complexidade na sociedade, à medida que a ciência e a tecnologia se sofisticam e o conhecimento humano

avança, encorajando a fragmentação de domínios de conhecimento antes unificados em especialidades agora cada vez mais estreitas, afeta também o campo de EAD. Por exemplo, é perfeitamente concebível que uma organização já existente, querendo entrar no ramo de aprendizagem a distância para fins lucrativos e manter uma estrutura leve, terceirize para outras empresas muitas ou todas as atividades envolvidas no empreendimento, como coordenação, planejamento, marketing, recrutamento de alunos, preparação de conteúdo, tecnologia, apoio ao aluno, avaliação e certificação. Há, no Brasil, uma carência de bons autores, ou conteudistas, para cursos superiores de EAD, fator que inevitavelmente forçará essa atividade a ser cada vez mais concentrada em poucas fontes de produção. A experiência está demonstrando, também, que os profissionais competentes na produção de conteúdo não necessariamente têm competência igual nas tarefas de avaliação do desempenho de alunos, levando, conseqüentemente, a uma concentração de especialistas em poucos centros de excelência.

Questões pedagógicas/andragógicas

EAD — uma experiência obrigatória

Enquanto em alguns países a EAD continua sofrendo resistência de elementos conservadores na educação, em outros há uma atitude diferente. Por exemplo, em abril de 2006, o Estado de Michigan, nos Estados Unidos, regulamentou a obrigatoriedade, para todos os alunos que cursam o ensino médio, da participação em pelo menos uma disciplina on-line, para adquirir experiência nessa modalidade de aprendizagem (*New York Times*, 30 de julho de 2006).

Heutagogia (*heutagogy*) — aprendizagem autodirigida

Se a *pedagogia* refere-se à aprendizagem infanto-juvenil (o professor determina o que será estudado e como será estudado), a *andragogia* diz respeito à aprendizagem de adultos (o professor determina o que será estudado, mas o aprendiz determina como), então a *heutagogia* trata da aprendizagem autodeterminada (o 'quê' e 'como' são decididos pelo aprendiz). A Internet abriu essa oportunidade para aprendizes de todas as idades e em todas as áreas de conhecimento. Hoje, o aprendiz pode escolher o que deseja estudar, a tecnologia para a aprendizagem que lhe é mais conveniente, o 'estilo pedagógico' com o qual se sente mais confortável, o horário e dia da semana mais apropriados e a velocidade com a qual deseja aprender. Com essa nova visão, é possível pensar em dar ênfase à *aprendizagem* — conhecimento adquirido pelo aluno — em oposição ao *ensino* — conhecimento fornecido ao aluno. À medida que os 'engenhos de busca' na Web (como GoogleTM e Yahoo![®]) crescem em sofisticação, inteligência e rapidez, é possível conceber uma parte significativa da sociedade fazendo seus estudos de forma 'desintermediada', ou seja, sem o apoio ou interferência de um professor ou de uma instituição de ensino.

Recursos educacionais abertos

Em 2001, o MIT resolveu disponibilizar, via Web e gratuitamente, todo o conteúdo das palestras dos seus docentes,

bem como as leituras e discussões dos alunos inscritos em cursos on-line. O projeto, denominado 'OpenCourseware', foi seguido por outras instituições, como a Open University, do Reino Unido ('OpenLearn'). A Unesco, o OECD e o ICDE criaram comunidades virtuais de prática para analisar o fenômeno que adquiriu o nome de 'conteúdo aberto' ou OER — Open Educational Resources (Recursos Educacionais Abertos). O artigo de Kevin Kelly no *New York Times*, em 2006, sobre os planos das empresas Google™ e Yahoo!® de digitalizar e disponibilizar, no prazo de dez anos, os conteúdos (indexados) de 32 milhões de livros atualmente em bibliotecas de todo o mundo, aumentou a expectativa de que, em pouco tempo, uma significativa parte do conteúdo necessário para o ensino superior estaria disponível na Internet. A tendência da opinião dos especialistas refere-se à possibilidade de que nas próximas décadas o conteúdo seja, de fato, gratuito (e facilmente acessado por aprendizes matriculados ou não em instituições de ensino). É viável, também, que as instituições sejam remuneradas por prestar 'serviços' de 'apoio ao aluno' (*help-desks* especializados) com certificação do conhecimento (diplomas). Se considerarmos que o conteúdo está ficando cada vez mais modular, mais 'interoperável' e mais facilmente compartilhado, então, essa previsão não está muito longe de uma boa possibilidade. Uma ressalva é necessária: um livro escaneado, sem nenhum outro tratamento, talvez represente algo que pode ser fornecido gratuitamente; mas, quando entra um 'valor agregado' (tradução, resumo, anotação, comentário, entre outros), é pouco provável que esse novo 'conhecimento' possa ser distribuído sem cobrança por parte do aprendiz, da instituição na qual ele estuda, ou de uma entidade estatal ou filantrópica. Outra consideração: se essa previsão de fato acontecer, qual será o papel e a função de bibliotecas físicas e bibliotecários nesse novo mundo? E também não podemos ignorar o ponto levantado por Herbert Schiller: Se houver cada vez mais concentração de poder, mais fusões de poucas marcas poderosas na área de educação, se o MIT e Harvard estão disseminando seu conteúdo pelo mundo, estabelecendo um certo padrão de excelência, então o que acontecerá com as demais instituições do ensino superior?

Web 2.0 e aprendizagem

O advento na Web de atividades denominadas *social networking* tem sido visto como de grande importância para a aprendizagem. Oferecendo mais possibilidades para a colaboração e o compartilhamento de conhecimentos entre alunos e docentes, a Web 2.0 representa a segunda geração da Web, com interatividade aumentada, oferecimento de serviços de hospedagem on-line de conteúdos, além de programas e 'suítes' que aumentam a produtividade. Esses 'softwares sociais', às vezes em forma de multimídia, fornecem ferramentas úteis para a aprendizagem, como agendas on-line e organizadores pessoais, ambientes para colaboração, gerenciamento de projetos e recursos em vídeo (como YouTube e TeacherTube). É possível que a Web 2.0 represente o início de uma nova etapa de tecnologia da informação, na qual o computador pessoal não mais será o repositório dos conteúdos e programas de cada indivíduo, mas meramente um aparelho sem inteligência própria que, via Web, pode alcançar sites nos quais estão hospedados os conteúdos e programas que antes residiam no computador pessoal — criando, assim, melhores condições para aparelhos menores, mais leves e com maior mobilidade.

Formas de avaliação do desempenho de alunos

Os métodos para verificar a retenção e o uso do novo conhecimento por parte do aluno, no ensino on-line, estão mostrando mais variedade que no ensino presencial. Por exemplo, com a ajuda da informática, é possível criar um 'banco de perguntas' referente a uma única disciplina e selecionar desse acervo as questões para determinado exame; inclusive, cada aluno poderia receber na mesma época um exame 'customizado', diferente dos demais. Além disso, um grande banco de perguntas poderia ser previamente colocado à disposição dos alunos como um 'guia de estudos', mostrando as questões 'possíveis' em torno de cada assunto da matéria. Outras abordagens interessantes são: o portfólio (o aluno coleta exemplos de seus trabalhos durante o curso, compondo uma coletânea de material a ser examinado e avaliado, fornecendo um retrato do crescimento intelectual do aprendiz durante determinado período de tempo) e o diário (o aluno mantém um caderno no qual anota suas observações metacognitivas com relação ao curso, constituindo um documento a ser examinado e avaliado, fornecendo, novamente, um retrato do amadurecimento intelectual do aprendiz). Para os educadores mais 'desconfiados', está em desenvolvimento uma webcam apta a verificar se a íris do aluno que está prestando um exame é realmente o indivíduo inscrito no curso.

O papel do Estado na manutenção de qualidade em EAD

O aumento de complexidade na sociedade (crescimento do número de instituições e de alunos) faz com que seja cada vez mais difícil concentrar questões de autorização e credenciamento de instituições educacionais, bem como de liberação de diplomas outorgados. Poucos centros estatais, sejam eles federais ou estaduais. A revista *Veja* (21 de fevereiro de 2007, p. 32) observou que, no âmbito da União, "existem 177.875 leis em vigor no Brasil. Boa parte delas em desuso. Outras que se repetem ou mesmo conflitam entre si". A lentidão, durante as últimas décadas, para que instituições obtenham autorização para realizar atividades de EAD, às vezes, exige a reformulação do conteúdo devido a mudanças no contexto externo ao curso. Certamente, em um futuro próximo, haverá necessidade de desenvolver um sistema mais dinâmico para realizar essa tarefa tão importante. Talvez o mote seja a observação de Rodrigo Lara Mesquita: "Os controles centrais serão substituídos por sistemas auto-organizáveis, que se parecerão muito mais com a relação entre o homem e a natureza do que com relações institucionais".

Certificação acadêmica e não acadêmica

Embora corra pelo Brasil o boato de que a obtenção de títulos acadêmicos (bacharelado, mestrado e doutorado) seja a chave para entrar em carreiras importantes no futuro, os observadores mais céticos questionam essa constatação aparentemente ilusória, principalmente porque a experiência demonstra a diferença entre *competência legal* (possuir um diploma) e *competência real* (possuir habilidades e conhecimentos requeridos por determinado trabalho). Durante os últimos 150 anos, no Reino Unido, indivíduos podiam prestar

exames para certificação acadêmica e não acadêmica, sem nunca ter sentado em uma sala de aula e, passando nos exames, recebiam diplomas ou certificados apropriados. Iniciado como *The London Examinations*, com exames ministrados globalmente, esse empreendimento recentemente adquiriu um novo nome, Edexcel, certificando, anualmente, mais de quatro milhões de pessoas em profissões não acadêmicas e representando um serviço complementar ao serviço oferecido por instituições, acadêmicas ou não, por meio de cursos a distância. As próximas décadas devem testemunhar a crescente condição de igualdade de importância entre a certificação acadêmica e a não acadêmica.

Um banco global de créditos acadêmicos

Não deve demorar muito para aparecerem no horizonte internacional uma ou mais entidades oferecendo um serviço de ‘garantia de qualidade’ de cursos a distância em uma escala global, resultado da disponibilidade de sistemas supnacionais de aprendizagem. Por meio de serviços de ‘corretagem’ ou de ‘consórcio de instituições’, essas instituições garantirão a qualidade do conteúdo (‘empacotamento e entrega’) dos cursos a distância incluídos no seu universo. O programa conhecido como o *International Baccalaureate*, em funcionamento desde 1968 e atualmente presente em quase duas mil escolas de ensino médio em 124 países, talvez indique um possível caminho para a realização desse fenômeno no âmbito de EAD.

Tecnologia

O Brasil vive, simultaneamente, o impacto de três diferentes ‘ondas’ econômicas, cada uma com consequências variadas para a EAD: a *agrícola* (com muitas pessoas morando na área rural ou em cidades distantes de centros de conhecimento, o que justifica a continuação, por certo tempo ainda, da prática de aprendizagem por meio de materiais impressos ou ‘cursos por correspondência’), a *industrial* (para a qual cursos por rádio e televisão são apropriados) e a da *tecnologia da informação* (cursos via Web são os mais indicados). Esta última cresce rapidamente devido à aceleração das inovações que se estendem também à área de comunicação.

É impossível dizer que exista um ‘padrão dominante’ de e-learning no mundo (como há para o relógio de pulso ou o automóvel comum). Por se tratar de algo ainda novo em ambientes variados, como escolas e corporações, e não necessariamente resultado de novas teorias físicas, a aprendizagem a distância por meio de novas tecnologias, como o *iPod* ou o telefone celular, não tem feito ainda nenhuma revolução paradigmática. Mas tem alterado algo importante: enquanto no passado os dirigentes de TI nas instituições determinavam as tecnologias pelas quais os alunos aprenderiam, hoje esses dirigentes procuram adaptar-se às tecnologias que já estão nas mãos dos alunos.

Qualquer previsão sobre futuros avanços tecnológicos está sempre sujeita a cair na ‘falácia de previsões’. Talvez o melhor exemplo disso seja o celebrado ‘erro’, normalmente atribuído (mas sem nenhuma evidência confiável) a Thomas Watson Jr., então presidente da IBM, que supostamente disse, em 1943, que “há, em todo o mercado mundial, necessidade por, talvez, cinco computadores”. Embora essa afirmação parecesse absurda ao longo da expansão de microcomputadores, agora é possível que sua previsão acabe sendo realizável consoante

três tendências: 1) todas as pessoas possuírem um aparelho (laptop, celular, *iPod*) portátil e ‘meio-burro’, mas acoplável à Web; 2) toda a ‘inteligência’ (software) e 3) a memória (arquivos pessoais) localizadas em alguns poucos servidores espalhados pelo mundo.

As três categorias de aprendizagem via Web

Quase todas as abordagens atualmente em uso para permitir a aprendizagem via Internet podem ser distribuídas em três categorias:

- a) aquelas que têm estrutura de um curso (seja de 20 minutos, 20 horas ou 20 semanas);
- b) aquelas que não têm estrutura de um curso, mas permitem vários tipos de aprendizagem, como a operação, via Internet 2, de equipamentos científicos localizados em centros de pesquisa distantes; a ‘imersão’, via Internet 2, em ambientes de realidade virtual; a participação em ‘comunidades virtuais’ de aprendizagem e de prática; e tutoria avulsa;
- c) aquelas que contêm acervos em forma digital, como portais coletivos de periódicos científicos; bibliotecas, museus e arquivos virtuais; e repositórios de objetos de aprendizagem, também conhecidos como ‘conteúdos modulares’ (estes, quando de grandes dimensões, normalmente exigem uma ferramenta de diálogo na interface com o aprendiz para determinar o escopo e as características da informação desejada antes de indicar sugestões).

Televisão digital e EAD

Embora seja incontestável que o advento da tecnologia digital fornecerá a todos os seus usuários imagens mais nítidas, apresentação com cores mais fortes e sons de excelente qualidade, não há evidência de que haverá mudanças para melhor nos processos de comunicação para a aprendizagem já existentes por meio da Internet. Sem abundantes relatórios, na literatura científica, de experiências destacadas de uso da televisão digital na EAD, acredita-se que a disseminação dessa tecnologia na educação brasileira será lenta e sem mudanças significativas no paradigma atual do processo ensino-aprendizagem. Jogos esportivos, shows de música popular ou jogos de azar, permitindo escolher a câmera cuja imagem será vista, mesmo que não acrescentem interatividade direta entre os espectadores/participantes, parecem ser os conteúdos mais beneficiados pela tecnologia.

Livros, apostilas e PowerPoints

Enquanto em muitos países os alunos que estudam a distância recebem livros ‘universitários’ (com 150 páginas ou mais) para leituras durante o curso, no Brasil instalou-se a prática de fornecer ao aluno apenas uma ‘apostila’ ou resumo dos pontos principais da matéria, às vezes com apenas 50 páginas contendo ‘pedaços de conhecimento’ (extraídos de diferentes livros) intercalados para constituir uma ‘nova’ publicação (frequentemente sem citação das fontes originais, nem o pagamento de direitos autorais para uso comercial do material). Essa ‘redução’ do conteúdo apresentado ao aluno representa, evidentemente, uma diminuição de seu conhecimento e de seu preparo como profissional. Nos casos mais extremos, há instituições que nem apostilas oferecem, mas sim cópias dos slides em PowerPoint do conferencista do curso, uma prática certamente condenável — uma redução da redução.

Moodle, seus similares e concorrentes

Instituições que desejam oferecer cursos via Web têm, no momento, quatro opções: (1) desenvolver, com recursos humanos locais, o software apropriado para gerenciar o conteúdo instrucional e as atividades de aprendizagem, garantir a manutenção, 24 horas por dia, 7 dias por semana (24/7) da tecnologia necessária para o acesso ininterrupto ao portal por parte de alunos, professores e administradores; (2) construir, com uma equipe local, um sistema de gerenciamento de aprendizagem baseado em software de fonte aberta, fornecido gratuitamente por comunidades de praticantes voluntários (como Moodle e TelEduc), embora ainda permaneça o desafio de manutenção do portal 24/7; (3) aproveitar o software de fonte aberta oferecido por empresas que não cobram pela licença de uso, mas pelo suporte tecnológico solicitado pela instituição (tipo MoodleRooms, Sun e IBM); (4) contratar empresas que ofereçam serviços de uso de sua 'plataforma' (sistema de gerenciamento de aprendizagem) e 'hospedagem' dessa plataforma de todo o conteúdo dos cursos nos seus próprios servidores, acessíveis via Web de qualquer parte do mundo.

As duas primeiras opções são mais indicadas para instituições com fortes equipes internas de desenvolvimento tecnológico para 'customizar' a plataforma, treinar a equipe de professores e outros profissionais que usarão o sistema e dar o suporte necessário para manter o portal 'no ar' sem interrupção. Porém, o conceito de 'custo total de ser dono' (*Total Cost of Ownership*) obriga a instituição a considerar todos os custos envolvidos no segmento tecnológico da EAD via Web. Por exemplo, muitas vezes o software designado 'livre' fornece o código-fonte e permite mudanças de funcionalidade e distribuição, mas exige suporte adicional de uma 'comunidade' de voluntários especializados ou a contratação de empresas consultoras constituídas para essa finalidade. A quarta opção, a terceirização dos aspectos tecnológicos (plataforma e hospedagem), significa que a instituição educacional ficará responsável, internamente, apenas pela preparação do conteúdo e das atividades de aprendizagem (colocando esse material na plataforma da empresa contratada), pelo suporte ao aluno (tutores ou *help-desk* com especialista na matéria a ser estudada) e pela sua avaliação.

Uma vez que cada instituição educacional representa características diferenciadas em relação ao número de alunos matriculados, às competências técnicas internas e às condições físicas e financeiras, a decisão de como solucionar o segmento tecnológico da EAD via Web deve ser feito conforme as peculiaridades de cada caso. Em geral, programas de EAD com um número reduzido de alunos (abaixo de dois mil) podem dar conta, internamente, das complexidades envolvidas nos aspectos tecnológicos; mas, quando o número de alunos acessando o portal simultaneamente for grande, deve ser considerada a transferência desses problemas para uma entidade externa (equipamento sofisticado, treinadores, equipe de desenvolvedores e documentalistas de alto nível).

Mobile learning

Em 1988, no celebrado centro de pesquisa da empresa Xerox, na Califórnia, PARC – Palo Alto Research Center —, começou a ser elaborado o conceito de computação ubíqua (*ubiquitous computing*) ou a integração total da computação dentro do ambiente de qualquer organização, eliminando a qualidade de ser 'separada', ou seja, distinguir computadores de outros objetos do cotidiano. A meta era fazer com que o computador fosse 'invisível' (ou melhor, 'literalmente visível, efetivamente invisível'). Agora, com a difusão de telefones celulares, PDAs, laptops e comunicação sem fio e em rede, talvez seja possível afirmar que a esperança dos pesquisadores do PARC seja realizada e, no tocante à função de aprender em qualquer momento e em qualquer lugar, temos o m-learning (*mobile learning*). Muitas são as instituições que já estão desenhando o acesso aos seus portais educacionais por meio desses aparelhos portáteis. Aqueles que se sentem incomodados com as teclas pequenas e as telas miniaturizadas dos celulares e PDAs ficarão felizes em saber que existe um novo produto no mercado. Trata-se de um PDA que se conecta à rede sem fio e projeta à frente do usuário um teclado virtual em qualquer superfície (mesa, ou folha de papel, com teclas grandes) e, em um modelo a ser lançado em breve, um monitor virtual será projetado em qualquer superfície (parede, ou folha de papel) no lado oposto do aparelho, em uma tela do tamanho desejado).¹ O m-learning, assim concebido, representa uma tecnologia de difusão de conhecimento de estupendas proporções que, aos poucos, alcançará todos os setores da sociedade, como o rádio, a televisão e o telefone fizeram em seu tempo.

Concluindo, estamos diante de um horizonte de grandes expectativas quando se trata de novas formas de ensinar e aprender. Um painel de especialistas consultados em pesquisa realizada pela Elon University, na Carolina do Norte, EUA, e pelo Pew Internet Project constatou avanços prometidos para as próximas décadas. São tecnologias como: (1) RFID/GPS – *radio-frequency identification detectors* (detectores de identificação por frequência de rádio, combinados com sistemas de posicionamento geográfico), que poderão calcular a posição exata de qualquer objeto no mundo — incluindo a presença de aprendizes. Há, também, (2) guias turísticos e outros manuais interativos; (3) mundos 'imersivos' de realidade virtual; (4) televisão holográfica; (5) singularidade tecnológica (um ponto teórico no futuro, quando os computadores ultrapassarão o intelecto humano, com a capacidade de se aperfeiçoarem sozinhos, representando um 'progresso tecnológico sem precedentes'); e (6) 'download' de conhecimento diretamente para um chip adaptado ao cérebro.

Além dessas previsões, sempre haverá as inovações imprevistas, com todo seu potencial para transformar a aprendizagem e a qualidade de vida.

1. Para mais informações, consulte o site www.virtual-laser-keyboard.com.

Referências bibliográficas

- COMISSÃO de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. “Reforma Educativa”. In: *Ciclo de Seminários Internacionais ‘educação no século XXI: modelos de sucesso’*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio-Sesc-Senac, Instituto Alfa e Beto, 2007.
- DISTEFANO, A.; RUDESTAM, K. E.; SILVERMAN, R. J. (eds.) *Encyclopedia of distributed learning*. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2004.
- EDWARDS, R.; HANSON, A.; RAGGATT, P. (eds.) *Boundaries of adult learning*. Londres: Routledge, 2002.
- ELON University e Pew Internet Project. “Imagining the Internet: a history and forecast”. 2006. Disponível em: www.elon.edu/predictions. Acesso em: 8 jan. 2008.
- FINKELSTEIN, M. J. et al. (eds.) *Dollars, distance, and online education. The new economics of college teaching and learning*. Phoenix, Arizona: American Council on Education and Oryx Press, 2000.
- HASE, S.; KENYON, C. *From andragogy to heutagogy*. Melbourne, Austrália: Royal Melbourne Institute of Technology, 2000. Disponível em: http://www.avetra.org.au/abstracts_and_papers_2001/Hase-Kenyon_full.pdf. Acesso em: 8 jan. 2008.
- JONES, C. K. *The people’s university. 150 years of the University of London and its external students*. Londres: University of London External System, 2008.
- JONES, J. G. “Issues and concerns of directors of postsecondary distance learning programs regarding online methods and technologies”. In: *AJDE-American Journal of Distance Education*. v. 22, n. 1, jan./mar. 2008, p. 46-56.
- KELLY, K. “Scan this book!” In: *New York Times Magazine*, may 14, 2006.
- KIRKWOOD, A.; PRICE, L. “Assessment and student learning: a fundamental relationship and the role of information and communication technologies”. In: *Open learning*. v. 23, n. 1 feb. 2008, p. 5-16.
- LITTO, F. M.; MATHOS, B. R. (orgs.) *Distance learning in Brazil: best practices 2006*. São Paulo: Pearson Education, Abed — Brazilian Association of Distance Education — e ICDE — International Council for Open and Distance Education —, 2006.
- MESQUITA, R. L. “Educação e tecnologia — o que está em jogo?”. *O Estado de S.Paulo*, 4 de maio de 2007; p. A2.
- OBLINGER, D. G.; OBLINGER, J. L. (eds.) *Educating the net generation*, 2005. Disponível em: www.educause.edu/educatingthenetgen. Acesso em: 8 jan. 2008.
- ORTNER, G. E.; NICKOLMANN, F. (eds.) *Socio-economics of virtual universities: experiences from open and distance higher education in europe*. Weinheim, Germany: Deutscher Studien Verlag, 1999.
- PRATA, C. L.; NASCIMENTO, A. C. A. A. (orgs.) *Objetos de aprendizagem*. Brasília: Secretaria de Educação a Distância, Ministério da Educação, 2007.
- SALINAS, J. “Experiencias de cooperación interuniversitario mediante TIC: consórcios, redes y campus virtuales compartidos”. In: *RIED — Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*. v. X, n. 2, diciembre, 2007, p. 179-205.
- SCHILLER, H. I. *Information Inequality: The deepening social crisis in america*. Nova York e Londres: Routledge, 1996.
- SIMEÃO, E. *Comunicação extensiva e informação em rede*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

Sites recomendados

Vários periódicos científicos sobre a educação a distância, nos quais o leitor poderia observar novas tendências na área, estão disponíveis gratuitamente na Web:

Directory of Open Access Journals — DOAJ: www.doaj.org/

Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância — RBAAD: www.Abed.org.br/rbaad

Innovate — Journal of Online Education: <http://innovateonline.info>

International Review of Research of Open and Distance Learning — IRRODL: www.irrodl.org

Online Journal of Distance Learning Administration — OJDLA: www.westga.edu/~distance/ojdla

O autor

Fredric Michael Litto fez bacharelado na Universidade de California, Los Angeles (UCLA), em 1960; Ph.D. na Universidade de Indiana em 1969; e Livre Docência na Universidade de São Paulo (USP) em 1977. Foi Professor Titular de Comunicações na USP de 1971 a 2003, onde fundou e coordenou a “Escola do Futuro da USP” de 1989 até 2006. Foi um dos fundadores da Abed, em 1995, e exerce o cargo de presidente há quatro mandatos sucessivos. No fim de 2007 foi eleito membro do Comitê Executivo do ICDE — Conselho Internacional de Educação a Distância (cuja sede está em Oslo, Noruega), para um mandato de 2008 a 2011. É membro do conselho editorial das seguintes publicações científicas: *American Journal of Distance Education* (USA), *Open Learning* (Reino Unido), *IRRODL-International Review of Research in Open & Distance Learning* (Canadá), *Journal of Advanced Technology & Learning* (USA), e *Revista Ibero-Americana de Educación a Distancia* (Espanha). Já exerceu o cargo de consultor do Banco Mundial na área de aprendizagem a distância, além de ter sido “Visiting Scholar”, no Japão, em 1983, e na Universidade Stanford, no período de 1987 a 1988; em 2006/2007, ocupou a “Cátedra Rio Branco” no Instituto da Educação da Universidade de Londres.

A legislação que trata da EAD

Candido Alberto da Costa Gomes

Introdução

Quando se fechavam os portões das cidades medievais, permaneciam fora das suas muralhas muitas pessoas e grupos que tinham comportamentos desviantes ou indesejados, como indivíduos de modesta condição social, minorias étnicas, criminosos e exércitos inimigos. Embora parte deles tivesse admissão às urbes, dentro destas ficava a relativa 'ordem'; fora, a relativa 'desordem'. Essas tradições viajaram para o Brasil, tanto que o Rio de Janeiro foi envolvido por uma paliçada de barro, enquanto cidade provisória, e depois de pedra, em seu sítio definitivo. Se a 'ordem' oferecia segurança, afastando flibusteiros, índios e contingentes de escravos, a flexibilidade da 'desordem' ensejava relações e dinâmicas sociais novas que, depois, não raro adentravam as muralhas.

A metáfora sugere que a EAD também nasceu fora dos muros da educação formal e convencional, utilizando desde a correspondência até as novas TICs. Atendendo a educandos situados a longa distância social e geográfica, sem um perfil muito claro, utilizando tecnologias pouco credíveis inicialmente, os nichos por ela encontrados foram os dos chamados cursos livres, na legislação brasileira.

Se os saberes são estratificados pela sua valorização social, pode-se imaginar, no princípio, uma pirâmide em cujo topo se acha a educação acadêmica regular, abaixo, a educação de adultos e, em estrato inferior, a EAD (Gomes, 2005). O próprio termo, recente, depois de um meandro de outras denominações, patenteia a falta de definições e de reconhecimento social. Por essas e outras características, a sociologia organizacional já havia classificado a educação de adultos como uma área menos valorizada, alvo de recursos residuais, inclusive orçamentários.

Embora este não seja o local para historiar a EAD, cabe lembrar o papel que os cursos livres profissionalizantes e os cursos de madureza desempenharam em seus primórdios. Como setor de pouco prestígio social, cabia à EAD o desafio de ser eficiente e bem-sucedida, isto é, buscar outro caminho para seu reconhecimento. Apesar da mistura do joio e do trigo, os bons cursos necessitavam atuar como a mulher de César, sendo e parecendo honestos.

Esse status extramuros foi confirmado pelas leis orgânicas do ensino, que articularam e deram unidade à educação formal, segundo a arquitetura centralista e autoritária do Estado Novo. O mesmo foi ratificado pela primeira LDB (nº 4.024, de 20 de

dezembro de 1961) e pela lei nº 5.692, de 15 de agosto de 1971. Essas duas últimas abriram porta estreita, construída para a exceção e não para a regra: a primeira, pelo artigo 104, permitiu a organização de cursos ou escolas experimentais, dependendo de autorização caso a caso do CEE, ao se tratar dos cursos primários e médios, e do CFE, quando cursos superiores. A lei nº 5.692 não só manteve em vigor o dispositivo, como também dispôs que os conselhos de educação pudessem autorizar experiências pedagógicas com regimes diversos. Mais ainda, determinava que os cursos supletivos fossem ministrados também por meio do rádio, televisão, correspondência e outros meios de comunicação que permitissem "alcançar o maior número de alunos". A concepção larga de ensino supletivo, abrangendo a educação continuada, vislumbrava novos horizontes e visava a ampliação do acesso. No entanto, os estudos supletivos estavam sujeitos a exames externos para terem validade.

Desse modo, a EAD passava a contar com uma espécie de conta-gotas, processo a processo, contando com o notório saber dos colegiados. De certo modo, aproximava-se dos muros, porém não ingressava nos recintos urbanos fortificados.

A EAD deixa de ser clandestina ou excepcional

Cabe frisar que este capítulo não pretende fazer uma análise exaustiva ou uma exegese da legislação e das normas correspondentes, mas destacar e comentar vários marcos significativos.

A segunda Lei de Diretrizes e Bases (nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), a Lei Darcy Ribeiro, finalmente foi responsável por um novo status da EAD, antes clandestina ou excepcional. Curiosamente, o co-autor e relator da lei, em 1993/94, precisou recorrer ao artigo 104 da primeira LDB para que a Uenf (Universidade Estadual do Norte Fluminense) pudesse abrigar no seu projeto a EAD. O artigo 80 da segunda LDB estabeleceu essa modalidade de educação com abertura e regime especiais, prevendo:

- credenciamento das instituições pela União;
- normas para produção, controle e avaliação de programas e autorização para implementá-los a cargo dos respectivos sistemas de ensino;
- tratamento diferenciado, incluindo custos reduzidos no rádio e na televisão, concessão de canais com finalidades ex-

clusivamente educativas e reserva de tempo mínimo pelos concessionários de canais comerciais.

A redação sofreu modificações e acabou parcialmente híbrida, ao passar por uma longa tramitação nas duas casas do poder legislativo, em que várias emendas foram aprovadas.

Sua regulamentação pelo decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, levou mais de um ano e não chegou a desatar uma volumosa torrente de pedidos de credenciamento e autorização, conforme as expectativas de alguns. Seus principais dispositivos foram:

- estabelecimento de um conceito oficial de EAD (“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”). A opção era legítima juridicamente, pois se pretendia clarificar o conceito do que estava sendo regulamentando, contudo entrou em um terreno academicamente controverso e sujeito à rápida obsolescência;
- essa ‘forma de ensino’ passava a ter regime especial, relativamente flexível, e abrangia todos os níveis e modalidades de ensino e de educação, exceto os programas de mestrado e doutorado, postergados para regulamentação específica;
- o credenciamento da instituição do sistema federal de ensino, a autorização e o reconhecimento de programas de educação profissional e de graduação de qualquer sistema de ensino deveriam observar a legislação específica e a regulamentação a serem fixadas pelo ministro da Educação;
- o credenciamento e a autorização de cursos eram limitados a cinco anos, renováveis após avaliação;
- a matrícula no ensino fundamental para jovens e adultos, no ensino médio e na educação profissional, era feita independentemente de escolarização anterior, mediante avaliação;
- eram assegurados a transferência e o aproveitamento de estudos da educação presencial pela EAD e vice-versa, construindo-se, afinal, uma via de mão dupla;
- os certificados e os diplomas emitidos por instituições brasileiras deveriam ser revalidados na forma da lei;
- a avaliação do rendimento dos alunos se realizava no processo por meio de exames necessariamente presenciais;
- ao ministro da Educação era delegada competência para os atos de credenciamento das instituições do sistema federal de ensino e das instituições de educação profissional e de educação superior dos demais sistemas;
- às autoridades dos demais sistemas de ensino era delegada competência para credenciar as instituições no âmbito de suas atribuições, para oferta de cursos dirigidos à educação de jovens e adultos e ao ensino médio.

A regulamentação foi, no mínimo, cautelosa e deixou para as calendas gregas um dos parágrafos do artigo 80 da LDB, referente ao tratamento diferenciado para a EAD, bem como a espinhosa questão do mestrado e do doutorado, novidade no Brasil, mas não no exterior. Estatuiu, ainda, uma talvez receosa equiparação entre a educação presencial e a distância, tanto que a avaliação do rendimento dos alunos ficou condicionada à realização de exames presenciais. Também procurou conciliar o credenciamento institucional pela União e a autoridade dos demais sistemas de ensino, nos seus

respectivos âmbitos. O regime constitucional de colaboração (Constituição Federal, artigo 211) poderia ter sido mais bem aproveitado para resolver a divisão e o entrosamento de competências. Foi, enfim, um passo importante, embora cuidadoso. O grande problema inerente a ele e à legislação e normas é que não se colocava a tônica no substantivo *educação*, e sim na sua qualificação: presencial ou a distância. Parece haver um pressuposto implícito, de longa data, de que a primeira é mais propícia à lisura e a última se encontra mais permeável às irregularidades. Seria interessante indagar se o desempenho da educação presencial é melhor e se o número e seriedade das irregularidades é intrinsecamente menor.

A nova regulamentação

A regulamentação de 1998 não ensejou um terremoto educacional. Seguiu-se o decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, revogando o anterior e, sob certos aspectos, abrindo um espaço maior. Esse ato também definiu a EAD, com as mesmas vantagens e limitações do anterior: “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”. Sem entrar nos eventuais pormenores de discórdia, podem ser encarados como avanços tanto o reconhecimento do caráter de modalidade educacional, em coerência com a LDB, como as referências às TICs.

Conforme um autor que se referiu à LDB, o extenso decreto, de 37 artigos (o anterior tinha apenas 13), também conta com ranços e avanços:

- estabelece a obrigatoriedade de momentos presenciais não só para avaliações de estudantes, mas também para estágios, defesa de trabalhos e atividades laboratoriais. Igualmente, obriga a criação de pólos no país ou no exterior;
- os resultados dos exames (presenciais) deverão prevalecer sobre os demais resultados da avaliação ‘no processo’, indo na contramão da didática e da avaliação;
- inclui expressamente os diversos níveis e modalidades de educação, entre eles os cursos e os programas de mestrado e doutorado, resultando em um significativo avanço;
- permite que instituições de pesquisa de comprovada excelência solicitem credenciamento para oferta de cursos ou programas de pós-graduação;
- recorre ao regime constitucional de colaboração para articular o Ministério da Educação e os diversos sistemas de ensino, a fim de delimitarem e entrosarem seus esforços nos processos de credenciamento, autorização e reconhecimento. Contudo, coloca como objetivo a ‘padronização de normas e procedimentos’. Interpretações incautas podem derrapar na direção da uniformidade, quando a constituição e a lei estatuem o regime federativo e a correspondente adequação às diferenças do país;
- atribui aos sistemas estaduais de ensino a competência para credenciar as instituições de educação básica. Para atuar fora da respectiva unidade federativa, a instituição deverá pleitear credenciamento no MEC. Os dispositivos facilitam o processo e contribuem para que seja respeitada a necessidade de abrangência da EAD, com vista a ampliar a qualidade e baixar os custos. Por outro lado, determina que

o credenciamento definirá a abrangência de atuação das instituições no território nacional, o que deixa a decisão a sucessivas instâncias, com o risco de interpretações diversas, inclusive pelas comissões avaliativas;

- cria ou remete a uma série de normas e exigências para aqueles processos, pautando-se pelos referenciais de qualidade da EAD. Ademais, mantém o prazo de cinco anos para o credenciamento institucional e sua renovação;
- dispensa as instituições que detêm prerrogativa de autonomia universitária da criação, organização e extinção de cursos ou programas de educação superior, porém não as isenta do credenciamento, conforme exigência da lei;
- equipara sob numerosos aspectos a EAD à educação presencial, como na adoção de número fixo de vagas, definido pelo MEC, isto é, o regime de *numerus clausus*;
- aplica integralmente o sistema nacional de avaliação da educação superior, o Sinaes, à educação superior a distância.

Em suma, o decreto reflete ainda o espectro de desconfiança, marcante na história da nossa educação. Avança sob alguns aspectos, entretanto, é marcado pela preocupação detalhada com as regras e os documentos necessários aos diferentes processos. Talvez fosse melhor afirmar que a EAD é, antes de tudo, educação e, ressalvadas as suas peculiaridades, a ela se aplicam as exigências da educação presencial.

Outro marco da legislação é o decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, que “dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil — UAB”. A proposta de uma universidade aberta já havia sido apresentada sob diversas alternativas, concretizando-se, afinal, esse sistema, custeado por dotações consignadas ao MEC e ao FNDE e mantido em regime de colaboração da União com os entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas por instituições públicas de educação superior. Os objetivos fixados envolvem, em particular, o oferecimento prioritário de cursos de licenciatura e formação inicial de professores da educação básica, de capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica a oferta de cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento e a constituição de um “amplo sistema nacional de educação superior a distância”.

O decreto, em coerência com o que regulamentou o artigo 80 da LDB, enfatiza a articulação das instituições públicas de ensino superior com os pólos de apoio presencial, destinados a apoiar de modo descentralizado as atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas. A articulação entre os cursos e programas e esses pólos se realizará mediante edital publicado pelo MEC. Indubitavelmente, é preciso tempo para avaliar adequadamente os resultados do sistema.

Por sua vez, a portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, atualizou normas anteriores, permitindo introduzir, na organização pedagógica e curricular de cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semipresencial. Essa modalidade compreende “atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na auto-aprendizagem e com a mediação de recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação que utilizem tecnologias de comunicação remota”. A tutoria das disciplinas oferecidas requer a existência de docentes qualificados com uma carga horária específica para os momentos presenciais e a distância. As avaliações são obrigatoriamente presenciais.

Ainda merecem menção atos selecionados do CNE. Esse colegiado, pelo parecer CNE/CEB nº 31/2002, instituiu as di-

retrizes curriculares nacionais para a EAD na educação de jovens e adultos e para a educação básica na etapa do ensino médio. A resolução CNE/CES nº 1/2001, ao tratar dos cursos e programas de pós-graduação *stricto sensu*, já havia incluído a EAD, estabelecendo a equivalência entre ambos, inclusive e especialmente nas exigências de qualidade. Os cursos de pós-graduação *lato sensu* foram abordados pelo parecer CNE/CES nº 241/2006, quanto ao credenciamento institucional. Esse parecer deixa claro que o processo está legalmente adstrito à União e que, embora a autorização dos cursos *stricto sensu* seja exigida pelo decreto nº 5.622/2005, esta é dispensada para os cursos *lato sensu*. Assim, o credenciamento institucional para ministrar cursos e programas de pós-graduação *lato sensu* se faz com a autorização inicial de um curso.

Mão invisível ou mão do Estado?

Esses breves lampejos da legislação brasileira levam a indagações: Por que a EAD manteve por tanto tempo tão baixo grau de legitimidade? Por que a mão do Estado se fez tão pesada no seu controle? Se a mão do Estado era necessária, que poder moralizador tem ela para impedir a irrupção de oportunidades educacionais à mão cheia e assegurar a qualidade?

Não faltam respostas fáceis, de natureza ideológica e não científica: ‘conspirações’ das elites, negativa de ampliar a escola para os filhos de outras pessoas, entre outras. A sociologia das leis mostra que elas tendem a não mudar por acaso, em busca de um consensual bem comum, ou altruisticamente, como medidas iluminadas benfazejas aos cidadãos. Nas arenas dos processos decisórios, costumam digladiar-se interesses e grupos, saindo vencedores os mais hábeis, os mais fortes e não necessariamente os mais ‘justos’. A emergência de novos grupos e seu fortalecimento faz mudar seu status legal e o das suas ações.

Não por acaso a Open University, no Reino Unido, foi criada por um governo trabalhista em 1969, visando a ampliar a democratização da educação superior, no bojo do estado de bem-estar. Também não por acaso a Espanha dedicou muito maior empenho à EAD no período de consolidação da democracia. Igualmente, em Portugal, as necessidades de democratização educacional e de vencer os desafios postos pelo contexto da União Européia levaram ao reconhecimento da EAD. Para lá chegar, não foram poucos os interesses estabelecidos enfrentados, com argumentos relativos à fragilidade acadêmica daquela modalidade educacional (Gomes, 1994). Enfim, as resistências tendem a não ser ingênuas, tornando difícil o ingresso da nova modalidade no recinto sacrossanto da cidade e o alcance de status igual às demais. Embora possam em certos casos ter sua dose de verdade, pelo menos dois grandes fantasmas têm sido agitados: o primeiro, a perda da qualidade, em um setor marcado pela estabilidade do instável, isto é, pela crise; o segundo, a ampliação das oportunidades, permitindo uma verdadeira ‘invasão dos bárbaros’ pelos portões escancarados das cidades.

Cartorialismo e direito importado

No caso do Brasil, colocam-se certas particularidades relativas ao papel das leis. Como o Estado precedeu a nação, o direito se incrustou na realidade colonial como uma árvore de

escassas raízes, transplantada de remota distância, não raro precisando de ajeitamentos (ou ‘jeitinhos’), para se ajustar ao novo mundo recém-descoberto e ocupado. Esse hiato entre realidade e direito foi herdado pelo império e pela república, inscrevendo-se em uma tradição de regular os detalhes, como se a realidade escorregasse por entre os dedos dos legisladores e fosse preciso chegar às minudências para assegurar a possível eficácia da lei.

A história da educação assinala reiteradamente o feito napoleônico do Estado, de tudo tenta regular e prever. Essa hipernormatização levou, mesmo, a um dito de Anísio Teixeira, repetido com frequência por Darcy Ribeiro: “Tudo legal e tudo muito ruim”. Por exemplo, não pode haver faculdades de fins de semana — e até a duração da hora-aula é estabelecida —, todavia pode continuar a existir baixa qualidade pelo descumprimento de normas básicas. A teia de regras é tão intrincada que consegue, ao mesmo tempo, realizar as admiráveis façanhas de inibir os que praticam boa educação, impedindo inovações, e deixar à solta os que praticam má educação, aos quais com frequência pouco ou nada acontece. Essas dificuldades, em parte, se caracterizam como questão de eficácia das normas jurídicas, que não realizam os efeitos sociais a que formalmente se destinam, nem atendem às necessidades precípuas para as quais formalmente foram criadas, acabando por servir a outras finalidades, implícitas e ocultas, que utilizam as primeiras como biombo ou escudo. Em princípio, se as leis estão desatualizadas em face da realidade social ou são transplantadas de outra realidade, como plantas exóticas, tornam-se mera formalidade, o que conduz à crise de legitimidade também de outras leis e normas, alastrando-se por todo o sistema.

Por isso, mais importante do que a coerência formal dos textos legais e normativos é a sua adequação à realidade e seu conseqüente cumprimento para além da mera vigência formal. Nos órgãos metropolitanos da administração colonial, distantes milhares de quilômetros, funcionários que nunca haviam conhecido o Brasil esmeravam-se em deitar regras por menorizadas para atender aos interesses da Coroa e de outros atores, em uma terra cujo conceito variava entre extremos, isto é, o paraíso e o inferno. A coerção do Estado fazia com que tais normas fossem concretizadas tanto quanto possível. Enquanto isso, o colonizado, aproveitando-se dos interstícios das mesmas normas, buscava atender aos seus próprios interesses, como se fosse uma luta entre gato e rato, ou então, quando imbuído da cultura transplantada, tentava aplicar o direito exótico às terras tropicais com modesto êxito.

Por isso mesmo, há décadas Anísio Teixeira (1962) chamava a atenção para a ambivalência da vida brasileira, já no país politicamente independente, vivendo a dupla personalidade, oficial e real. A lei, dizia ele, era algo mágico, capaz de mudar a face das coisas, de modo que leis perfeitas seriam uma ponte para mudar a realidade, por vezes abjeta. Porém, não havendo correspondência entre o ‘oficial’ e o ‘real’, podíamos transformar a vida por atos oficiais. Isso se tornava possível em virtude, primeiro, do dualismo colônia *versus* metrópole e, depois, do dualismo elite *versus* povo, em um estado de duplicidade institucional.

O permanente conflito entre o país formal e o país real foi amplamente explorado, entre outros, por Oliveira Vianna (1955), que estudou, em suas latitudes teórica e ideológica, a contradição entre o direito-lei, imposto pelo idealismo utó-

pico das elites e pelo seu ‘marginalismo’ político, e o direito-costume do povo-massa. Segundo ele, o direito público popular costumeiro e o direito público escrito, de um lado, e o direito privado legal e o direito privado costumeiro, de outro, viviam em conflito, tendo como grande fonte dessa luta a carência, em nosso povo, de uma “consciência institucional da Nação”, em outros termos, a pobreza da cidadania.

Considerando a racionalidade política que pauta as ações dos atores (e que não tem caráter linear e cartesiano), é interessante indagar se o ilusionismo da legislação e das normas escritas corresponde a processos culturais, como a alienação, ou se, pelo menos para alguns, baixar uma lei ou uma norma utópica não é uma tática de dominação, que se vale do ‘teatro’ para suscitar a crença de que as demandas de certos grupos sociais já foram atendidas. Da mesma forma que na antiga Grécia alguns acreditavam piamente no oráculo de Delfos, deslumbrados com a magnificência da paisagem e dos ritos, e alguns poucos manejavam maquiavelicamente os cordéis das relações de poder, é possível que a insistência plurissecular nessa concepção mágica da lei entre nós, seja, para reduzidos grupos, uma tática altamente racional e funcional de prestidigitação e esvaziamento. Seria, nesse caso, um antecedente das técnicas contemporâneas de persuasão, que incluem a apresentação, por intermédio da mídia, de supostas realizações desejadas pelo eleitorado quando a realidade está muito distante.

Essa tendência de o Estado construir, nos menores detalhes, o Brasil oficial, não poderia deixar de estender-se à educação, gerando o que Abreu (1967) chamou de ‘jurisdicismo pedagógico’. Seguindo esse espírito, figuras eminentes procederam à elaboração de verdadeiros códigos de educação, tentando abarcar, em um rígido modelo apriorístico, toda a diversidade da educação nacional. Essa distorção conduziu, consoante o autor, a dois outros problemas: a superestimativa da aparência legal em face do conteúdo real e a inexistência de compromisso efetivo entre a norma legal e seu cumprimento. Tomamos a liberdade de acrescentar outra distorção: o ‘iluminismo’, pelo qual uma ou mais pessoas, imbuídas de valores sublimes, abraçando posições filosóficas, pedagógicas e outras, fazem as leis como se estas fossem esperadas abaixo do Olimpo com os braços abertos. De certo modo, é uma reedição do despotismo esclarecido pombalino.

Em meio a essas contradições abriu-se o espaço para conflitos entre as coisas públicas e as privadas. Em uma sociedade assimétrica, inicialmente fundamentada no contraste entre a casa grande e a senzala, onde o Estado era pouco freqüente, o direito dos mais fortes logo se impôs. Não por acaso o sagaz frei Vicente do Salvador (1957, p. 222-223), já no século XVII, notava:

(...) Nem um homem nesta terra é repúblico, nem zela ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular. Não notei eu isto tanto quanto o vi notar a um bispo de Tucumã, que por algumas destas terras passou para a corte. Notava as coisas e via que mandava comprar um frangão, quatro ovos e um peixe para comer e nada lhe traziam, porque não se achava na praça nem no açougue e, se mandava pedir as ditas coisas e outras mais às casas particulares, lhas mandavam. Então disse o bispo: verdadeiramente que nesta terra andam as coisas trocadas, porque toda ela não é república, sendo-o cada casa. (...) O que é fontes, pontes, caminhos e ou-

tras coisas públicas é uma piedade, porque, atendo-se uns aos outros, nenhum as faz, ainda que bebam água suja e se molhem ao passar os rios ou se orvalhem pelos caminhos, e tudo isto vem de não tratarem do que há de cá ficar, se não do que hão de levar para o reino.

Portanto, primeiro se contemplavam os interesses particulares e depois os públicos, de tal modo que, no contexto dos laços de dependência e subordinação que persistem desde a gênese da sociedade brasileira, uma das conseqüências vem a ser a privatização do serviço público. Este, em vez de obrigação do Estado, pago pelo contribuinte, transformou-se em benesse caída do céu, cuja obtenção, seja a vaga na escola, o uso da ambulância ou a internação hospitalar, requeria (e requer) o apelo a um intermediário político. A este se devia expressar a gratidão por meio do voto e de outras recompensas. Infere-se também que os cargos do funcionalismo não se destinavam aos servidores do público, mas aos que gozavam da confiança de chefes políticos, com o fim de utilizarem a máquina administrativa em proveito destes. Trata-se, pois, do avesso da cidadania: o direito se perverte em favor e o dever se deforma em ato benemérito.

A leitura de Victor Nunes Leal (1949), nesse sentido, revela sua atualidade de clássico. Adverte ele para a tentação de considerar o coronelismo como sobrevivência do período colonial, na qualidade de incursão do poder privado, em face da ausência ou rarefação do poder público. Ao contrário, ele é dominado por uma relação entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido.

Mais recentemente, Darcy Ribeiro (1995) destacou que a confluência de tantas matrizes formadoras do povo brasileiro não resultou em uma dilacerada sociedade multiétnica. Todavia, subjacente à unidade cultural brasileira, esconde-se o antagonismo social entre uma estreita camada privilegiada e o grosso da população, como a sombra da casa grande e da senzala projetada sobre a história. Desse modo, “somos um povo em ser, impedido de sê-lo. Um povo mestiço na carne e no espírito (...). Essa massa de nativos oriundos da mestiçagem viveu por séculos sem consciência de si, afundada na *ninguendade*. Assim foi até se definir como uma nova identidade étnico-nacional, a de brasileiros. Um povo até hoje, em ser, na dura busca do seu destino” (p. 447, grifado no original).

A assimilação do jurisdicismo

Ainda hoje, com poucos bacharéis em direito atuando na educação, o espírito foi preservado e, mesmo, internalizado pelos educadores. Na tramitação da vigente LDB ocorreu um fato interessante: o substitutivo da Câmara dos Deputados, elaborado, segundo consta, por educadores e não por bacharéis, derramou-se em centenas de dispositivos, levando Darcy Ribeiro (1996), rebelde de sempre, a apontar-lhe “uma feitura detalhista que, prescrevendo o que fazer e o que não fazer, acabou por entretecer uma rotina cuja função real seria a de congelar o sistema educacional...”.

Apesar disso, continua a emanar de diversos órgãos educacionais uma torrente ininterrupta de normas, jurisprudências e interpretações que formam um labirinto inextricável. Nesse contexto, caberia investigar as verdadeiras proporções da produção dos conselhos de educação. Aparentemente, na vigência da segunda LDB, parece que a área executiva dos órgãos educacionais tem superado os conselhos com uma

plethora de portarias, ordens de serviço, entre outros, sem falar de decretos que nem sempre seguem as leis que dizem regulamentar. Tudo isso, claro, é realizado com as boas intenções de fazer a LDB encarnar na realidade. Que diria hoje Darcy, idealizador e relator da lei, se fosse vivo? Atendo-se escrupulosamente à competência legislativa da União, definida na Lei Maior, ele lutou por uma lei geral de educação, clara e enxuta, que varasse os tempos e não precisasse ser mudada a cada momento, como uma roupa usada. Apesar dos compromissos, conseguiu seu intento no poder legislativo. Mas o que se seguiu? Uma onda enxundiosa (a expressão seria dele) de normas infralegais que, ao longo de mais de dez anos, buscam repor, com rapidez, o labirinto burocrático. Tudo isso em desrespeito à intenção dos legisladores, elemento essencial da interpretação jurídica, patenteada pelos anais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Por que ilha da fantasia?

A herança histórica nacional conduz, portanto, ao dualismo e à ambigüidade, enredando de tal modo as instituições que se torna difícil atender à enxurrada de normas e, pior ainda, mesmo assegurada tal conformidade, não se assegura maior eficiência, qualidade ou democratização à educação. O jurisdicismo tende a se manifestar por meio de diversos canais:

- **elevado número de instâncias capazes de baixar normas e firmar jurisprudência:** no Brasil, além do poder legislativo, em nível federal, estadual e municipal, os conselhos nacionais (antes federais e, ainda antes, nacionais), estaduais e municipais de educação, bem como o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação, têm o poder de baixar legislação e normas e, em certos casos, os órgãos podem firmar jurisprudência. Em última instância, o inspetor ou supervisor (‘fiscal’, na linguagem incauta de alguns) é capaz de interpretar tais normas de maneira mais ou menos ortodoxa e orientar de maneiras diferentes sua aplicação. O acúmulo de atos obriga os usuários a elevados custos para se manterem atualizados. A abundância parece gerar uma desvalorização das regras: se são tantas, por que não ignorar algumas? Da mesma forma que simplificar e baixar tributos pode elevar a arrecadação de um país, é interessante lembrar que a simplificação normativa pode levar à maior eficácia. Foi uma das intenções dos legisladores ao apoiarem a opção da segunda LDB como lei geral de educação;
- **tendência a ultrapassar as competências legislativas e normativas:** o ditado latino diz: “Sapateiro, não vás além das sandálias”. Todavia, a pirâmide que tem como ápice a Constituição Federal pode ser subvertida não só no sentido de uma instância elaborar normas mais abrangentes que a sua competência, mas no sentido de ter como alvo pormenores próprios de instâncias inferiores. Um exemplo está nos numerosos projetos de lei em tramitação em assembleias legislativas, quando não no legislativo federal, que obrigam à inclusão deste ou daquele componente curricular, de grande rendimento corporativo, como se os currículos fossem gigantescas árvores de natal. Ainda outro exemplo está nas normas que focalizam o comportamento do professor em sala de aula, prescrevendo orientações, metodologias, procedimentos, estratégias, entre outros. Como a sala de aula é tradicionalmente opaca e o professor possui grande independência, a menos que haja

incentivos, desenvolvimento, sensibilização e acompanhamento, isso serve apenas para criar a ilusão de haver uma orquestra afinada, quando cada músico está com a partitura que pensa saber tocar;

- **elaboração de novas legislações e normas, mais minuciosas, quando constatada a ineficácia das vigentes:** em uma espiral descendente, viciosa, quando se observa a ineficácia da legislação e das normas, os órgãos responsáveis, com frequência, buscam lançar mão de novos atos, meramente reiterativos ou mais minudentes, para remediar as falhas dos anteriores. Isso tende a gerar situações análogas à de tentar curar os efeitos de um veneno aplicando-se maior dosagem. Tal síndrome é acompanhada por uma inconsciência a respeito dos custos de mudanças legislativas e normativas, seja para o poder público, seja para o cidadão;
- **pormenorização da legislação e das normas como meio de impedir a arbitrariedade:** as diferentes possibilidades de interpretar e aplicar a legislação e as normas são de tal ordem que existe o temor de que funcionários e outros agentes tomem atitudes lesivas ao cidadão. Nesse caso, é comum alguém sugerir que o legislador desça aos menores detalhes para que não parem dúvidas sobre suas intenções e os executores tenham mais dificuldade em delas se desviar. Um exemplo foi a pormenorização da Carta Magna de 1988 que, em parte, atendeu a sugestões de que, expressa em detalhes a vontade do constituinte, haveria menor probabilidade de ser contrariada. O resultado, como ocorre em geral, foi o de alcançar certo grau de rigidez e necessitar de contínua atualização;
- **presunção de que as mudanças se reduzem à edição de novas legislação e normas:** deixar de agir de uma maneira para agir de outra tem um custo. Para garantir a eficácia da legislação e das normas é preciso haver acompanhamento e avaliação, a fim de verificar se elas estão sendo seguidas e se precisam ser modificadas ou revogadas. Todavia, parecer haver uma supersimplificação do processo, presumindo-se que os custos se reduzem à aparência, isto é, à publicação dos atos. Supõe-se que, por um passe de mágica, o novo ato legislativo ou norma, ao se tornar tecnicamente vigente, alcança eficácia. Se existe, muitas vezes, luta política para editar legislação e normas, as batalhas para aplicá-las costumam ser muito maiores. O processo legislativo e a execução constituem arenas políticas de disputas contínuas e intensas. Entretanto, existe a tendência de nada fazer, com isso desmoralizando-se a ordem jurídica — o que tem alto custo, ainda que difícil de estimar.

Afinal, mão do Estado ou mão invisível?

No desaguar desse rio de contradições, situam-se duas pontas do espectro ideológico: de um lado, o suposto neoliberalismo (como se fosse um só); de outro, o controle estatal. O primeiro propõe as leis do mercado como a bússola

da sociedade. Segundo alguns, bastaria soltar as amarras para que se estabelecesse uma ordem adequada, sem cortina de fumaça e jogos de aparência. A interação entre a oferta e a procura se encarregaria de tudo, estabelecendo valores de mercado, como se tudo fosse vendável. O último representa o Estado como guardião contra os interesses privados deletérios, semelhantes àqueles descritos pelo frei Vicente do Salvador. Parecendo partir de uma perspectiva hobbesiana, a natureza humana é intrinsecamente má e interesseira, cabendo ao Estado, como um gigantesco superego, limitar os impulsos de seus cidadãos. O controle estatal minucioso — porque, afinal, os impulsos são múltiplos e multiformes — seria uma garantia de honestidade e qualidade que, no caso da EAD, selecionaria por um crivo rigoroso aquilo que merece ser oferecido aos seus prospectivos alunos e à sociedade. Qualquer das duas pontas do espectro ideológico seria muito útil caso as relações entre os atores funcionassem conforme as expectativas, em uma relação direta, clara e racional. Ocorre que a sociedade e o poder sabem construir meandros onde existem caminhos e descaminhos. Como no caso do ouro, no século XVIII, havia o deslocamento do metal precioso pagando o quinto e cumprindo todos os rituais do Estado e havia descaminhos sub-reptícios por onde escoava parte da produção até como recheio dos santos-de-pau-oco.

Sem simplificar Aristóteles (“A verdade está no meio”), parece que nenhum dos extremos, a rigor tipos ideais weberianos, é tão efetivo quanto as suas expectativas. Por isso mesmo, em face da necessidade de compatibilizar competitividade e cidadania, controle estatal e mecanismos de mercado, dificuldades de inovar a educação, quer com base nas estratégias radicais de fora para dentro, quer com base na lentidão dos atores internos, Tedesco (1998) propôs como alternativa o pacto educativo. Embora reconhecendo as dificuldades de concretizá-lo, este seria um estreito e árduo caminho para obter consenso mínimo quanto às inovações, em vez de promover ‘iluminadas’ reformas educacionais, semelhantes a sucessivas ondas que se desfazem na praia ou, em certos casos, batem contra os rochedos.

Para estabelecer o pacto, há necessidade de um nível mínimo de confiança entre os atores. Com isso, inclusive, são reduzidos enormemente os custos de controle e supervisão, entre outros. Afinal, a insegurança e a desconfiança são caras. Todavia, atinge-se esse limiar de prévia confiança recíproca? As instituições apresentam solidez adequada para resolver os conflitos? São perguntas que não podem calar — e que não se circunscrevem à EAD.

Que fazer? Os profissionais de EAD não se encontram diante de um fatalismo histórico, mas de tendências e possibilidades. Obviamente há necessidade de dolorosas mudanças estruturais, que incluem o fortalecimento e o aumento da legitimidade das instituições. Avaliações ainda mais profissionais e claras, além do cumprimento das leis e normas, por mais duras as consequências, constituem alguns dos caminhos para o avanço e para o aumento da confiança na legislação. Não se trata da ilha da fantasia, nem de utopia ou distopia.