

O STATUS ATUAL DA REGULAMENTAÇÃO E A DESBUROCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Fabrizio Cezar Chiantia

1. *Introdução.*

A educação a distância no Brasil tem sido tratada de forma secundária. O investimento financeiro e as políticas públicas para o desenvolvimento da EAD são muito tímidos, se comparado à extensão de nosso país. Sob o aspecto dos investimentos, como quase tudo, no âmbito federal, os investimentos são realizados somente no âmbito político-eleitoreiro. A educação – no contexto de “um país de todos”, jargão do governo, ainda carece de reparos e aperfeiçoamento para se chegar a tão sonhada “democratização no ensino”. Lamentável que a EAD ainda não seja um parâmetro atual de democratização ao acesso à educação. Marc-Antonie Jullienⁱ em 1817 (Paris), em sua obra *Esquisse ET vues préliminaires d’un ouvrage sur L’éducation comparée*, preleciona:

“A educação, da mesma forma que as outras ciências, baseia-se em fatos e em observações, que deveriam ser dispostos em quadro analíticos, para que fossem facilmente comparados e se pudessem deduzir princípios e regras definidos. A educação deveria tornar-se uma ciência positiva, ao invés de continuar sendo governada por opiniões estreitas e limitadas e pelos caprichos e decisões arbitrárias dos administradores; de continuar a ser desviada pelo caminho certo, pelo prejuízo de uma rotina cega, ou pelo espírito de algum sistema e inovação”.

Conforme pondera o Professor Milton Grecoⁱⁱ ao citar Elke Pfeifer (dirigente da OAN transparência Internacional): “a reconstrução democrática na América Latina e Caribe encontra-se em estado juvenil!”. Esse reflexo de reconstrução da democracia reflete, diretamente, na educação como um todo (incluindo, por óbvio, a EAD). Basta observar que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional após anos de tramitação nas casas do Congresso Nacional, mesmo com diversas alterações posteriores ainda não atende aos anseios da sociedade.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

O emaranhado de legislação infraconstitucional, pós LDBEN e atos normativos que visa “normatizar” e “regular” a EAD, demonstra a falta de planejamento para esta modalidade de educação no Brasil.

2. Normatização e Regulamentação da EAD no Brasil

Ivany Pinoⁱⁱⁱ leciona que “a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – em discussão desde 1988, mesmo antes de promulgada a nova Constituição e cujo primeiro anteprojeto de lei foi depositado na Comissão de Educação em novembro daquele mesmo ano – finalmente foi aprovada como lei ordinária no Congresso Nacional (Lei 9394 de 17/12/1996) sancionada pelo presidente da república em 20/12/1996 e publicada no *Diário Oficial da União* em 23/12/1996, seção I.”

Nesse passo, impende enfatizar que o art. 80 da LDBEN estabeleceu um relevante avanço para a EAD.

O legislador infraconstitucional ao positivar a educação a distância no Brasil por meio do art. 80 da LDBEN e demais dispositivos legais, estabeleceu de maneira inequívoca a intenção de uma efetiva regulação e democratização da EAD em todos os níveis da educação.

A criação da Secretaria de Educação a Distância – SEED/MEC pelo Governo Federal em 1996 referendou de forma cristalina a importância da EAD para o Estado.

O Decreto nº. 2.494/98 (revogado pelo Decreto nº. 5.622 de 19 de dezembro de 2005) pode ser visto como o *ponto de partida* da EAD no plano regulatório.

De forma paulatina o Ministério da Educação, por meio da Portaria nº. 4.059, de 10 de dezembro de 2004 regulamentou a educação na modalidade semipresencial antevendo, assim, a robustez da EAD estabelecida por meio do Decreto nº. 2494/98 e Decreto n.º 2.561, de 27 de abril de 1998, este último alterado pela Portaria Ministerial nº. 4.361 de 2004 que revogou a Portaria Ministerial n.º 301, de 07 de abril de 1998.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

Nesse passo, o Decreto nº. 5.622 de 19 de dezembro de 2005 e o Decreto nº. 5.773 de 9 de maio de 2006 (ambos alterados, significativamente, pelo Decreto nº. 6.303 de 12 de dezembro de 2007), estabeleceram, inicialmente, importantes mecanismos, ainda que, em alguns pontos, os referidos decretos se traduziam em superficiais e contraditórios, se levarmos em consideração a “intenção” do legislador preconizada no art. 80 da LDBEN, para que, de fato, a EAD fosse reconhecida como modalidade de educação. Cabe consignar que o lapso temporal, consideravelmente, demorado, estagnou o crescimento da EAD em todos os níveis da educação no Brasil. Esta visão foi traduzida por meio da reflexão feita por Cláudio Rama, Marta Mena e Ángel H. Facundo^{iv}, vejamos:

“Várias normativas de La educación a distância La han acotado a la educación superior al restringir su oferta em los niveles formales de primaria y media. Inclusive, em sus inicios entre Educacion Superior de grado, ya que em algunos países como o Brasil, La oferta de educación de postgrado a distância estuvo restringida durante vários años”.

Nessa esteira, em que pese a ampla e criteriosa previsão legal do art. 80 da LDBEN ao permitir a educação a distância em todos os níveis da educação, este impasse (regulamentação e, conseqüente, avaliação da educação superior) só foi solucionado com a edição da Portaria Normativa nº. 2, de 10 de janeiro de 2007, já revogada.

Impende consignar que a Portaria Normativa nº. 1, de 10 de janeiro de 2007, a Portaria Normativa nº. 40, de 13 de dezembro de 2007, Portaria Normativa nº 10, de 2 de julho de 2009, o Parecer CNE/CES nº 195/2007, aprovado em 13 de setembro de 2007, a Portaria MEC nº 1.047, de 7 de novembro de 2007, o Parecer CNE/CES nº 197/2007, aprovado em 13 de setembro de 2007, a Portaria MEC nº 1.050, de 7 de novembro de 2007, a Portaria MEC nº 1.051, de 7 de novembro de 2007 (nível – graduação) e Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, bem como, a Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007 (nível – pós graduação) que normatizam e regulamentam a EAD estão em plena vigência.

Cabe enfatizar que, com a criação da UAB – Universidade Aberta do Brasil, instituída pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, o Estado demonstrou

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

interesse em democratizar a EAD. Porém, o mencionado decreto estabeleceu privilégios às IES Públicas e, em uníssono, s.m.j., preteriu as IES Privadas em relação aos convênios e até mesmo em relação às condições de implementação desta (forma) de modalidade de educação a distância (aberta) para as IES Privadas.

Como garantir a democratização do ensino se não houver flexibilização das normas e critérios de regulamentação da EAD?

O cidadão necessita de aprendizado e aperfeiçoamento, independentemente, se o Estado proveja a educação, da esfera pública ou privada.

Ainda há, no Brasil, resquícios de sua época “Colonial”, no sentido aristocrático, quando se trata do tema normatização-regulação, pois jamais houve autorização ou fundamento na legislação e/ou nos atos normativos para a adoção de critérios aleatórios.

Para o efetivo reconhecimento e desenvolvimento das instituições privadas (de todos os portes e, em todos os níveis da educação), sedimentando-se a liberdade e democratização da EAD, deve ser respeitada a livre iniciativa – um direito, direito constitucional.

3. Autonomia Universitária

A autonomia universitária tem previsão legal no art. 207, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a seguir transcrito:

“Art. 207 - As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Conforme entendimento da Professora Deise Mancebo^v, o “conceito de autonomia estabelece, portanto, certa tensão entre o específico e o geral. A vocação de autonomizar-se implica certa individualização e construção de um perfil próprio, singular e específico. Em contrapartida, este singular, passível de ser construído com a aplicação do preceito constitucional, sempre a remete aos

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

vínculos necessários e possíveis de serem estabelecidos com a sociedade. Parece ser consenso, portanto, que o direito à autonomia não a libera de certa vinculação ou mesmo prestação de contas à sociedade. Daí a expressão, já bastante comum nos meios acadêmicos, de que autonomia não é soberania.

Assevera Mancebo, ainda, que “essa prerrogativa de direito constitucional, teoricamente auto-aplicável, vem sendo exercida de modo bastante limitado no país, pois a multiplicidade e superposição de leis e atos normativos que se sucedem, bem como a total imprevisão quanto ao repasse dos recursos financeiros, no que concerne às universidades públicas, impedem a sua efetivação nos aspectos didático-científico, administrativo e de gestão financeira e patrimonial”^{vi}.

Conclui Mancebo. “Além disso, o tema da autonomia, segundo o artigo 207 da Constituição Brasileira, diz respeito, evidentemente, a todas as universidades, sejam elas públicas ou privadas. No entanto, se isto parece razoavelmente compatível quando se trata da autonomia didático-científica, não se pode dizer o mesmo em relação à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, preceitos que nas instituições privadas praticamente inexistem.

Dentro dessa órbita jurídica, qualquer ingerência estatal desprovida de fundamento legal ferirá o referido direito consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A EAD carece de autonomia para poder crescer. Necessita desta “independência” para criar, recriar e crescer para que possa integrar-se às grandes “potencias” da EAD-GLOBALIZADA, efetivamente sem nenhum tipo de barreira ou fronteira.

O setor da EAD necessita de auto-regulamentação para que possa adaptar-se rapidamente às novas tendências e dinamizar sem qualquer ingerência externa a democratização da educação.

Sem autonomia universitária a EAD não se desenvolverá a contento tanto no plano interno (Nacional) como também, no plano externo (Internacional).

4. Convergência e Desburocratização

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!

Segundo o Professor João Barroso, catedrático da Faculdade de Psicologia e de Ciência da Educação de Lisboa, “os estudos realizados, primeiro em cada país e depois numa perspectiva comparada, permitiram identificar um conjunto de convergências significativas na emergência de novos modos de regulação das políticas educativas, ainda que essas convergências se traduzissem, por vezes, em políticas não totalmente coincidentes ou até, mesmo, divergentes”^{vii}. Pontifica Barroso as principais conclusões sobre esta questão: “apesar de diferenças importantes nas características dos seus sistemas escolares e modos de coordenação, os cinco países estudados tiveram, até a década de 80 do século passado, um modelo de regulação das políticas educativas comum. Esse modelo, designado por burocrático-profissional, baseava-se numa "aliança" entre o Estado e os professores, combinado uma regulação "estatal, burocrática e administrativa" com uma regulação "profissional, corporativa e pedagógica" (ver, a este propósito, Barroso, 2000 e 2002^{viii})”. Para Barroso, “as políticas atuais caracterizam-se por uma oposição a este modelo burocrático-profissional e convergem parcialmente em trajetórias que tendem a impulsionar modelos de governança e de regulação que se podem designar por pós-burocráticos. Estes modelos organizam-se em torno de dois referenciais principais: o do "Estado avaliador" e o do "quase-mercado". Assevera ainda Barroso que, “contudo, estas convergências parciais nos modelos de referência não implicam, necessariamente, políticas totalmente idênticas. Por um lado, porque as políticas se referem a estes modelos em proporções diferentes; por outro, porque estas políticas se desenvolvem a partir de contextos de partida diferentes”. Ilustra Barroso, por meio da figura 1, que apresentando uma síntese das principais convergências detectadas que se traduzem no sentido da construção de um modelo pós-burocrático de regulação.

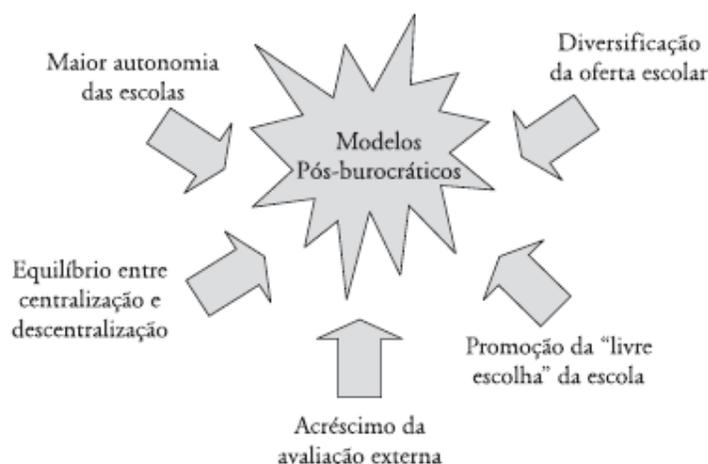
pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

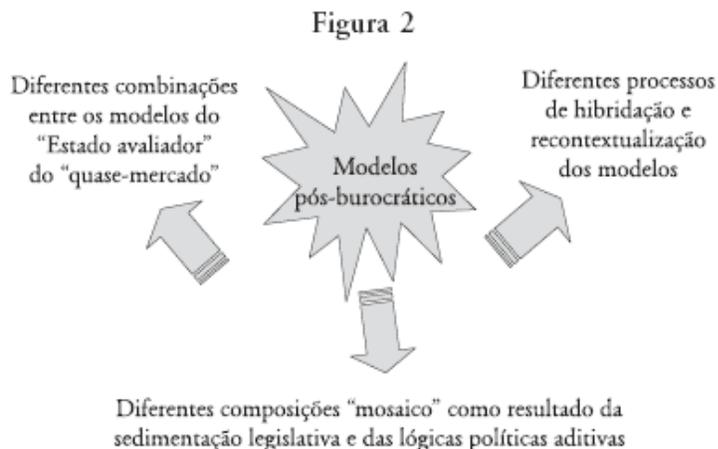
Get yours now!

Figura 1



Noutro giro, a Professora Alda Maria Duarte Araújo Castro^{ix}, se posiciona da seguinte maneira: “As orientações para as reformas educacionais defendidas pelo neoliberalismo, principalmente quando se destinam a países em processo de ajuste econômico, continuam a formar a força de trabalho apta ao setor produtivo, e, no lugar da igualdade de direitos, oferecem equidade social. A adesão a essa política corresponde à adoção do princípio de racionalidade econômica. Em decorrência desse princípio, o conceito de universalidade do direito à educação fundamental passa a ser substituído pela equidade (...)”

Sobre a questão das reformas (convergências) e fatores políticos, Barroso assim se posiciona: “Estas convergências resultam de diversos factores, em particular: o desenvolvimento da globalização econômica e do pós-fordismo; crise da legitimidade e da racionalidade do Estado Providência e emergência de referenciais políticos neoliberais; procura crescente por parte de diferentes grupos sociais de percursos educativos individualizados e de possibilidade de escolha para a escolarização dos seus filhos; contaminação e externalização das políticas nacionais” (Afonso, 2003; Barroso, 2003^x), e, finaliza pontuando que “Apesar desta convergência em direcção a um modelo de regulação pós-burocrática, verifica-se que na realidade dos sistemas escolares dos países estudados se encontram diferentes cambiantes deste processo (visíveis, sobretudo, na investigação realizada em unidades específicas ao nível intermédio ou local), conforme se sintetiza na figura 2”.



Para Barroso, “estas divergências (figuras 1 e 2) resultam, sobretudo, dos diferentes contextos de partida em cada país (político, económico, histórico etc.); da hibridação dos novos modos de regulação com a situação existente; dos processos de sedimentação legislativa e das lógicas políticas aditivas”.

Nesse sentido, entendo que a EAD no Brasil está mais para a figura 2, diante das diversas leis e atos normativos que influem na autonomia da escola e das universidades e, também, em razão do posicionamento ainda burocrático^{xi} da SEED/MEC, por meio de sua secretaria de regulação.

O trabalho desenvolvido pela SEED/MEC tende, em poucos anos, atingir o estágio pós-burocrático por meio de uma postura mais regulatória-avaliadora do que burocrática-centralizadora.

5. Considerações Finais

O status atual da EAD no Brasil no que se refere à sua regulamentação e desburocratização conforme exposto, necessita de uma efetiva mudança de paradigma “cultural” por parte de alguns “atores” da educação brasileira. Principalmente os do setor público e os do setor privado que ainda não captaram a importância do desenvolvimento da EAD para a integração do Brasil no mundo globalizado.

Muitas leis e atos normativos já foram editados. O que falta, hoje, dentro deste cenário político-legislativo é a efetiva auto-regulamentação da EAD, o que já

vem sendo feito, por entidades e associações de renome, paralelamente, à Regulação estatal.

A auto-regulamentação se torna necessária, para que a EAD, conforme o modelo americano cresça e, de fato, rompa barreiras temporais e geográficas, primando pela qualidade e efetividade da educação.

O Brasil pode se tornar, efetivamente, um “país de todos” no campo da EAD a partir do momento que o Estado permita a ampla utilização desta modalidade, sem qualquer tipo de reserva, em razão da previsão constitucional, confirmada pela legislação infraconstitucional e atos normativos.

O que não é admissível no status atual da regulamentação da EAD é o não cumprimento e, as diversas distorções interpretativas no campo da legislação educacional, que emperra o credenciamento de instituições e que colocam óbice a esta modalidade de educação.

Como desdobramento e resultado da interpretação equivocada da legislação educacional, constatam-se verdadeiros absurdos como, por exemplo, a rejeição e preterição de alunos e pessoas formadas por esta modalidade educação por conselhos regionais, instituições e órgãos públicos.

Nessa esteira, o que se observa é um verdadeiro descaso para com a sociedade, gerando, conseqüentemente, a estagnação e o atraso educacional no Brasil.

ⁱ Hans, Nicholas – Educação Comparada – Trad. José Severo de Camargo Ferreira, vol. 79, 1961, Ed. Companhia Editora Nacional, pág. 3.

ⁱⁱ Greco, Milton – Observatório Social, 1ª Edição, 2010, pág. 111, Ed. Iglu.

ⁱⁱⁱ Brzezinski, Iria, Org. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: A ruptura do espaço social e a organização da educação nacional *in* LDB INTERPRETADA – DIVERSOS OLHARES SE ENTRECruzAM, 10ª Ed., Ed. Cortez, 2007.

^{iv} Ángel Rama, Cláudio; Mena Marta; H. Facundo, La Diversidad De La Construcción De Los Marcos Normativos De La Educación Superior a Distancia (EAD) Em América Latina *in* El Marco Regulatorio De La Educación Superior a Distancia em América Latina y El Caribe, Bogotá, UNAD, 2008.

^v Professora Titular do Instituto de Psicologia da Uerj.

^{vi} Mancebo, Deise. AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA: BREVE HISTÓRIA E REDEFINIÇÕES ATUAIS. Acesso em 27 de maio de 2010 - http://www.adur-rj.org.br/5com/pop-up/autonomia_universitaria1b.htm.

^{vii} Segundo BARROSO, João, a apresentação destes resultados baseia-se no relatório final do projeto coordenado por Christian Maroy (2004) e que se encontra disponível em <www.girsef.ucl.ac.be/europeanproject.htm> in O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. Fonte: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302005000300002&script=sci_arttext#nota03, acesso em 27.05.10.

^{viii} BARROSO, João. Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, Paris, n. 130, p. 57-71, jan./mar. 2000 e BARROSO, J. Gestão local da educação: entre o Estado e o mercado, a responsabilização colectiva. In: MACHADO, L.; FERREIRA, N. (Org.). *Política e gestão da educação: dois olhares*. Rio de Janeiro: DP&A; ANPAE, 2002. p. 173-197.

^{ix} CASTRO, Maria Duarte Araújo Castro, Política de Educação a Distância – Uma Estratégia de Formação Continuada de Professores, Ed. UFRN, Natal/RN, 2004, pág. 129.

^x AFONSO, N. A regulação da educação na Europa: do Estado educador ao controlo social da escola pública. In: BARROSO, J. (Org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: ASA, 2003. p. 49-78.

^{xi} BUROCRACIA é um conceito administrativo amplamente usado, caracterizado principalmente por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidade, onde seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos padrões, como engrenagens de uma [máquina](http://pt.wikipedia.org/wiki/Burocracia). Fonte: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Burocracia>, acesso em 27/05/2010.

pdfMachine

Is a pdf writer that produces quality PDF files with ease!

Produce quality PDF files in seconds and preserve the integrity of your original documents. Compatible across nearly all Windows platforms, if you can print from a windows application you can use pdfMachine.

Get yours now!