

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA: FORMAS E NORMAS¹

Francisco José da Silveira Lobo Neto

A reflexão sobre a legislação e regulamentação muitas vezes é vista como um afastamento das preocupações com a realização de ações concretas. Não são poucos os que, na exigência da praticidade, já relegavam a teoria como uma inutilidade. E, mais ainda, desconsideram a norma regulamentar como entrave insuportável pela urgência do fazer.

Em primeiro lugar é preciso reafirmar a importância de nos ocuparmos – com atenção e cuidado – não apenas das leis e regulamentos, mas também dos processos normativo e legislativo, que conduzem às formulações legais e seus desdobramentos regulamentares. A verdade é que as primeiras dizem dos direitos e dos deveres, e os segundos dizem de sua realização nas circunstâncias concretas, nas especificidades da realidade em movimento.

No caso específico da educação, que é uma prática social intencionada, não podemos nos deixar iludir pelos possíveis encantos da anomia, da espontaneidade. Por isso o projeto educativo da sociedade exige sua explicitação na formulação de seus fundamentos.

Por mais que se tenha a tentação de ver, na legislação e regulamentação, uma formalização limitadora em que a prática social perde sua dinâmica, é preciso nelas identificar a compatibilização dos conflitos e interesses, dos objetivos diferenciados resultantes das diversificadas análises da realidade social. Analisar a legislação é perceber que ela representa menos um consenso e mais um acordo negociado que, através da regulação explicitada, favorece a realização de um projeto específico, no quadro mais geral do convívio plural das diversidades.

A primeira verdade da EAD é que ela, por tudo e em tudo, é a mesma EDUCAÇÃO de que sempre tratamos e que sempre concebemos como direito preliminar de cidadania, dever prioritário do Estado Democrático, política pública básica e obrigatória para ação

¹ Texto transcrito de participação em mesa redonda em Seminário na FGV, 2006

de qualquer nível de governo, conteúdo e forma do exercício profissional de educadores.

Aqui estamos nós, neste mais recente processo de normalização democrática, tributários dos principais avanços da redemocratização inaugurada com a Constituinte de 1946. Mais ainda. Como eles, ainda tributários de Rui Barbosa que, em seus pareceres de 1823, defendeu a regulamentação da educação na sua integridade de processo social total. Por isso os constituintes de 1946 e, agora, os de 1986 a 1988 reservam à União a prerrogativa de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, complementando a Constituição.

A longa e tumultuada tramitação de nossa primeira LDB - 15 anos, entre 1946 e 1961 – conheceu todas as estratégias protelatórias e todos os ardis procedimentais para forçar recuos e avanços, na defesa dos interesses conflitantes. Embora mais breve, o tempo desta segunda LDB – 8 anos, entre 1988 e 1996 – desafiou, com novas estratégias e diferentes ardis, a velocidade de nossa soberba atualidade. Tudo feito em nome de uma pretensa concisão, mas que não conseguia velar a opção por um texto minimalista, mais complacente com a ânsia normativa de nosso Poder Executivo. Cabe lembrar o seguinte: a Constituição, foi promulgada em outubro de 1988 e, em dezembro de 1988 o Deputado Otávio Elísio, de Minas Gerais, entregou o primeiro projeto de Lei de Diretrizes de Bases à mesa da Câmara dos Deputados. Um Projeto que trazia a discussão da comunidade educativa, consubstanciada nas Conferências Brasileiras de Educação e consolidada em texto do Professor Dermeval Saviani. Diga-se de passagem, um projeto bastante conciso.

O tempo de discussão, os sucessivos substitutivos, a proliferação de emendas, a descontinuidade de duas legislaturas que se sucederam, resultaram na multiplicação de artigos, seccionaram títulos e capítulos. Destes, um, dedicado à educação à distância, se transformou, ao final, em um artigo das disposições gerais. Com quatro parágrafos, é verdade.

A Lei de Diretrizes de Bases podia ter tratado a questão de educação a distância, integrada aos graus, níveis e modalidades da educação nacional. Mas, ao colocá-la

separada, fomos reforçados a continuar o discurso anacrônico que opõe a educação presencial à educação a distância. Hoje a verdade é que não há distância para a presença, a presença virtual ela é tão presente quanto a presença física. E, cada vez mais, a presença virtual se torna mais próxima, no aperfeiçoamento das possibilidades de interatividade propiciada pela tecnologia da comunicação.

Não são poucas as discussões para saber se a educação a distância é uma modalidade ou uma metodologia de educação. Diz-se - nem se sabe bem por que - que uma modalidade tem que ser especificamente regulamentada. No meu entender uma modalidade de educação só existe quando você tem um processo educativo diferenciado. Por exemplo, na educação infantil, na elementar e na média existem como modalidades a educação profissional, a educação especial. Na educação superior de graduação identificamos como modalidade a licenciatura e, na pós-graduação, no nível de mestrado, já se consagra o profissional e o acadêmico. No entanto, com o Decreto específico (Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998), reforçou-se o entendimento de que a EAD seja uma modalidade de educação e não uma estratégia. Para mim, teria sido mais lógico que os Decretos referentes aos níveis e modalidades de ensino, incorporassem dispositivos tratando das formas de desenvolver os seus cursos - no todo ou em parte - utilizando as estratégias da educação à distância.

Não excluo a hipótese de que a marginalização que cercou a incorporação de tecnologias da informação e da comunicação aos processos educativos, assim como o estranhamento preconceituoso com que sempre foi tratada a educação à distância entre nós, possam ser considerados fatores dessa compreensão. Marginalização e estranhamento que explodem na explícita de regulamentar o mestrado e o doutorado à parte. Assim, o sacrário da Pós-Graduação *Stricto Sensu* é preservado dessa “coisa” estranha e marginal. “Coisa” inventada para supletivo (lembra aquele Ministro que falou em “supletivo de *black tie*”?), reposição de escolarização não adquirida em idade própria.

E, porque constato esse entendimento preconceituoso, estou com receio outra vez. Na primeira fase marginalizadora, admitia-se a EAD para a modalidade supletiva. Agora, o caminho da segunda marginalização da educação à distância, está em apontá-la

enfaticamente para a formação em massa de professores da educação básica, para resolver o problema da falta de professores qualificados. Essa é uma história que se repete, periodicamente, há muito tempo. Na verdade, o problema não é esse. Não falta professor qualificado no Brasil. Talvez hajam muitos professores não qualificados em exercício. E, sobre os qualificados que não exercem a profissão, as pesquisas não revelam o número. Mas sabemos que, ao se qualificar, preferem procurar outras ocupações, como ser bancário, porque é muito melhor remunerado, tem mais condições, de trabalho e acesso à informática e assim por diante.

Voltando ao tema da legislação, gostaria de sublinhar a necessidade de entendê-la, enfrentando a dificuldade de uma linguagem específica, procurando apreender seu significado na concreta realidade social, cultural, econômica e política. Que a legislação é coisa a ser obedecida, não tenho dúvida nenhuma quanto a isso. Menos dúvida ainda tenho quanto ao fato de que, cada vez mais, ao contextualizá-la na realidade, a legislação precisa ser permanentemente criticada e até contestada. Primeiro porque a realidade está sempre em mudança. Mas, sobretudo, porque temos mania de fazer leis antes de fazer as coisas, ou fazê-las sem procurar conhecer as coisas já feitas.

Gostaria de exemplificar com a questão da avaliação, a partir dos dispositivos do segundo Decreto regulamentador da EAD, (Decreto nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005):

Art. 4º A avaliação do desempenho do estudante para fins de promoção, conclusão de estudos e obtenção de diplomas ou certificados dar-se-á no processo, mediante:

I - cumprimento das atividades programadas; e

II - realização de exames presenciais.

§ 1º Os exames citados no inciso II serão elaborados pela própria instituição de ensino credenciada, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto pedagógico do curso ou programa.

§ 2º Os resultados dos exames citados no inciso II **deverão prevalecer sobre os demais resultados obtidos em quaisquer outras formas de avaliação a distância.**

Impressiona a confiança irrestrita nos “exames presenciais” e a desconfiança absoluta “em quaisquer outras formas de avaliação a distância”.

Reforça-se a impressão quando, adiante, se lê:

Art. 24. A oferta de cursos de especialização a distância, por instituição devidamente credenciada, deverá cumprir, além do disposto neste Decreto, os

demais dispositivos da legislação e normatização pertinentes à educação, em geral, quanto:

I - à titulação do corpo docente;

II - aos exames presenciais; e

III - à apresentação presencial de trabalho de conclusão de curso ou de monografia.

Parágrafo único. As instituições credenciadas que ofereçam cursos de especialização a distância deverão informar ao Ministério da Educação os dados referentes aos seus cursos, quando de sua criação.

Mas o que temos aí é a repetição dos termos da Resolução n.º. 01, de 3 de abril de 2001, do Conselho Nacional de Educação:

Art. 3º Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* a distância serão oferecidos exclusivamente por instituições credenciadas para tal fim pela União, conforme o disposto no § 1º do artigo 80 da Lei n.º 9.394, de 1996, obedecendo às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas por esta Resolução.

§ 1º Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos a distância **devem, necessariamente, incluir provas e atividades presenciais.**

§ 2º **Os exames de qualificação e as defesas de dissertação ou tese dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos a distância devem ser presenciais, diante de banca examinadora que inclua pelo menos 1 (um) professor não pertencente ao quadro docente da instituição responsável pelo programa.**

§ 3º Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos a distância obedecerão às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas por esta Resolução.

(...)

Art. 11 Os cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância só poderão ser oferecidos por instituições credenciadas pela União, conforme o disposto no § 1º do art. 80 da Lei 9.394, de 1996.

Parágrafo único. Os cursos de pós-graduação *lato sensu* oferecidos a distância deverão incluir, necessariamente, **provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso.**

Nada mais documentado e legítimo do que uma defesa em que o examinando ou o examinador está distante fisicamente, mas sua presença virtual é mediada pelas tecnologias interativas de som e imagem. Podemos até admitir que o som e a imagem nem sempre estão perfeitos. Ou considerar possibilidades de fraude. Mas é incompreensível que, ao invés de regulamentarem-se as condições, simplesmente se exclua a possibilidade. Neste aspecto, é uma regulamentação movida a preconceito.

Era de se esperar uma legislação que propiciasse e fomentasse o uso de tecnologia na educação. Inclusive considerasse o quanto essas tecnologias podem contribuir para a superação das distâncias. Uma legislação que reconhecesse na competência das instituições sua autonomia metodológica.

Nem se veja aqui somente uma crítica exacerbada. Há avanços no primeiro Decreto e mais avanços, ainda, no segundo Decreto.

As questões existem mesmo a partir das próprias instituições educacionais com seus corpos docentes e discentes. Elas se apresentam na interpretação das leis e das normas pelos organismos de Estado e de governo, com autoridade de credenciar instituições e aprovar cursos. Por outro lado, estamos diante de uma lei, por exemplo, que fez uma previsão de estímulo, de uso privilegiado dos canais de infra-estrutura de tecnologia de informação para a educação. E isso não foi regulamentado. Ambos os Decretos passaram por cima. A primeira justificativa é que nem a Lei poderia contemplar isso, mas remeter para depois dos processos de privatização. Mas, e agora? Parece-nos que já privatizaram tudo o que tinham que privatizar nessa área. E não regulamentam as tarifas privilegiadas para a educação. E não regulamentam a veiculação de programação educativa pelas concessionárias de radiodifusão sonora e de sons e imagens. Nada que facilite a educação. Ao contrário, algumas facilidades foram revogadas, como a obrigatoriedade do horário semanal de programas estritamente educativos. O esfarrapado pretexto da revogação foi denunciá-las como “entulho autoritário”.

Um outro aspecto vem me preocupando. Será realmente necessário ter credenciamento específico para desenvolver educação a distância? Afinal, temos estruturada, com diretrizes e bases nacionais, uma educação que exige credenciamento institucional, com periódicas avaliações. Este credenciamento se faz com base no projeto político pedagógico. A inclusão das estratégias de educação à distância neste projeto seria a condição necessária e suficiente para que essa instituição, ao credenciar-se como educativa, tivesse – a seu critério e sob sua responsabilidade – a possibilidade de utilizar as estratégias da educação à distância. A avaliação periódica dessa instituição, com base na realização de seu projeto político pedagógico, seria instrumento necessário e suficiente para renovar seu credenciamento ou promover seu descenciamento.

Temos freqüentemente a ilusão de que a lei nos exorciza dos desvios de comportamento. Muitos pensam que a educação à distância é um espaço especialmente propício para a realização de falcaturas, porque os estudantes não estão sob o controle visual do professor, porque professores e estudantes não estão sob o mesmo teto e controlados

pelos supervisores e diretores. Com o pretexto de considerá-la uma modalidade de educação, não são poucos os que acreditam ser uma necessidade imperiosa estabelecer um forte esquema regulador. Caso contrário, abusos acontecerão. Talvez se pudesse pensar diferentemente. Temos que convir que as falcatruas já foram inventadas na educação presencial e, além do mais, o que seria básico é que a maioria dos desvios na educação não é assunto do Conselho Nacional de Educação, continua a ser um assunto policial. A ameaça de ocorrência de desvios não pode ser o fundamento inspirador do corpo de leis e normas da educação.

Cabe, ainda, comentar um ponto que me parece muito importante em relação à educação a distância e que tem mobilizado profissionais contra aplicação de tecnologias interativas na educação e, sobretudo, contra a educação a distância. Muitos a vêem como um fator de restrição quantitativa e qualitativa das funções docentes.

Ao contrário, tudo indica que a aplicação de tecnologias interativas de comunicação e informação à educação, assim como a educação a distância, amplia a exigência em número e qualidade dos profissionais de educação. Mas devo admitir que uma coisa também seja certa: não são poucos os gestores dos sistemas públicos da educação que apresentaram desde sempre a EAD como uma estratégia mais barata de democratizar a educação. E, ainda hoje, organismos internacionais e governos nacionais, regionais e locais – e, obviamente, os permanentes mercadores dos processos superficiais da pseudo-educação – muitas vezes apresentam, planejam, executam e avaliam programas de educação a distância como solução de baixo custo para os problemas educacionais. Parece-me, então, que nós temos que combater duas falácias. A primeira, que a educação a distância vai solucionar o problema da ampliação do acesso à educação. É preciso reafirmar que esta solução depende de políticas públicas corajosas, que contemplem projetos pedagógicos consistentes comprometidos com a qualidade, em que a utilização adequada de tecnologias interativas da comunicação e da informação, inclusive estratégias de educação à distância, se integre, subordinadamente, aos objetivos.

A segunda falácia é apresentar a educação à distância como uma estratégia educacional barata. O uso de tecnologia em educação não é mais barato e nem se poderia dizer que

é mais caro. Exige um investimento tão importante quanto qualquer investimento na educação de qualidade. E não se pode pensar em uma educação de qualidade, hoje, negando-lhe o acesso à concreta atualidade tecnológica.

Conhecer e analisar a legislação é sempre um processo complexo. A experiência nos diz que temos que seguir as normas e leis educacionais, mas nos diz também da responsabilidade de aferir a justeza dos regulamentos lutando por seu aperfeiçoamento ou sua transformação. Se for verdade que a legislação deve ser seguida, não menos verdade será que sempre é necessário enfrentá-la investindo e criando qualidade de ação, que se imponha como exigência que torna obsoletos todos os procedimentos que fazem da legislação, não uma regulação que aperfeiçoe o convívio e a prática social, mas o suporte e expressão da uma vazia burocracia.

Referência Bibliográfica

Lobo Neto, F.J.S. *Regulamentação da educação à distância: caminhos e descaminhos*. In: Silva, Marco (org.). Educação on line: teorias, práticas, legislação, formação corporativa. 2ª edição atualizada. São Paulo: Loyola, 2006, pág. 399-416.