

Proposta de Diretrizes Políticas³
Para Educação a Distância

22.08.94
Versão
revisão
fe
re-escrito

MINISTERIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO

**PROPOSTA DE DIRETRIZES POLÍTICAS PARA
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA**

APRESENTAÇÃO

No contexto do Plano Decenal de Educação para Todos - que é uma resultante dos debates sobre a Educação Básica ocorridos, a partir de 1993, em praticamente todos os setores organizados da Sociedade Brasileira - o Ministério da Educação e do Desporto apresenta aqui uma proposta de Diretrizes Políticas para a Educação à Distância. Trata-se de um esforço de ordenar racionalmente os recursos de toda ordem, disponíveis e a serem providos, com o intuito de favorecer o desenvolvimento desta nova forma de Educação, que já vem sendo exercida, há algum tempo, em nosso meio.

Este documento destina-se, por conseguinte, a todos os que têm interesse em debater, de modo concreto, as medidas que podem ser tomadas, desde já, tanto institucional quanto individualmente, para desenvolver esta forma de educação.

INTRODUÇÃO

O processo de aquisição do conhecimento, em nossos dias, vem adquirindo uma dinâmica progressivamente acelerada. O tempo para a sedimentação e reflexão é cada vez mais curto. Por isso, os processos pedagógicos, nos ambientes escolares e acadêmicos, tornam-se cada vez menos ensino e mais aprendizagem: tanto alunos quanto docentes vêm aprendendo a lidar com informações, em mútua complementação. Dessa constatação, resultam conseqüências decisivas para se antever a evolução dos processos educativos no futuro: a tendência para a individualização do conhecimento, com a resultante motivação para o auto-aprendizado permanente, a possibilidade de cooperação na busca de conhecimento novo e a importância do suporte tecnológico para o acesso à informação.

Ao se combinar esses elementos, começa-se a conceber um novo modo de educar, que vem sendo denominado Educação Aberta, Continuada e à Distância. A importância que essa nova concepção adquire no contexto do Plano Decenal de Educação para Todos é fundamental, pois, dentro de 10 anos, a atual pedagogia da sala de aula estará ainda menos adequada à Sociedade para a qual a escola deve preparar.

Com o objetivo de propor diretrizes para uma política que oriente a evolução da Educação à Distância em nosso país, este primeiro estímulo para um ordenamento racional de nossas disponibilidades está sendo lançado para servir de ponto de partida de uma discussão, que deve abranger todos os interessados e iniciados no tema. As rápidas menções históricas e tentativas de delimitar o conceito, junto com a procura de caracterização de nosso contexto social e educacional, aqui apresentadas, devem servir para a definição de uma

política que seja própria de nossa realidade e dentro das tendências evolutivas que agora se percebem.

A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

A Educação à Distância não se justifica por problemas sociais, educacionais ou geográficos, mas pela pesquisa de novas formas de educar. Suas diferentes demarcações acentuam a desnecessidade da forma presencial contínua de transmissão do conhecimento. Lamentavelmente, essa característica tem a conotação errônea de ser apenas uma ampliação de uma sala de aula, onde permanece o tipo pedagógico centrado no saber do professor. As formas mais atuais de considerar a Educação à Distância pretendem acentuar a importância da motivação em aprender e a utilização dos avanços tecnológicos na área de Comunicações. Isto requer disposição para o auto-aprendizado, adaptação à disponibilidade de tempo do aluno (que passa a ser considerado como usuário de informações), ritmos de aprendizado diversificados, interatividade com a fonte informativa para superação das dúvidas, possibilidade de comunicação e cooperação entre os que aprendem para a geração de novo conhecimento, facilidade de acesso (seja no manejo das técnicas, seja a partir de qualquer ponto geográfico), versatilidade dos meios para atingir diferentes faixas etárias, níveis de conhecimento, ambientes urbanos ou rurais.

Teoricamente, a definição de Educação à Distância é entendida como oposição à contínua e permanente supervisão dos professores presentes

com seus estudantes na sala de aula, sem deixar, contudo, de manter um plano, um acompanhamento e uma avaliação institucional. Esse tipo de consideração, hoje arcaico, tem o vício de considerar a Educação à Distância como sendo uma ampliação da sala de aula ou uma solução para a falta de professores. Mantém o esquema ensino-aprendizagem e a relação hierárquica entre detentores do saber, por um lado e aprendizes, do outro. A revolução provocada pela popularização da lógica do sistema binário, combinado com suas aplicações eletro-eletrônicas, em todas as esferas da vida humana, trouxe consigo a rápida obsolescência dos processos tradicionais, especialmente o da relação ensino-aprendizado. Uma flexibilização no modo de se considerar a Educação tornou-se imperiosa com a aplicação, na vida quotidiana, de produtos derivados da Teoria da Informação. Exemplos diversos de treinamentos e mesmo de cursos à distância, contendo os elementos de planejamento, verificação gradual e avaliação final, nos mais diversos setores, com base na teoria de sistemas, indicam para uma nova relação educativa, definida pelo relacionamento entre usuário e fonte de informação. A Educação à Distância, portanto, é um conjunto de facilidades, sistemicamente organizadas, oferecidas a todo tipo de usuário, que utiliza todo tipo de meio adequado, com o propósito de intermediar a aquisição de um conhecimento ou determinada habilidade, sem que para isso haja necessidade de interação presencial.

No Brasil, a Educação à Distância conheceu diferentes etapas evolutivas, ocorridas também em outros países, desde o curso por correspondência, passando pela transmissão radiofônica e televisiva, pela utilização da Informática e telefone, até os atuais processos de utilização conju-

gada dos meios - a Telemática e multimídia, por exemplo, juntamente com materiais impressos. Os cursos por correspondência contribuíram com uma metodologia de verificação de aprendizado que apelava para o interesse do aluno em aprender e não em ostentar certificados. Essa metodologia, inclusive, induzia ao aperfeiçoamento continuado e dispensava completamente a presença, no caso de cursos de auto-verificação (eletrônica, contabilidade, etc.). A utilização do rádio na Educação, bastante desenvolvida na década de 60 e 70, legou-nos o processo organizador de núcleos de recepção: grupos de pessoas, na área rural especialmente, reuniam-se para acompanhar o curso, sob a administração de um monitor. A criação da Fundação Roquette Pinto facilitou a organização racional do setor, com a formação do SINRED - Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa. A televisão educativa, a partir da década de 70, foi mais além: popularizou a educação à distância, especialmente em preparação dos exames supletivos, de modo que passou a não depender só do Estado, atraindo grupos organizados da Sociedade e a iniciativa privada; esta, com incentivo estatal, criou fundações para investirem nesse tipo de transmissão; quem mais investiu, porém, foi o Estado, facilitando a formação de rede de Televisões Educativas.

Diversas experiências, a partir daí, consolidaram-se no país, procurando a formação de recursos humanos (Posgrad/Capes, ABEAS), novos processos pedagógicos, suporte à sala de aula (experiências no Ceará e Maranhão), penetração nos bolsões de pobreza, nas periferias das cidades (FEPLAM/RS). No final da década de 80, a interligação de emissoras de rádios e televisão, na Rede Brasil, o desenvolvimento do sistema nacional de telecomunicações via satélite, cobrindo todo o país, a disseminação comercial

de aparelhos receptores (cobrindo 80% dos domicílios brasileiros), e, especialmente, a crescente utilização da Informática, criaram condições para se pensar numa reestruturação institucional de todo o complexo de Educação à Distância.

Na década de 90, a partir das propostas de um Grupo Interministerial, passou-se a utilizar intensamente emissões via satélite, em canal aberto, permitindo um processo interativo nacional, de professores e especialistas, unindo esforços da Fund. Roquette Pinto, Secretaria de Educação Fundamental - Coordenação de Educação à Distância (CODEAD), as Secretarias Estaduais de Educação e Tvs educativas locais para a atualização de docentes do ensino fundamental, com ênfase nas quatro séries iniciais. Trata-se do projeto "Um Salto para o Futuro", que aproveita as diversas conquistas dos processos anteriores, acrescentado o da interatividade com a fonte informativa. O sucesso da atividade comum facilitou a formação de grupos de trabalho interministeriais, que resultaram em diversos atos, como por exemplo, o Protocolo 003/MEC-MC, de 26 de maio de 1993, o Convênio 006/93-MEC/MC/EMBRATEL, com a participação do MCT, MINC, CRUB, CONSED, UNDIME. Estes atos formais pretendem explicitar os princípios comuns de integração da Educação com a Cultura, a Economia e a Política da Sociedade Brasileira, implantar e expandir a infra-estrutura de Informações do Sistema Nacional de Educação à Distância e ampliar as disponibilidades de satélite para fins educacionais. Um dos eventos mais promissores, nesse contexto, é o Acordo de Cooperação Técnica 004/93, assinado entre o MEC e a Universidade de Brasília, em 03 de setembro de 1993. Por esse Termo, a UnB

coordenará um Consórcio Interuniversitário envolvendo as Universidades Brasileiras, com a finalidade básica de dar suporte científico e técnico para a Educação Básica, utilizando os recursos da Educação Continuada e à Distância. A expectativa de exploração desse potencial na produção de pesquisa, aplicação de inovações e avaliação dos processos de Educação à Distância em curso, é imensa.

O contexto social é decisivo para a evolução das formas e conteúdos da Educação à Distância. As necessidades dos usuários são mais determinantes que as teorias ou que as estipulações normativas. Por isso, o modo de desenvolvimento, no contexto brasileiro, assume características próprias, que diverge da ebulição comercial norte-americana, provocada pela concorrência de mercado, e se diferencia da estruturação básica assumida na Europa, com apoio, inicialmente, na pedagogia consolidada da sala de aula, mas que evoluiu, de modo mais organizado e, principalmente, em direção à complementação do aprendizado regular e à profissionalização. A evolução da Educação à Distância, no Brasil, entretanto, não é resultado da explosão de mercado nem da organização assumida pelos governos nacionais da Europa, mas responde a um anseio de toda a população por uma educação moderna e de melhor qualidade.

Independente de algumas iniciativas, e do emprego limitado no ensino supletivo (previsto na Lei 5692/71), a Educação à Distância é reassumida, hoje, como um compromisso nacional, dentro do esforço do Plano Decenal de Educação Para Todos, envolvendo não apenas o setor Educação, mas toda a infra-estrutura do Estado e a cooperação dos setores organizados da

Sociedade. Empenhados estão, hoje, no sucesso da Educação à Distância, o setor produtivo, as instituições especializadas em Educação à Distância e diversos órgãos governamentais, entre estes, de modo especial, a administração indireta, que necessita, com freqüência, proceder a treinamentos uniformes, rápidos e atualizados com seu pessoal, em diversos pontos do país. As formas que assume a definem como Educação Aberta, Continuada e à Distância ou seja: envolve cursos com verificação final e certificados, como também, educação aberta, atualização e informações permanentes. O alcance é ilimitado, abrangendo a intensificação das formas de suporte ao ensino regular e à auto-formação, em várias áreas de conhecimento, além do subsídio continuado à Educação Permanente. Importa, agora, operacionalizar o aproveitamento racional e eficiente dos recursos disponíveis, tendo em vista as conquistas obtidas em termos de tecnologias aplicadas à Educação, (especialmente em Alfabetização e Pós-Alfabetização), as limitações existentes em alguns setores (que podem ser superadas com a cooperação de outros setores), por um lado, e o contexto social, econômico e educacional, por outro.

EXIGENCIAS DO CONTEXTO SOCIAL

O contexto social de nosso país, ademais dos problemas próprios que caracterizam sua realidade, como os modos de manifestação da crise social e econômica (a ser superada democraticamente), apresenta problemas educacionais, para cuja solução a Educação à Distância pode trazer uma contribuição decisiva.

A distância entre o ideal e o real na execução da função educacional, no âmbito da sociedade brasileira, é avaliada por dois parâmetros: o comparativo com outras sociedades e o intrínseco, resultante do não-atingimento dos objetivos propostos. Embora os contextos sejam diversos, observa-se que cada sociedade pretende reproduzir sua cultura e avançar no conhecimento, utilizando as mesmas formas de socialização e o mesmo esquema organizacional de outras sociedades, o que facilita a comparabilidade. As escolas, as faixas etárias dos alunos e os conteúdos ministrados mantêm uma singular simetria, produto de acordos tácitos ou explícitos, o que permite construir estatísticas e análises de comparação entre os países, o que, aliás, a UNESCO já o faz com competência. Por outro lado, a análise intrínseca - o não atingimento dos objetivos - em cada setor da função educacional, permite que se avalie o grau de desajuste entre o objetivo pretendido e o meio empregado.

Em ambos os aspectos - o comparativo e o intrínseco - o quadro geral da Educação Nacional apresenta um desempenho bastante precário. O ideal está mais distante do real do que em outros países de porte similar, como mostra o quadro comparativo abaixo, publicado na Folha de S. Paulo de 31/07/94, caderno especial A, pg. 9, citando UNICEF como fonte:

T.1- TAXA DE CRIANÇAS COM PELO MENOS CINCO ANOS DE ESCOLA

PAIS	PIB (per cap.) em US\$	CRIANÇAS C/ PELO MENOS 5 ANOS DE ESCOLA		
		REAL	ESPERADO	DIFERENÇA
Brasil	2.770	39	88	- 49
Gabão	4.450	30	90	- 60
Haiti	380	12	48	- 36
Arábia Saud.	7.940	63	92	- 29
Somália	150	3	28	- 25
Bélgica	20.880	81	97	- 16
Etiópia	110	11	26	- 15
México	3.470	80	89	- 9
Paraguai	1.340	70	76	- 6
EUA	23.120	91	94	- 3
Chile	2.730	85	87	- 2
França	22.300	96	97	- 1
China	380	86	46	+ 40
Egito	630	91	59	+ 32
India	310	62	40	+ 22
Vietnã	240	58	38	+ 20
Cuba	1.170	91	73	+ 18
Uruguai	3.340	94	88	+ 6

OBS.: O indicador mostra a diferença entre as crianças que chegaram à quinta série de ensino básico e o esperado. A taxa esperada de crianças com cinco anos de estudo é calculada de acordo com as possibilidades de um país realizá-la, levando-se em conta o seu potencial econômico. O estudo foi realizado com 129 países.

Do mesmo modo, o grau de atingimento dos objetivos educacionais está muito aquém do que se planejara, como mostram os quadros abaixo, publicados junto com o Plano Decenal de Educação para Todos:

T.2- REPETENTES, POR SÉRIE DO ENS. FUND., BRASIL - 1983-87

(milhares de alunos)

Ano	Mtr. 1ª S.	Rptt 1ª S.	%	2ª S.	3ª S.	4ª S.	5ª S.	6ª S.	7ª S.	8ª S.	Tot.
1983	6657	3572	53,7	817	478	308	565	306	206	19	4776
1984	7419	3543	47,8	859	443	294	614	276	181	104	4831
1985	6745	2840	42,1	865	529	349	638	386	296	175	4889
1986	6102	2480	40,8	893	562	372	665	386	247	133	4700
1987	6140	2552	41,6	948	639	413	703	413	258	140	4998

FONTE: MEC/CPS/CIP. OBS.: Os números da 1ª Série tiveram o ajustamento requerido pelo modelo PROFLUXO

T.3 - PROFESSORES COM FORMAÇÃO INADEQUADA, POR REDE E REGIÃO, BRASIL - 1988 (Percentual)

	PÚBLICA	PARTICULAR
Brasil	22,3	15,9
Nordeste	38,0	21,4
Sudeste	10,1	11,2

FONTE: CIP/SEEC/MEC. OBS.: Inadequado = 1º grau ou magistério incompleto

Existe, também, uma inadequação entre o processo tradicional de Educação e os novos desafios da Sociedade de hoje. O processo tradicional - concebido para funcionar de acordo com paradigmas ultrapassados na educação, referentes a: sala de aula, professor tradicional, número limitado de alunos, conteúdo rígido, ensino com método baseado na figura do professor, verificação de aprendizado por critérios uniformes, número de horas e de dias letivos - exige a montagem de uma infra-estrutura capilar, com grandes gastos,

qualidade diferenciada, dedicação pessoal do professor, duração e ritmos de maturação uniformizados, acompanhamento grupal. Como esta infra-estrutura é falha, só funcionando em alguns casos, os pressupostos não podem ser assegurados, acarretando um quadro desolador para a situação da Educação Brasileira. E mesmo que funcionassem, seus processos pedagógicos são ultrapassados e restritos, devido à exigência da interação presencial com o professor, dificultando o desenvolvimento do crescimento individual. Contudo, o modo de vida urbano atual (e a população brasileira é urbana em quase três quartos) requer outros processos de aquisição de conhecimento, que imprimam novo dinamismo ao processo educacional a fim de abranger novas formas de apresentar os conteúdos, novos conteúdos e ritmos individualizados de aprendizagem. Isso supõe independência quanto à figura do professor como única fonte de conhecimento e supõe a possibilidade de se ter acesso aos meios de atualização e aprofundamento constante do saber. Desenha-se um novo perfil de professor como orientador e indicador de caminhos, desde as fases mais iniciais da Educação, com tipo de formação permanentemente atualizado através de especialistas nas diferentes disciplinas; não é mais o ensinador, repetidor maquinal de conteúdos, mas é um prestador de informações e indicador de métodos. A escola tradicional, ao deixar de adaptar-se, torna-se um entrave para a socialização dos cidadãos no seu contexto.

Na estrutura da Educação à Distância, existem professores especialistas, tutores, supervisores pedagógicos e orientadores de aprendizagem que realizam trabalhos de forma articulada e/ou conjugada, com o suporte de equipes multiprofissionais, garantindo, assim, a qualidade dos cursos e iniciativas dessa área.

POLÍTICA DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

O objetivo básico da Educação à Distância, no contexto brasileiro, consiste em “promover o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, (como define a Constituição o objetivo da Educação, no seu art. 205), na forma própria do estímulo e facilitação do auto-aprendizado.

As diretrizes básicas para o desenvolvimento da Educação à Distância indicam para:

- incentivo à pesquisa e produção de aplicações educativas dos recursos tecnológicos, intersetorialmente dentro do Governo e com a Sociedade Civil, priorizando as formas interativas e a flexibilidade para facilitar a auto-aprendizagem;
- popularização das conquistas já consolidadas, sob a coordenação de uma Comissão Permanente;
- utilização intensificada de meios audiovisuais - som, imagem, dados - em trabalho conjunto com os setores de telefonia, de transmissão radiotelevisiva, de informática e de correios;
- esforço coordenado entre União, Estados e Municípios, buscando a participação do setor produtivo e a cooperação técnica e financeira internacional.

As metas intermediárias a serem propostas são:

1) Criação de infraestrutura:

<u>OBJETO</u>	<u>PRAZO</u>	<u>RESPONSÁVEL</u>	<u>RECURSO</u>
- Redes do setor Educação interconectadas	jun. 95	MEC/SEINF	
- Manual especificando as formas de acesso	dez. 94	MEC/SEINF, MC/TELEBRAS, EMBRATEL, RNP	
- Rede conectando as redes do Setor Educação com a Rede Teleinform. de Cultura, RNP e outras	dez. 94	MEC, MCT, MC, MINC, e outros	
- Disponibilidade de uso do meio de difusão por satélite	ago. 94	MC/EMBRATEL	
- Base de Dados Educacionais	dez. 94	MEC/INEP e CPS	
- Info-estrutura em unidades de Ensino, telefone, equipamentos, de informática, televisão, videocassete, antena parabólica (5.000 kits)	1995	MC/TELEBRAS, MEC/SEF, Secret. Est. e Munic. de Educação	
- Recursos Humanos capacitados em Educ. à Dist.		MEC, Consórcio Interuniv. e Secr. de Educação.	
- Rubrica orçamentária e convênios com financiadores	1995-6	MEC, Secr.Planej. da Pres. Rep.	
- Formação de base legal de cooperação multilateral (acordos, convênios)	dez. 1994	MEC, MC, outros Ministérios, grupos organizados	

2) Estabelecimento de Projeto Piloto (3 anos) Ampliável

<u>ATIVIDADES</u>	<u>PRAZO</u>	<u>RESPONSÁVEL</u>	<u>RECURSOS</u>
- Configuração da rede	out. 1994	MC	
- Produção de aplicações de recursos tecnológicos na capacitação de recursos humanos em Ed.Dist., no ensino fundamental, Informática e profissionalização	jul. 1997	MEC/CODEAD, MC, Secr. de Educ. e instit. priv. especializadas, Consórcio interuniv.	
- Difusão ampla e controlada das aplicações	dez 1995	Comissão Permanente	
- Televisão educativa interativa	dez. 1997	MEC/FRP, MEC/CODEAD, MC/TELEBRAS, EMBRATEL	

3) Fomento de projetos estratégicos

<u>ATIVIDADES</u>	<u>PRAZO</u>	<u>RESPONSÁVEL</u>	<u>RECURSOS</u>
- Capacitação de Especialista em Educação à Distância	1994-96	MEC, Consórcio Interuniv., MC	
- Produção e veiculação de apoio tecnológico à sala de aula	1994-95	MEC/CODEAD, FRP, MC	
- Capacitação de Rec. Hum. em Informática	194-96	MEC/SEMTEC, CODEAD, FRP, Consórcio	
- Capacitação de R.H. em educ. fundamental, média e tecnológ.	1994-96	MEC/SEF, MEC/CODEAD, MEC/SEMTEC, MC, Consórcio	

- Intercâmbio e cooperação internacional (Esp., França Alemanha, etc.)	1994-95	MEC, MRE	
- Incentivo ao Consórcio Interuniversit. de Educ. e contin e à dist. inuada via sat.	1994-5	MEC, UnB, CRUB	

CONCLUSÃO

Este esboço de uma política de desenvolvimento da Educação à Distância procurou contemplar a essência do processo novo, com seu enorme potencial de futuro, pois está centrado no mesmo sentido da evolução de idéias e de realizações da Sociedade Civil, neste final de século. Firma-se, também, na evolução histórica da própria Educação à Distância e na articulação de suas forças criativas (ambiente de pesquisa), realizadoras (engenharias de comunicações), administrativas (setores governamentais) e beneficiárias (setores sociais). A aceitação dos avanços tecnológicos impele para a mudança nos esquemas tradicionais de Educação.

Embora orientada para uma nova concepção educacional, a Educação à Distância não pode esquecer sua dimensão de suporte à melhoria de qualidade da escola atual. Percebe-se nela uma dupla vertente: de um lado a Educação à Distância prepara o ambiente educacional para um futuro inexorável que se avizinha, mas por outro lado, ela está imersa numa realidade que demanda urgente socorro para que possa, inclusive, facilitar os caminhos desta nova forma educativa. Já estão em aplicação - e necessitam incentivo - diversas maneiras de apoio da Educação à Distância à sala de aula e às carências do sistema de ensino vigente, como a preparação de professores, programas de Alfabetização e Pós-Alfabetização com a ajuda de monitores e de meios audiovisuais e, enfim, a oferta de treinamento profissional para a inserção no mercado de trabalho bem como formação combinada em tecnologias avançadas. Este suporte assume características vitais para que o país possa diminuir a diferença entre o nível “esperado” e nível “real”, na

disparidade atual de sua potencialidade econômica e sua situação educativa. Do mesmo modo, através do suporte da Educação à Distância, o nível de eficiência do sistema educacional tende a melhorar, por atingir, de modo imediato, seu ponto de maior densidade estratégica, que é a formação de professores.