

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: REGULAMENTAÇÃO E REALIZAÇÃO

Francisco José da Silveira Lobo Neto*

Abstract

Since 1996, the Brazilian National Education Law recognizes distance education at all levels and modalities. To regulate distance education a number of official documents (Presidential decree, Education Ministry and National Council of Education acts) were published. Their basic issues are: official recognition of institutions and courses, as well as evaluation systems, certificate and diploma validity. To know the rules is very important, but not enough. We must establish their relation to Society Pedagogical Project, and so to search always socially significant quality. Projects of distance education need supervision and evaluation in order to create criteria for better rules, of course, but also, and much more important, to reach real and significant quality.

Key-words: Distant Education; Education Law; Brasil.

O tema Educação a Distância (EAD) se faz presente, hoje, com crescente intensidade, na agenda educacional brasileira, manifestando-se através de propostas, debates e ações de quantos se preocupam com a questão pedagógica.

Assim, o assunto vem sendo tratado com insistente frequência nos diversos espaços em que se encontram educadores e instituições, com maior, menor ou nenhuma experiência, mas todos buscando caminhos de atuação em projetos de educação a distância.

Da mesma forma, antes apenas presente nas publicações das entidades que a praticavam, atualmente tornou-se objeto de uma enorme diversidade de artigos em um número cada vez maior de revistas especializadas nas diferentes áreas da reflexão e ação pedagógicas.

Em geral, a atual pauta temática da educação a distância refere-se especialmente a três características: a) suas reais possibilidades de abertura e ampliação de oportunidades de acesso a uma educação de qualidade, como resposta adequada às exigências de mais e melhor formação em uma modernidade globalizada e competitiva; b) sua consistência como solução de problemas e dificuldades colocadas pela falta de disponibilidade de tempo de candidatos a cursos de diferentes níveis e modalidades, pela exigüidade de espaços e carência quantitativa

* Prof. Adjunto da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. Vice-Presidente da Associação Brasileira de Tecnologia Educacional – ABT. E-mail: siloneto@uol.com.br

para seu atendimento; c) seu real valor como instrumento eficaz de renovação e mudança de paradigmas pedagógicos diante das ilimitadas potencialidades das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação...

Todas estas questões – e muitas outras – foram e são as preocupações, desde sempre presentes aos educadores que, formando parte de equipes de entidades pioneiras, desde a correspondência até a Internet ousaram propor e realizar processos educativos a distância.

O registro dessa trajetória em muito se perdeu no constante desprezo pela memória histórica, quase nunca vista como experiência humana de encaminhamento de solução de problemas, vivência de sucessos e fracassos como elementos fundamentais na construção de uma aprendizagem significativa.

Na contra-mão dessa tendência perdulária, a Associação Brasileira de Tecnologia Educacional – ABT, criada em 1971 como Associação Brasileira de Teleeducação, destaca-se como ponto de referência, onde educadores e instituições documentaram seu agir e seu refletir, suas divergências e convergências.

Na metade e final da década de 60 e no início da década de 70, vivia-se o clima adolescente de deslumbramento ante as possibilidades abertas pela Ciência e Tecnologia para um desenvolvimento ilimitado

e ... solidário. A verdade é que, mesmo no desencantamento do mundo, preservava-se o encanto da teimosa esperança. Falava-se na aldeia global. No campo da comunicação, o milagre da multiplicação e extensão do som pela radiodifusão, superador do deslumbramento com a multiplicação da palavra escrita pela imprensa, foi logo superado pela difusão integrada das imagens e sons. Os equipamentos viabilizadores destas tecnologias, em desenfreada corrida, venciam os desafios de tempo e espaço. Tudo (as informações, as idéias, o verdadeiro, o falso, o ilusório, o real, o virtual, o fato e as versões do fato) passou a ser cada vez mais presente e vizinho para um número cada vez maior de pessoas.

Entre nós, a radiodifusão sonora que nascera educativa da inteligência e coração privilegiados de um Roquette-Pinto, transformou-se em instrumento de doutrinação política, de propaganda comercial e de oferecimento de diversão. Cada vez mais, tudo isso junto. Assim é que a radiodifusão de sons e imagens – a televisão – já surge, aqui, obediente às leis do mercado e à ditadura dos índices de audiência. As exceções existem... para confirmar a regra.

Educadores e cidadãos, vendo as potencialidades dos novos meios de comunicação de massa – que sempre preferem chamar de "comunicação social" – assim como procederam com o rádio, procuram apropriar-se da televisão para a obra de educação. Lutam para criar televisões educativas ao lado de rádios educativas. Conseguem que se veiculem cursos de mais diversa natureza – em horários mais ou menos apropriados – nas emissoras comerciais de rádio e TV. Procuram capacitar-se para dominar a linguagem radiofônica e televisiva, para construir uma pedagogia dos meios, uma didática adequada às especificidades da veiculação de sons e imagens. Preocupam-se com a incidência das mensagens dos veículos de comunicação de massa nos que ensinam e aprendem. Pesquisam até mesmo novas formas, novas linguagens do material didático impresso e de suas relações com mensagens educativas através de rádio e televisão (cursos por multimeios). Falam de teleducação e a realizam.

Mas é com uma nova geração de tecnologias, revolucionando desde os suportes até os processos de registro e veiculação de palavras, de sons, de imagens que a informação digitalizada rompe barreiras de tempo e espaço. Mais do que isso: encontra novos modos de ir e vir, agregando valor de contribuição múltipla, em um processo de interação mediada, de comunicação em rede e em tempo real. Nunca como agora, na informatização e conexão, esses mesmos educadores, tentando equilibrar entusiasmo e prudência, vêm-se desafiados a repensar a educação – e, também, a educação a distância – sem abandonar uma rigorosa atitude crítica, mas sem deixar-se paralisar pelo receio e timidez de ousar.

As propostas educativas comprometidas com a superação da distância (e do tempo!), que se chamaram ensino por correspondência e teleducação, passam a assumir a responsabilidade de ser educação, de realizar-se a distância e, mais ainda, de caracterizar-se como intencionalmente abertas, isto é, rompendo com paradigmas firmemente estabelecidos, desenvolver-se de forma mais flexível diante, por exemplo, do antigo rigor do cumprimento de pré-requisitos, de seriação progressiva.

Assim é que, a partir de 20 de dezembro de 1996, com a promulgação da Lei 9.394, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a Educação a Distância passou a ser considerada alternativa regular – e regulamentada - de prestação educacional aos brasileiros. Hoje, é de uma estratégia de acesso à educação de qualidade, direito do cidadão e dever do Estado e da Sociedade, que os textos legais e as normas oficiais passam a tratar.

A educação à distância deixa de pertencer ao elenco de projetos sempre designados como "experimentais", ao sabor de momentâneas e autoritárias arbitrariedades, tanto a favor quanto contra, sem qualquer respeito a resultados educacionais concretos.

A EAD de que trata a LDB 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 de qualquer nível de governo, conteúdo e forma do exercício profissional de educadores.

É preciso ter muita clareza sobre as condições de ser a EAD uma alternativa de democratização do ensino. As questões educacionais não se resolvem pela simples aplicação técnica e tecnocrática de um sofisticado sistema de comunicação, num processo de "modernização cosmética". Não nos serve - como a ninguém serve - qualquer tipo de educação à distância.

Sob o ponto de vista social, a EAD, como qualquer forma de educação, não apenas deve pretender ser, mas

precisa concretamente realizar-se como uma prática social significativa e conseqüente em relação aos princípios filosóficos de qualquer projeto pedagógico: a busca da autonomia, o respeito à liberdade e à razão.

Como estratégia de ampliação das possibilidades de acesso à educação a EAD deve, portanto, aprofundar o compromisso do Projeto Pedagógico com o Projeto Histórico, Político e Cultural da Sociedade Brasileira. Do contrário não passará de uma falácia que esconde sua nulidade na proclamação de puras e insignificantes quantidades. Como em qualquer forma de educação, as quantidades valem - e muito! - desde que, e somente quando, expressem qualidade.

Esta é a chave de compreensão e o critério básico de interpretação da legislação e das normas complementares que passam a reger o planejamento, a execução e a avaliação da educação a distância no cenário da educação brasileira.

E o critério fundamental de reconhecimento da qualidade de qualquer programa de EAD – como o de qualquer processo educativo – é sua referência nas necessidades humanas, social e historicamente definidas. Não é verdade que o mercado – esta abstração de contornos e responsabilidades totalmente indefinidos e flutuantes – possa ser a origem dos parâmetros de identificação qualitativa. Estes vão encontrar-se na concretude das necessidades e aspirações das pessoas, que se realizam enquanto relacionadas com outras pessoas na construção do espaço coletivo da sociedade.

Neste sentido é que falamos em Projeto Político-Social da Educação. Assim, também, é que a educação a distância se credencia pela sociedade de cujo projeto é parte integrante e para cujo projeto necessariamente contribui como serviço às pessoas e ao coletivo.

A sociedade brasileira, explicitando seu Projeto, constituiu as bases de sua educação, na Constituição e na Lei, dando diretrizes e regulamentando as atividades educacionais e, para algumas, estabelecendo a necessidade de credenciar-se perante o poder público, responsável pelo desenvolvimento das políticas públicas, das quais a educação é uma das principais.

Aspectos Principais da Regulamentação

A Lei

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, de diretrizes e bases da educação nacional, estabeleceu - em seu Art. 80, no Título VIII: Das Disposições Gerais - que a educação à distância será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União; e que caberá à União regulamentar requisito para realização de exames, para registro de diplomas relativos a cursos de educação à distância.

Ao atribuir ao Poder Executivo Federal a regulamentação destes aspectos fundamentais, o legislador garantiu à União influência definitiva em relação às demais disposições, a seguir mencionadas: a) o Poder Público deve incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino à distância em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada; b) a educação a distância organiza-se com abertura e regime especiais; c) caberá aos sistemas de ensino normatizar a produção, controle e avaliação de programas e autorizar sua implementação; d) poderá haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas; e) a educação à distância terá tratamento diferenciado, que incluirá tanto os custos reduzidos na transmissão por rádio e televisão, quanto a concessão de canais exclusivamente educativos e a determinação de um tempo mínimo gratuito para o Poder Público, em canais comerciais.

Encontramos, ainda, na mesma Lei, em outros artigos, referências à educação a distância como demonstram os seguintes exemplos:

- no Art. 32, § 4º é definida a excepcionalidade da EAD no ensino fundamental, sendo admitida apenas como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais;
- no Art. 47, § 3º é revogada a obrigatoriedade da frequência de alunos e professores nos cursos de EAD;
- no Art. 87, § 3º é estabelecida a obrigação de cada Município e, supletivamente, do Estado e da União, na Década da Educação, de prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos

insuficientemente escolarizados e de realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância.

Embora sem explícita menção da educação a distância, é importante mencionar aqui as disposições relacionadas à educação de jovens e adultos e à educação profissional:

- no Art. 37, § 1º, é determinado aos sistemas de ensino assegurar gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames;
 - no Art. 40, estabelece-se que a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas e no ambiente de trabalho.

O Decreto

O Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998 "regulamenta o Art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências".

Em primeiro lugar, no caput do Art. 1º, adota um conceito de educação a distância, entendida como: a) "uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem"; b) "com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados"; c) "apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação";

O Decreto define, ainda, no Parágrafo Único do mesmo Artigo, o regime especial como "flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente". E, explicitando a determinação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no seu Artigo 2º, restringe a "instituições públicas ou privadas especificamente credenciadas para esse fim" a possibilidade de oferecer cursos à distância que conferem certificado ou diploma de conclusão de ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional e de graduação. Explicitamente, a oferta de programas de mestrado e de doutorado na modalidade a distância foi remetida a uma futura regulamentação, que só veio a surgir em 2001, através de Resolução nº 01, de 03 de abril de 2001, do Conselho Nacional de Educação, que comentaremos mais adiante.

Os atos de credenciamento de instituições são de competência do Ministro de Estado da Educação e do Desporto para as instituições vinculadas ao sistema federal de ensino e para as instituições de educação profissional de nível tecnológico e de ensino superior dos demais sistemas. Contudo, às autoridades integrantes dos demais sistemas de ensino compete credenciar as instituições localizadas no âmbito de suas respectivas atribuições, para oferta de cursos a distância de ensino fundamental para jovens e adultos, de ensino médio e de educação profissional de nível técnico.

O prazo de credenciamento das instituições e de autorização dos cursos é limitado, pelo Art. 2º, § 4º, a cinco anos, podendo ser renovado após avaliação, o que se compatibiliza com as normas de credenciamento e autorização de cursos adotadas pelo sistema federal de ensino.

Ao determinar a competência do Ministro para a definição de padrões de qualidade para a avaliação da educação a distância, o Decreto contempla, Art. 2º, #6º, o caso de instituições que não atendam "aos padrões de qualidade" e apresentem "irregularidade de qualquer ordem", determinando diligência, sindicância e, se for o caso, processo administrativo que vise a apurá-los, sustando-se, de imediato, a tramitação de pleitos de interesse da instituição, podendo ainda acarretar-lhe o descredenciamento".

A questão dos cursos a distância realizados em instituições estrangeiras – mesmo quando conveniadas com instituições brasileiras – é abordada pelo Decreto que, em seu Art. 6º, determina que os certificados e diplomas obtidos "deverão ser revalidados para gerarem efeitos legais, de acordo com as normas vigentes para o ensino presencial".

A "avaliação do rendimento do aluno para fins de promoção, certificação ou diplomação" nos cursos a distância deve ser feita no processo e por meio de exames presenciais que, nos termos do Artigo 7º, "deverão

avaliar competências descritas nas diretrizes curriculares nacionais, quando for o caso, bem como conteúdos e habilidades que cada curso se propõe a desenvolver". A responsabilidade, por esta avaliação, é da instituição credenciada para realizar o curso e deve refletir procedimentos e critérios definidos no projeto autorizado.

Fica também prevista, no Artigo 8º, a possibilidade de credenciamento de instituições "exclusivamente para realização de exames finais" nos níveis fundamental para jovens e adultos, médio e educação profissional, estabelecendo-se, para tal, as seguintes condições:

- "construção e manutenção de banco de itens que será objeto de avaliação"
- exames para educação profissional "devem contemplar conhecimentos práticos, avaliados em ambientes apropriados admitido convênio ou parceria com outras instituições, inclusive empresas, "adequadamente aparelhadas".

As Portarias Ministeriais

a) Em obediência às determinações do Decreto Presidencial, a Portaria nº 301, do Ministro da Educação e do Desporto, assinada em 07 de abril de 1998, regulamenta os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância.

São apontados como critérios de credenciamento das instituições: a) histórico de idoneidade institucional; b) competência demonstrada pela qualificação e experiência das equipes multidisciplinares e das instituições parceiras; c) adequação da infra-estrutura aos recursos didáticos, suportes de informação e meios de comunicação que pretende adotar; d) resultados em avaliações nacionais; experiência anterior em educação no mesmo nível ou modalidade que pretenda oferecer à distância.

A solicitação de credenciamento deve ser acompanhada por um projeto, contendo as seguintes informações:

- informações institucionais detalhadas (estatuto, organograma, forma de preenchimento de cargos, composição de órgãos colegiados...);
- listagem de cursos já autorizados e reconhecidos, se for o caso;
- informações sobre o curso pretendido (objetivos, currículo, estimativa de carga horária para sua integralização, materiais e meios a serem utilizados);
- descrição da infra-estrutura (instalações físicas, biblioteca e acervos de áudio/vídeo);
- facilidades de equipamentos e condições de acesso a redes de informação e à comunicação ágil entre alunos e destes com docentes e tutores);
- explicitação do suporte aos professores e tutores no atendimento aos alunos (relação numérica tutor/alunos, condições de acesso à instituição para os residentes na mesma localidade, condições de interação/comunicação com os não – residentes);
- caracterização das equipes multidisciplinares (docentes e técnicos; docentes responsáveis por disciplina e pelo curso em geral) explicitando qualificação e experiência profissional; indicação de aulas práticas, estágio profissional;
- descrição do processo seletivo para ingresso em cursos de graduação;
- descrição da avaliação do aluno durante e ao final do processo.

O início do processo de credenciamento institucional para o oferecimento de cursos a distância de graduação e de educação profissional de nível tecnológico se dá pela entrega protocolada da solicitação (com o projeto incluído) no Ministério da Educação e do Desporto.

O primeiro movimento é feito por órgãos do próprio Ministério - especialmente as Secretarias de Ensino Superior, de Educação Média e Tecnológica, de Educação à Distância – ou por instituições de renomada

competência na área, no sentido de complementar as informações.

Em seguida é constituída comissão de credenciamento com o objetivo de avaliar a documentação apresentada e verificar, in loco, as condições de funcionamento e potencialidades da instituição. O relatório da comissão, recomendando ou não o credenciamento, acompanhado da documentação pertinente, integrará o relatório da Secretaria de Ensino Superior ou da Secretaria de Educação Média e Tecnológica – conforme o caso -que será encaminhado ao Conselho Nacional de Educação para deliberação.

Sendo favorável, o parecer deverá ser homologado pelo Ministro de Estado, e o credenciamento será feito por ato do Poder Executivo.

Quando houver homologação ministerial de pronunciamento não favorável do Conselho Nacional de Educação, a instituição só poderá apresentar nova solicitação de credenciamento depois de transcorridos dois anos da data de publicação da homologação.

A Portaria 301 / 98 estabelece ainda que as instituições antes não credenciadas para cursos de nível superior devam ter presente o que dispõe a Portaria MEC nº 640, de 13 de maio de 1997, sobre credenciamento de faculdades isoladas.

As instituições já credenciadas terão presentes as disposições das Portarias MEC nº 641, de 13 de maio de 1997, sobre autorização de novos cursos e a Portaria MEC nº 877, de 30 de julho de 1997, em tudo o que for aplicável.

b) Enquanto a Portaria MEC nº 301 / 98 trata os cursos a distância como um todo, a Portaria MEC nº 2.253, assinada em 18 de outubro de 2001, dispõe sobre o oferecimento de disciplinas utilizando "método não presencial" nos cursos presenciais já reconhecidos. Cabe notar que o fundamento legal invocado no documento é o Artigo 81 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que trata da organização de cursos ou instituições experimentais, e não o Artigo 80 da mesma Lei 9.394 / 96 , que dispõe sobre a educação a distância, expressão que não se encontra em qualquer ponto desta Portaria.

Basicamente abre-se a possibilidade de oferta, no currículo de cursos já reconhecidos, de disciplinas "não presenciais", até o máximo de "vinte por cento do tempo previsto para integralização do respectivo currículo". Entretanto, esta oferta não desobriga a instituição: a) do oferecimento, para matrícula opcional dos alunos, das disciplinas presenciais, até a renovação do reconhecimento do curso; b) da realização presencial de exames finais c) do cumprimento do disposto no Artigo 47 da Lei nº 9.394/96, que dispõe, entre outros aspectos, sobre a duração do ano letivo.

Por outro lado, também é obrigatória a inclusão de métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para a realização dos objetivos pedagógicos.

As universidades e centros universitários são autorizadas a modificar o projeto pedagógico de cada curso superior reconhecido para oferecer disciplinas que, em seu todo ou em parte, utilizem método não presencial, observando o disposto no § 1º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 1996, isto é, a devida informação aos interessados. Devem, apenas, "comunicar as modificações efetuadas em projetos pedagógicos à Secretaria de Educação Superior - SESu -, do Ministério da Educação - MEC -, bem como enviar cópia do plano de ensino de cada disciplina que utilize método não presencial, para avaliação", cujo resultado poderá facultar a introdução definitiva das disciplinas que utilizem método não presencial no projeto pedagógico de cursos superiores reconhecidos ou indicar a interrupção de sua oferta.

Já as demais instituições de ensino superior deverão pedir autorização, encaminhando à Secretaria de Educação Superior os correspondentes planos de ensino, que serão analisados por especialistas consultores do Ministério da Educação. Os planos somente poderão ser implementados após a expedição de ato de autorização do Ministro da Educação.

As Resoluções do Conselho Nacional de Educação

a) Através da Resolução nº 1, de 26 de fevereiro de 1997 , o Conselho Nacional de Educação "fixa condições

para validade de diplomas de cursos de graduação e de pós-graduação em níveis de mestrado e doutorado, oferecidos por instituições estrangeiras, no Brasil, nas modalidades semi-presenciais ou à distância". A verdade é que, sob pena de cassação dos atos de credenciamento, autorização e reconhecimento das instituições envolvidas e/ou dos cursos por elas ministrados, fica vedada a revalidação dos diplomas obtidos, mesmo se houver convênios com instituições brasileiras, se não houver precedente autorização do poder público competente.

Essa situação, entretanto, encontra seu desfecho no Artigo 6º do Decreto nº 2.394 / 98 , estabelecendo que a revalidação de certificados e diplomas de cursos a distância, emitidos por instituições estrangeiras, mesmo quando realizados em cooperação com instituições sediadas no Brasil, para gerarem efeitos legais, deverá ser feita de acordo com as mesmas normas vigentes para o ensino presencial.

b) A regulamentação dos cursos de pós-graduação a distância – especialização, mestrado e doutorado – que havia ficado pendente no Decreto nº 2.394 / 98, encontra-se na norma consolidada sobre esses cursos, tanto presenciais quanto a distância, por força da Resolução nº 1, de 3 de abril de 2001, do Conselho Nacional de Educação. Os cursos a distância são abordados nos seus Artigos 3º e 11, dedicados, respectivamente, à pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e *lato sensu* (especialização).

Além de obedecer às normas estabelecidas para a autorização, o reconhecimento, a renovação de reconhecimento e validade dos cursos presenciais, os cursos a distância nesse nível deverão cumprir exigências específicas.

Sobre os cursos de mestrado e doutorado a distância, a Resolução lembra o disposto no § 1º do artigo 80 da Lei 9.394, de 1996 , que determina oferecimento exclusivo por instituições credenciadas para tal fim específico pela União. Determina que os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos a distância devem, necessariamente, incluir provas e atividades presenciais. Da mesma forma define que os exames de qualificação e as defesas de dissertação ou tese devem ser presenciais, diante de banca examinadora que inclua pelo menos 1 (um) professor não pertencente ao quadro docente da instituição responsável pelo programa.

Como todos os cursos de mestrado e doutorado, também os cursos a distância estarão submetidos à avaliação pela CAPES, que utilizará critérios que garantam o cumprimento do preceito de equivalência entre a qualidade da formação assegurada por esses cursos e a dos cursos presenciais.

Sobre os cursos de especialização a distância, que – por determinação legal - só podem ser oferecidos por instituições especificamente credenciadas pela União, a mesma Resolução, em seu Artigo 11, torna obrigatória a inclusão de provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso. Por outro lado, no item V do § 1º do Artigo 12, exige que os certificados de conclusão de cursos de especialização a distância indiquem o ato legal de credenciamento específico da instituição.

c) Cabe ainda referir a Resolução nº 01, de 5 de julho de 2000 , da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos que, em seus Artigos 10 e 13, traz disposições específicas sobre cursos a distância.

O Artigo 10, referindo-se ao caso de cursos semi-presenciais e a distância, determina que "para fins de certificados de conclusão, os alunos só poderão ser avaliados em exames supletivos presenciais oferecidos por instituições especificamente autorizadas, credenciadas e avaliadas pelo poder público, dentro das competências dos respectivos sistemas, conforme a norma própria sobre o assunto e sob o princípio do regime de colaboração".

Sobre os certificados de conclusão dos cursos a distância de alunos jovens e adultos emitidos por instituições estrangeiras, mesmo quando realizados em cooperação com instituições sediadas no Brasil, o Artigo 13 da Resolução estabelece que "deverão ser revalidados para gerarem efeitos legais, de acordo com as normas vigentes para o ensino presencial, respeitados os requisitos diplomáticos de acordos culturais". Isto significa que tais certificados serão validados pela União, detentora exclusiva – de acordo com o Artigo 14 da mesma Resolução – dessa competência.

Comentários e Questões sobre a Regulamentação

A atual LDB tem sua matriz no Segundo Substitutivo apresentado, no Senado, pelo Senador Darcy Ribeiro, com o propósito de corrigir alegadas inconstitucionalidade e prolixidade do primeiro, que tinha como base o Projeto de Lei aprovado na Câmara dos Deputados. Trata-se, na expressão de Luiz Antonio Cunha, de uma Lei minimalista, onde o Poder Legislativo deixa suficiente espaço para que o Poder Executivo se pronuncie em Decretos e Portarias "maximalistas", verdadeiros definidores das Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

É, portanto, significativo verificar os avanços e recuos a partir do texto legal aprovado, em relação aos encaminhamentos Projeto aprovado na Câmara, sobre esta matéria.

a) Em primeiro lugar, avança-se na Lei e no Decreto de regulamentação, no que se refere ao tipo de instituição credenciável para oferecer ensino superior à distância. O Projeto da Câmara restringia a Universidades, excluía as Instituições Isoladas de Ensino Superior, a possibilidade de oferecer cursos à distância de nível superior, e ainda exigia a presença de organismo específico na estrutura universitária para fazê-lo. A Lei e o Decreto, abrem a possibilidade de oferta de cursos a distância para todas as Instituições, mesmo para as que ainda não estão credenciadas na educação presencial.

Em compensação, o princípio geral de equivalência de diplomas e certificados que havia sido explicitado no Projeto da Câmara, encontrou, no § 2º do Artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases de 1996 apenas a exigência de regulamentação específica. O Decreto 2.494 / 98 , ao regulamentar esta questão nos seus Artigos 5º e 6º, retomará uma posição de equivalência plena, mas abrirá espaços para regulamentações mais específicas ainda e que, realmente se explicitaram em Portarias e Resoluções

b) O adiamento da regulamentação da oferta de programas a distância de Mestrado e de Doutorado até 2001, se, por um lado, revelou prudência diante das controvérsias suscitadas a esse respeito, favoreceu uma pressão invasiva de ofertas de instituições estrangeiras. Apesar da Resolução nº 1/97 da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, vedando a validação de diplomas de mestrado e doutorado à distância oferecidos por universidades estrangeiras, em convênio ou não com instituições brasileiras, a oferta destes cursos foi, aqui, mais do que freqüente, agressiva. Além disso, mesmo instituições brasileiras – inclusive Universidades Públicas - iniciaram esta oferta, ou de forma experimental, ou evitando falaciosamente caracterizá-la como educação a distância, com fortes indicações de êxito.

Outro derrame agressivo foi o de cursos a distância de pós-graduação lato sensu (especialização ou "MBA"), sequer mencionados no Decreto, gerando um entendimento de "vale-tudo", como se o Poder Público tivesse renunciado a sua competência de regulamentação específica para este caso. Atitude certamente irresponsável, porque para quaisquer cursos a distância, sem exceção de nível ou modalidade, há o dispositivo legal a exigir credenciamento institucional específico. Além disso, o princípio geral de observância do que "dispõem as normas contidas em legislação específica e as regulamentações a serem fixadas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto" sobre os níveis e modalidades está explicitado no § 2º do Art. 2º do Decreto 2.494 / 98. Assim, era não só recomendável como lógico, neste caso, ter presente Resoluções anteriores e, depois, a Resolução nº 3 / 99 do Conselho Nacional de Educação, que - surpreendentemente - tratava apenas de cursos presenciais de especialização. Como vimos acima, apenas em abril de 2001, a pós-graduação a distância encontrou sua regulamentação.

c) Mesmo admitindo que a Portaria nº 301 / 98 enuncie alguns critérios de qualidade, inclusive passando, na totalidade do seu texto, a importância de se apresentar um projeto de educação à distância coerente e solidário a uma Proposta Pedagógica Institucional, ainda não houve o "ato próprio, a ser expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto" – determinado pelo Decreto nº 2.494/98, no Artigo 2º, §4º e §5º - definindo "critérios e indicadores de qualidade" que serão obedecidos na avaliação periódica com vistas à renovação de credenciamento institucional e de autorização dos cursos de graduação e que, por analogia, seriam inspiradores para os demais níveis e modalidades.

A publicação deste "ato próprio" dará certamente maior consistência e transparência a ações coibidoras de "falta de atendimento aos padrões de qualidade" e da "ocorrência de irregularidades de qualquer ordem" previstas no §6º do mesmo Artigo citado acima.

Entretanto, de certa forma, a publicação pela Secretaria de Educação a Distância do MEC – sob forma de documento de estudos - dos indicadores de qualidade de cursos de graduação à distância, já se constitui em

um movimento de definição. São apresentados dez itens básicos que devem merecer a atenção das instituições que preparam seus programas de graduação a distância: integração com políticas, diretrizes e padrões de qualidade definidos para o ensino superior como um todo e para o curso específico; desenho do projeto: a identidade da educação a distância; equipe profissional multidisciplinar; comunicação/interatividade entre professor e aluno; qualidade dos recursos educacionais; infra-estrutura de apoio; avaliação de qualidade contínua e abrangente; convênios e parcerias; edital e informações sobre o curso de graduação a distância; custos de implementação e manutenção da graduação a distância.

Mas sabe-se que a construção de critérios de qualidade – seja para a educação a distância, seja para a educação presencial – depende de multiplicar possibilidades de olhar reflexivo sobre o fazer pedagógico. A realização de propostas de educação a distância, portanto, ganharia consistência se viesse sempre acompanhada de pesquisas avaliativas, cujos resultados seriam divulgados e discutidos pela comunidade educativa. Neste sentido, acervos de relatórios e registros de projetos ganham especial relevância. E sua consulta pouparia erros e inadequações, cujo preço – também econômico, mas sobretudo pedagógico – é elevadíssimo. Apenas para exemplificar, um compreensível entusiasmo com as tecnologias interativas de informação e comunicação – até mesmo uma certa magia de expressões como on line, e-learnig, em tempo real, alta interatividade, hipermídia – tem produzido não só uma redefinição, mas até mesmo um abandono dos aspectos relacionados ao atendimento ao aluno distante, com a minimização da importância de mediações humanas presenciais no processo educativo, seja pela diminuição e eliminação de espaços de encontros presenciais coordenados por mediadores qualificados, seja pela delegação a mediadores inadequadamente qualificados para exercer papéis fundamentais de apoio e estímulo. A uma necessária preocupação com o processo de produção de materiais de apoio, colocados à disposição em sofisticadas e "amigáveis" plataformas, nem sempre se investe tempo e recursos no não menos fundamental processo de acompanhamento da utilização pedagógica. É inadmissível justificar o fracasso de cursos a distância de produção esmerada e logística de veiculação sofisticada, a partir das deficiências do aluno no campo do domínio das tecnologias ou na autonomia discente. Estes aspectos deveriam ter sido identificados nos estudos de viabilidade e deveriam inspirar um sistema de utilização pedagógica que os levasse em conta, para superá-los.

Uma questão especial: a avaliação do aluno

É importante, aqui, voltar à questão da avaliação nos programas de educação a distância, enfrentando, com ela, temas correlatos.

A Lei nº 9.394, de 1996 - ao tratar da avaliação do aluno, dos cursos e das instituições – adota como princípio a avaliação em processo. Exemplo disso se encontra no item V do Artigo 24, referente à educação básica, onde se estabelece que a "avaliação contínua e cumulativa do desempenho do aluno, com prevalência dos aspectos qualitativos sobre os quantitativos e dos resultados ao longo do período sobre os de eventuais provas finais". Essas mesmas provas finais aqui consideradas eventuais, são "exames finais, quando houver" do Artigo 47, que se refere ao ensino. Aliás, no §1º deste mesmo Artigo, as instituições são obrigadas a informar aos interessados, antes de cada período letivo, entre outros dados, os critérios de avaliação.

O Decreto nº 2.494, 1998, em seu Artigo 7º vai estabelecer – a partir da competência legal do poder público federal de regulamentar especificamente os requisitos de exames - que "A avaliação do rendimento do aluno para fins de promoção, certificação ou diplomação, realizar-se-á no processo por meio de exames presenciais, de responsabilidade da Instituição credenciada para ministrar o curso, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto autorizado". O mesmo Decreto prevê, ainda, no Art. 8º, a possibilidade de haver credenciamento de instituições "exclusivamente para realização de exames finais" nos níveis fundamental para jovens e adultos, médio e educação profissional.

Entretanto, as possibilidades de exames ou provas presenciais, no processo ou finais, tornam-se obrigatórias para a educação à distância nas deliberações do Conselho Nacional de Educação, sobretudo nas Resoluções referentes às Diretrizes Curriculares da Educação de Jovens e Adultos (Resolução nº 1, de 5 de julho de 2000, da Câmara de Educação Básica) e à Regulamentação da Pós Graduação (Resolução nº 1, de 3 de abril de 2001 Câmara de Educação Superior).

A Resolução nº 1 / 2001, inova introduzindo a obrigatoriedade de provas presenciais, nos programas de pós-graduação a distância sejam eles stricto ou lato sensu. Presenciais devem ser ainda, nos mestrados e

doutorados, os exames de qualificação e a defesa das teses e dissertações. E, nos cursos de especialização à distância, também passa a ser obrigatória a defesa do trabalho de final do curso ou monografia.

Já mais preocupante é a Resolução nº 1 / 2000 , esvaziando toda a conceituação de curso, ao estabelecer que, em cursos a distância de educação fundamental para jovens e adultos e média, ou de educação profissional, a certificação de conclusão só ocorrerá via exame supletivo presencial ao estabelecer no Art. 10: "No caso de cursos semi-presenciais e a distância, os alunos só poderão ser avaliados, para fins de certificados de conclusão, em exames supletivos presenciais oferecidos por instituições especificamente autorizadas, credenciadas e avaliadas pelo poder público, dentro das competências dos respectivos sistemas, conforme a norma própria sobre o assunto e sob o princípio do regime de colaboração."

Essas determinações sobre exames presenciais na educação à distância se inserem em um contexto mais amplo. Talvez se pudesse insinuar sua relação com a crença – quase supersticiosa - de que, "em presença, fica mais difícil fraudar" ou "em público, é difícil prevaricar". Quem sabe uma associação com o tradicional "Esteja em casa às 10 horas da noite!", como processo milagroso de preservação de integridades físicas e morais.

É preciso ser menos ingênuo do que isso!

Exame presencial para a educação a distância também não é o resgate histórico da fórmula da pedagogia da antiguidade chinesa, com seus infalíveis exames do mandarinato.

Sua real relação é com a nova onda centralizadora, adotada na proposta onipotente e onipresente das avaliações nacionais, que vem sendo engendradas em todos os quadrantes.

Afinal, a qualidade, neste mundo de consenso globalizado, é manifesta pela submissão aos critérios percebidos nas sinalizações do mercado. Avaliar, aferir, medir qualidade de qualquer princípio, processo ou produto é prerrogativa de quem tem visão ampla (super visão???!), "de fora" e, portanto – afirma-se como dogma - abrangente e isenta.

No caso da educação, as instâncias supervisoras – de certa forma o "mandarinato educacional - se consagra avaliador. Servindo-se - mais ou menos, na medida da conveniência – da produção pedagógica, estabelece um sistema avaliativo, onde o exame "objetivo", "abrangente", "neutro" diz o certo e o errado do fazer educativo. É incontestável seu juízo de valor, porque seu sistema é matematicamente respaldado no processamento estatístico de média e desvio padrão. O único sistema ungido pela ciência e pela técnica!

E a força da argumentação está mais evidente quando o efeito da avaliação é uma possível punição ou premiação. Reprovação, nota baixa – armas nem tanto secretas e tão antigas marcando as piores práticas de todas as pseudopedagogias – passam a ombrear com estima e valorização, propaganda e boa fama – armas institucionais de busca do reconhecimento da opinião pública, favorecendo incremento dos rendimentos políticos ou financeiros.

Uma política de exames, que se estabelece ao arrepio da lei, transformando o espaço pedagógico em arena competitiva. Em nome da moralidade, da preservação de seriedade, compromete a avaliação como processo educativo – conversa para construção do acerto, onde o erro é tropeço, porque reconhecido, transformado em passo – instaurando a aferição como trajeto, a comparação como estímulo, o erro como fracasso, o acerto como prêmio.

Em nenhum momento, o Art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases desautorizou a concepção de avaliação como processo pedagógico, prerrogativa de agentes e instituições que, dentro da lei, se credenciam como instâncias educadoras. Para isso explicitam suas propostas e submetem-se a periódicas avaliações institucionais.

Em nenhum momento, a Lei autoriza a considerar cursos a distância, como semi-cursos ou cursos de segunda categoria, cuja proposta pedagógica não é nunca suficientemente qualificada para, no processo e – afirme-se, com todas as letras, também a distância – verificar e avaliar desempenho dos alunos porque, no processo e também a distância, é possível verificar e avaliar a capacidade de construir e reconstruir conhecimento, de aplicar conhecimento à solução de problemas, de praticar ações e procedimentos, de manifestar atitudes e comprometimento com valores. A questão de sair-se – ao arrepio da lei – em busca do presencial como garantia de verificação e avaliação eficaz e séria, é expediente preguiçoso e falacioso de isentar-se da busca

dos meios capazes de realmente superar a distância.

Nem se diga que se justifica a exigência do exame ou prova presencial, como forma de desestimular ou evitar os abusos comerciais da venda de certificados e diplomas. Esta não é uma história da educação a distância, mas da educação presencial. Uma história que talvez não tenha se transformado, porque o crime da fraude institucional em educação continue a ser tratado como problema de conselhos de educação e não como ocorrência de delegacia policial e processo penal.

O critério para determinar a prova ou exame presencial, como requisito, é outro e respeitável, porque longe de preconceitos e falácias, busca argumentos de experiência refletida: a insuficiência pedagogicamente constatada de meios e processos que permitam verificar/avaliar um determinado objeto, um aspecto do saber e do fazer, a distância. Seja porque não se pode fazê-lo em si, seja porque não estão circunstancialmente acessíveis os meios de fazê-lo (tele ou vídeo conferência, por exemplo, para casos em que é necessário verificar destrezas de manipulação ou expressões faciais).

Mais preocupante ainda é o que vem ocorrendo agora em algumas propostas de cursos a distância. Chegam ao cúmulo de ponderar em 80% as provas presenciais, concedendo às atividades avaliativas a distância e durante o processo, apenas 20%. Tal postura revela a desconfiança da instituição em sua capacidade de superar a distância, através de mediações... É, então, necessário verificar e muito cuidadosamente avaliar, para poder avaliar, sua capacidade institucional de ensinar e educar a distância.

Assim como em educação a distância o fundamental é o compromisso inarredável de fazer educação de qualidade humana e socialmente referenciada, assim também em avaliação de quaisquer processos educativos, o fundamental é o compromisso de fazer da avaliação um processo pedagógico de construção do sujeito que se educa e, também, de todos os que se propuseram ser mediadores significativos nesse processo educativo.

Conclusão

A regulamentação da educação à distância, mesmo com aspectos merecedores de aperfeiçoamento e reparos, já apresenta elementos suficientemente consistentes de estímulo para ações significativas e responsáveis em favor de uma educação de qualidade.

A educação a distância, só tem sentido quando se apresenta como a realização concreta de sua sempre anunciada potencialidade de ampliar o acesso à educação, colocando-se como uma alternativa de democratização da educação e do conhecimento. Uma característica, portanto, desafiadora de quaisquer limitações à sua utilização.

Talvez por isso, além de reforçar suas relações com a educação continuada, estabelecem-se cada vez mais suas referências com o surgimento de sistemas educacionais mais abertos, flexíveis e ágeis. Mas absoluta e intransigentemente comprometidos com a qualidade do processo educativo, cuja avaliação é presidida necessariamente pelos critérios do compromisso político e da competência técnica.

E é aqui que se encontram as raízes de questões que desafiam a prática educativa com independência dos limites de distância espacial ou temporal. A verdade é que não se pode deixar de ver uma forte tendência de superação dos atuais modelos. Inclusive da nitidez diferenciadora entre educação presencial e educação à distância. O que vem se manifestando, em horizontes cada vez mais próximos, é uma educação aberta, porque exigência de um processo contínuo ao longo de toda a vida, uma educação plural, porque exigência da crescente complexidade da vida humana em suas dimensões social e individual, uma educação dialógica, porque exigência da necessidade de negociar decisões coletivas nas situações, cada vez mais freqüentes, de incerteza e de urgência,

Assim, no momento em que – com bastante atraso – estamos tendo a regulamentação da educação à distância, vemos que não há mais muito sentido em tratar de ensino à distância e ensino presencial como se eles não fossem momentos e modos de um mesmo processo que é a educação sistematizada e intencionalizada, como apoio ao projeto pessoal e coletivo de educar-se.

A verdade é que, desde sempre, inúmeras mediações, durante o processo educativo, deram à humanidade a possibilidade de aprender e ensinar com mestres distantes ou presentes. E hoje e, mais ainda, amanhã – com

o aperfeiçoamento dos suportes de processamento da informação e dos meios de ampliação fidedigna da comunicação em graus cada vez maiores de interação mediada – o conceito de presencial se modifica e já nos desafia no acolhimento crescente do virtual como realização quase-física.

Por outro lado, o tratamento distinto de um ensino à distância, poderia conspirar contra a chamada educação presencial, reservando-lhe os investimentos em uso extensivo de tecnologias de comunicação, quando estas é que poderão dar suporte a uma qualificação da educação. Qualificação do processo educativo que não se dá pelo suporte, mas pela competência pedagógica e compromisso político da prática social que denominamos educação.

Esta maneira de ver a questão do ensino à distância integrado ao presencial como constitutivo da educação de qualidade, não será a chave de encaminhamento de resposta às dúvidas que nos desafiam sobre este modo de educar? Uma qualidade excelente de educação a ser contínua e permanentemente aferida em seus resultados – estejam ou não os alunos reunidos em uma sala de aula com o professor – é que deve presidir a explicitação de uma proposta pedagógica consistente, onde conteúdos, métodos e meios se articulem na facilitação do aprender educando-se; onde um conjunto de estratégias de verificar resultados, garantam uma avaliação, comprometida com decisões de continuidade ou de mudança na realização da educação de qualidade.

Aprender e ensinar à distância, assim como presencialmente, implica em intencionalizar a ação de apoio pedagógico, desenvolvendo ações capazes de efetivamente concretizar este apoio. É necessário, portanto, a redefinição profunda da relação didática, comunicacional, interativa quando os modos de colher, armazenar, relacionar, direcionar, transmitir e utilizar a informação, promovem uma renovação acelerada na geração e organização do conhecimento, em permanente reconstrução.

Não levar em conta isso na proposta educacional é alienar o processo pedagógico, dissociando-o do processo de comunicação – histórica e culturalmente construído pela humanidade e construtor da humanidade que se expressa na cultura que ela produz.

A questão pedagógica, na apropriação das tecnologias – na educação presencial ou à distância – é conhecer a dimensão educacional como qualificativa da comunicação que se estabelece. No discurso, no texto, na imagem, no som, no processo lógico. E esta também é a chave de leitura para qualquer regulamentação