



SENADOR WELLINGTON SALGADO

RELATÓRIO Nº – CE

Da **COMISSÃO DE EDUCAÇÃO**, sobre as idéias discutidas no Ciclo de Audiências Públicas – Idéias e Propostas para a Educação Brasileira e o Plano de Desenvolvimento da Educação, relativamente à “educação a distância”.

1. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), editado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, tem por premissas a visão sistêmica da educação, a sustentação da qualidade do ensino e a prioridade à educação básica.

No que tange especificamente à educação a distância (EAD), o PDE congrega, entre outras medidas:

a) a formação e a capacitação de professores por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB), tendo por meta formar dois milhões de professores, em mil pólos de EAD, os quais serão instalados à razão de 150 pólos ao ano;



SENADOR WELLINGTON SALGADO

b) a implantação de laboratórios de informática:

b.1) em todas as escolas de ensino médio em 2007;

b.2) nas escolas urbanas e rurais de 5^a a 8^a séries ao longo do biênio 2007-2008;

b.3) em todas as escolas públicas de ensino fundamental e médio, urbanas e rurais, de 2009 a 2010 (em número de estabelecimentos, serão atendidos, em 2007, cinco mil escolas rurais de 5^a a 8^a série; e, até 2010, 130 mil escolas públicas de ensino básico);

c) a conexão das escolas públicas de ensino médio com a rede mundial de computadores (Internet), em todos os municípios brasileiros;

d) a implantação de conectividade nas escolas de ensino médio, urbanas e rurais, a partir do programa Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC). A meta é implantar 20 mil pontos do GESAC para inclusão digital de escolas públicas de ensino médio e outras entidades;

e) a produção de conteúdo digital multimídia, visando à construção de portal do professor. O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) é o responsável pela contratação do referido conteúdo, em multiplataforma, alcançando cinco matérias do ensino médio, com quinhentas horas de programação;

f) a criação de certificação digital, a ser concedida a servidores e gestores públicos estaduais e municipais, para tratamento eletrônico de informações dos sistemas de acompanhamento da condicionalidade do



SENADOR WELLINGTON SALGADO

Programa Bolsa-Família, do Censo Escolar (EducaCenso), de convênios e prestação de contas ao MEC;

g) a implantação da educação profissional a distância no ensino médio, por meio de programa a ser desenvolvido em parceria com escolas públicas estaduais, preferencialmente as situadas na periferia de regiões metropolitanas. A meta de atendimento é de 100 mil alunos por ano.

Como se observa, as preocupações do Ministério da Educação não se atêm especificamente à criação de oportunidades de educação a distância. Antes, o MEC expressa pertinente compreensão de que é preciso criar as condições infra-estruturais para que a educação a distância possa ser implementada, com foco no setor público.

2. IDÉIAS PARA A EDUCAÇÃO BRASILEIRA, O pde E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Um bom parâmetro para a verificação do estágio em que se encontra a educação a distância (EAD) no Brasil pode advir de referenciais externos. Nesse aspecto, por diversas razões, vale tomar como exemplo a Universidade de Londres, que foi constituída como universidade popular para combater o elitismo de Oxford e de Cambridge, há cerca de 150 anos. Esse período coincide com a sua atuação na educação a distância.

Enquanto isso, aqui no Brasil, o pensamento sobre a importância de educação a distância ainda tem longo caminho a percorrer, quer na questão infra-estrutural, quer na regulação. Em relação ao primeiro problema, há de se



SENADOR WELLINGTON SALGADO

reconhecer avanços expressivos. No que tange ao último, o País terá de fazer opção em tempo hábil, de modo a não prejudicar o desenvolvimento da EAD, o que redundaria em perdas nos campos econômico, social e educacional.

O País conta, hoje, com cerca de 2.500 entidades ou instituições de ensino superior e mais de 4 mil pólos de atendimento para aquelas universidades que usam educação a distância em todo o território nacional. Deve-se ponderar, no entanto, o fato de que apenas 10% dos jovens brasileiros com idade de 18 a 24 anos têm acesso às instituições de ensino superior (IES), perfazendo cerca de quatro milhões de alunos, em uma rede de grande complexidade.

Há forte tendência a se reconhecer que, não fosse a educação no Brasil marcada pela tutela e pelo paternalismo estatal, esse quadro seria significativamente diferenciado, para melhor. Para os defensores da EAD no setor privado, esses dois fatores inviabilizam a EAD, em face da percepção de que não se coadunam com o ritmo de crescimento do número de instituições e alunos.

Para tais segmentos, embora a Constituição Brasileira, em seu art. 207, garanta autonomia para universidades, o Ministério da Educação (MEC) continua avocando a si a competência e a prerrogativa de aprovar as ações das IES, chamando isso de autonomia supervisionada. O certo é que, argumentam os representantes das instituições de ensino e a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), diante de números crescentes, essa forma de atuação do MEC levará à lentidão e ao estrangulamento das iniciativas das IES.



SENADOR WELLINGTON SALGADO

As discussões no ciclo de audiências públicas realizadas apontam, relativamente à Educação a Distância, a constatação de que as iniciativas do Ministério da Educação são silentes quanto aos conceitos de educação aberta e de ensino a distância. Conquanto tal definição seja preliminar à política do governo federal para a EAD, mais relevante parece ser a substância das idéias e proposições para a educação brasileira, discutidas ou aventadas ao longo do ciclo que ora se relata.

Ademais, conquanto a legislação não possa prescindir de tal definição, vem-se formando consenso de que a EAD é tão fluida, tão dinâmica, que o esforço de conceituá-la se daria em vão, sem a menor perspectiva de permanência ou durabilidade que a lei enseja. Afinal o ensino a distância é centrado nos meios, que se colocam entre o professor e o aluno. Os meios, portanto, são recursos inseparáveis dos avanços tecnológicos, cuja evolução as leis não conseguem acompanhar.

No que concerne ao conteúdo dos debates, a EAD é vista, de modo geral, como instrumento de melhoria da formação dos professores em exercício, mormente daqueles atuantes em localidades não alcançadas pelo ensino presencial, sobretudo em nível superior. A EAD apresenta-se como oportunidade ímpar para a consecução dessa finalidade. Ela viabiliza o acesso ao conhecimento e ao compartilhamento de experiências com outros docentes, mediado por tecnologia cujo domínio é essencial ao exercício pleno do magistério. A esse respeito, foram vários os testemunhos de ações bem-sucedidas para a formação de professores com o uso da EAD.



SENADOR WELLINGTON SALGADO

Ainda sobre trabalho docente, questão candente no ciclo foi o indicador de aluno por professor nas universidades públicas. Dos debates sobre o assunto, firmou-se a idéia de que é tarefa urgente dos poderes públicos aumentar o número de alunos atendidos nessas instituições. Para tanto, chegou-se à conclusão de que a única forma de realizar esse intento, de maneira sustentável no médio e longo prazos, é por meio da expansão das universidades federais. Nessa perspectiva, a EAD poderia prestar grande contributo às iniciativas de democratização do acesso.

Para tanto, seria necessário, antes, aumentar o investimento na educação básica. O Brasil enfrenta, no que concerne ao desempenho acadêmico, grave situação nesse nível de ensino, motivada, em parte, por baixos níveis de financiamento. A idéia corrente, no senso comum, de que o problema maior do País é de deficiência na gestão, não dá conta de explicar os problemas nesse campo.

O Brasil é, de fato, um dos países que menos investe em educação proporcionalmente ao seu Produto Interno Bruto (PIB). Acertos recentes na metodologia de cálculo do PIB, evidenciam que se investiu algo em torno de 3,6% do PIB brasileiro em educação, no ano de 2006. E, ainda assim, de forma dispersa. Com efeito, diante do quadro de interdependência entre os níveis de ensino, não se vislumbra, sem uma política clara e continuada de desenvolvimento da educação básica, futuro promissor para a educação superior. A falta de qualidade na primeira compromete, irremediavelmente, a qualidade da última.



SENADOR WELLINGTON SALGADO

Dessa maneira, no ambiente de restrição orçamentária de hoje, a proposta de expansão da educação a distância, que tem grande potencial na redução de custos da oferta de ensino, em todos os níveis, se fortalece. A EAD envolve, assim, alternativa oportuna, indispensável à democratização do acesso, a um custo menor e com maior alcance territorial, devendo, por isso mesmo, ser considerada área de atuação estratégica de todas as esferas de governo.

A propósito, o custo-aluno no ensino a distância não pode seguir os mesmos parâmetros do ensino presencial, essencialmente porque depende do progresso e da disponibilidade de tempo do aluno. É este quem dita o ritmo de sua formação e se ela vai demorar dois ou quatro anos, a não ser que o sistema estabeleça tais prazos. Desse modo, o ensino a distância pode ser customizado e atender à velocidade individual de cada aluno.

Por último, tem vindo do mundo empresarial a mais expressiva sinalização da oportunidade do ensino a distância. Cada vez mais as empresas buscam na EAD, por todas as suas facilidades, os meios para qualificar seus quadros, colocando-os em contato com o que existe de mais avançado na produção do conhecimento que lhes interessa.

A EAD oportuniza, desse modo, aprendizado fundamental que não pode ser ignorado nem desprezado pela sociedade e pelo povo brasileiro.

2.1 Regulação

A regulação é um dos aspectos mais controvertidos da EAD. Da parte do governo, em todas as esferas, não há dúvida quanto à necessidade de



SENADOR WELLINGTON SALGADO

balizar as atividades de EAD, submetendo-as, pelo menos em parte, às normas que regem o ensino presencial regular. Do ponto de vista das instituições de ensino, entretanto, a EAD é, por excelência, a modalidade de ensino associada à liberdade de iniciativa e organização.

Nessa perspectiva, o setor privado se opõe, peremptória e sistematicamente, aos atos estatais de autorização e funcionamento do ensino a distância. A alegação é de que a liberdade é característica intrínseca dessa modalidade de ensino, que não comporta o instituto da autorização ou da tutela do Estado. Desse modo, para esse segmento, a iniciativa do MEC de normatizar a EAD constitui ousadia, que deixa o Brasil na condição *sui generis* de único país do mundo a legislar a educação a distância. Isso é consequência de uma mentalidade, superada, fundada na compreensão de que é o número de horas que o aluno fica sentado na sala de aula que importa, em detrimento do desenvolvimento da capacidade de pensar.

Não bastasse isso, a prática da EAD enfrenta situações atentatórias à própria legislação vigente. Enquanto o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), confere aos títulos acadêmicos obtidos em programas de ensino a distância igual valor acadêmico aos da educação presencial, delegacias de educação do Estado de São Paulo têm recusado diplomas de professores cujos cursos de licenciatura foram feitos a distância. O Governo do Estado de São Paulo treina e atualiza 200 mil professores usando a educação a distância, e tem convênio com a Universidade de Londres para oferta de cursos de mestrado a distância em educação para docentes da rede pública estadual. Também na direção oposta à LDB, a



SENADOR WELLINGTON SALGADO

Prefeitura de São Paulo baixou regulamento dizendo que apesar de ter validade legal, tais diplomas não credenciam os detentores para o magistério na rede pública municipal.

Por tudo isso, não se vislumbra a edição de mais leis sobre educação a distância. Ao contrário, pelo menos entre as IES privadas, há um entendimento de que se deve caminhar no sentido da diminuição ou até da abolição de leis específicas para a educação a distância, de modo que os provedores de EAD possam instalar seus cursos, por exemplo, em pleno centro da Amazônia, sem que precisem de autorização prévia do MEC para tanto.

Uma crítica contundente no campo da regulação e da elevação de custos diz respeito ao fato de o MEC não considerar, para fins de avaliação das condições de oferta de EAD, o compartilhamento de pólos de atendimento e infra-estrutura. Desse modo, pela inspeção de uma mesma sala utilizada por diversas escolas, os averiguadores do MEC cobrariam cerca sete mil reais de cada entidade, o mesmo valor que se cobraria de uma só, fosse ela detentora de uso exclusivo do ambiente fiscalizado. Portanto, o compartilhamento de instalações implica redução de custos, sim, exceto, quanto aos serviços de inspeção cobrados pelo Ministério da Educação.

2.2 A EAD na prática

Para muitos especialistas, a efetiva implantação da educação a distância no Brasil já disporia de recursos financeiros, técnicos e humanos em quantitativo e qualidade suficiente para enfrentar o desafio de massificar a



SENADOR WELLINGTON SALGADO

oferta. A oferta consolidada de cursos em nível de Pós-Graduação seria evidência cabal das possibilidades da EAD.

Do mesmo modo, mencionou-se o exemplo do Telecurso, com treze grandes áreas de ensino a distância, atendendo brasileiros residentes no Japão, que fazem os cursos do SENAI a distância. Haveria, ainda, número expressivo de parcerias entre as entidades do Sistema S e instituições comunitárias, Organizações Não-governamentais e prefeituras.

Na educação básica pública, destaca-se a iniciativa do MEC de fornecer computadores e internet às escolas como um trabalho excepcional. Com isso, a rede pública não poderá mais dizer que o trabalho é ineficiente. Resta pendente a tarefa de criar conteúdo adequado aos usuários dessas máquinas e recursos. O Domínio Público, um grande site com textos, imagens e sons, e muita informação para alunos da educação básica, seria uma boa aplicação.

Por fim, a criação recente do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi saudado com grande esperança e reconhecimento ao trabalho, muito competente, do professor Ronaldo Motta, que aponta para a expansão da educação a distância.

As ações da UAB serão coordenadas, basicamente, pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que teve sua área de atuação ampliada com novas prerrogativas conferidas pela Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. Essa norma modificou as competências e a estrutura organizacional da Capes, para incumbi-la,



SENADOR WELLINGTON SALGADO

também, da formação inicial e continuada de professores para a educação básica, nos seguintes termos:

Art. 2º A Capes subsidiará o Ministério da Educação na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

§ 1º No âmbito da educação superior, a Capes terá como finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas para pós-graduação, coordenar e avaliar os cursos desse nível e estimular, mediante bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado.

§ 2º No âmbito da educação básica, a Capes terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, observado, ainda, o seguinte:

I – na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância;

II – na formação continuada de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.

..... (NR)

No projeto de lei originário do Poder Executivo, o desenvolvimento da UAB ficaria adstrito às instituições públicas. Com a pertinente e oportuna intervenção do Congresso Nacional, mormente do Senado Federal, reconheceu-se a educação superior privada como potencial parceira do poder público nas ações de formação desenvolvidas em ambiente virtual.



SENADOR WELLINGTON SALGADO

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De modo geral, no que tange à EAD, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) responde, satisfatoriamente, demandas históricas da sociedade brasileira, ademais de contemplar idéias apresentadas e discutidas durante o Ciclo de Audiências Públicas, realizado pela Comissão de Educação do Senado Federal.

Por oportuno, vale mencionar que remanescem em tramitação nesta Casa Legislativa as matérias integrantes das proposições a seguir, relativamente à EAD.

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 78, de 2007, do Presidente da República, que acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), para dispor sobre a formação e a capacitação dos profissionais de magistério, oferece grande incentivo à utilização da EAD, nos seguintes termos:

Art. 62.

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, inclusive em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, continuada e a capacitação dos profissionais de magistério.

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.

A propósito, a Lei nº 11.502, de 2007, que reestruturou a Capes, mediante alteração da Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, já tratou do assunto objeto da proposição em alusão, estabelecendo que:

Art. 2º

§ 2º



SENADOR WELLINGTON SALGADO

I – na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância;

II – na formação continuada de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.

Já o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 118, de 2004, do Senador Hélio Costa, acrescenta inciso ao § 4º do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para assegurar aulas presenciais periódicas nos cursos de educação a distância. Trata-se, pois, de proposição mais abrangente, mas que confere à EAD tratamento oposto àquele extraído das preocupações das IES privadas atuantes na área. Como continua em pauta, está aberto a emendas e, conseqüentemente, a aprimoramento.

O que se percebe, seja das proposições, seja das mudanças na legislação já aprovadas, é a importância que essa modalidade de ensino tende a assumir nas políticas de governo e nas estratégias de ação das instituições de ensino.

No mais, há de se insistir na sensibilização do Ministério da Educação e dos setores correspondentes nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, quanto à necessidade de flexibilizar a regulação da EAD, sem prejuízo do estabelecimento de controles afetos à qualidade dos diversos programas oferecidos pelo conjunto de instituições atuantes na área.