

---

# Uma Nação em Risco

Marcos Elia

<sup>1</sup>Núcleo de Computação Eletrônica – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Caixa Postal 2.324 – 20001-970 – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

melia@nce.ufrj.br

**Resumo.** Neste artigo é feita uma reflexão crítica sobre a política do governo Lula para a Educação a Distância, representada pela proposta de utilização da Universidade Aberta a Distância em grande escala com o objetivo (legítimo) de aumentar significativamente o acesso ao ensino superior no Brasil. Esta crítica é desenvolvida de forma diferenciada, apontando razões para o erro estratégico, político e pedagógico da proposta.

**Abstract.** In this article is presented criticism to the actual government policy related to Distance Education that aims to use it as a mean to increase rapidly the student's enrolment to higher education system in Brazil. The critic raises reasons for strategic, politic and pedagogical mistakes in the government policy.

**Palavras-chaves:** educação a distância, política de informática na educação

---

## 1. O quadro-negro da exclusão

O título do artigo não tem nenhuma relação com os lamentáveis e recentes acontecimentos políticos do país e, embora, venha emprestado dos EUA, não tem tampouco nenhuma relação com a presente era Bush pós o 11 de setembro. Refere-se sim ao relatório final da comissão para Reforma Educacional criada em 1981 pelo governo Reagan [EUA, 1981]. Em essência, esse relatório alertava os norte-americanos para um inimigo interno: a mediocridade que o seu sistema educacional estava produzindo.

Infelizmente, para nós brasileiros, este risco também existe e tem se tornado crônico nas últimas quatro décadas, desde quando foram implementadas a Reforma Universitária [Brasil, 1968] e do Ensino Médio [Brasil, 1971] pelo governo militar, basicamente porque essas mudanças seguiam uma orientação expansionista da área educacional do Banco Mundial para os países do 3º Mundo e, em especial para a América Latina. Até hoje, sentimos o seu efeito devastador, fato este reconhecido pelo próprio Banco Mundial já em 1980, através de sua avaliação decenal referente à década de 70 [UNESCO, 1980].

Essa questão da expansão do ensino sem uma concomitante preocupação com a sua qualidade leva-nos a resgatar a seguinte reflexão [Elia 1995], inspirada na chamada “Física Lilliputiana”<sup>1</sup>:

“...A crise educacional é mundial e podemos perceber claramente os seus sinais no nosso sistema. Por exemplo, a questão da quantidade passa pela aquela idéia dos nossos governantes que pensam que para atender uma demanda cada vez maior (de alunos, de conhecimento, etc) basta apenas ampliar a rede escolar, baseando-se no raciocínio simplista de que o que funciona bem para poucos vai funcionar para muitos também. Mas nós educadores sabemos que isso não funciona assim. No campo da educação, como também em muitos outros, as coisas não podem ser aumentadas simplesmente aplicando-se um fator de escala, porque nem tudo segue a mesma proporção. Assim, como a física nos mostra que se dobramos o tamanho de um objeto sólido o seu peso não ficará aumentado apenas por um fator dois, mas sim por um fator oito vezes maior, os péssimos resultados da política educacional brasileira dos últimos 30 anos, basicamente voltada para a massificação do ensino, nos mostram que esse efeito de escala também ocorre na Educação.”

Quando fizemos a reflexão acima há 10 anos atrás, o Brasil havia alcançado a universalização do ensino fundamental, como resultado de ações maturadas ao longo de décadas (e de governos), conforme mostrou o pesquisador Sergio Costa Ribeiro em seu artigo “**Construindo o Saber**”, escrito para a edição comemorativa dos “25 ANOS da VEJA” [Costa Ribeiro 1993], sendo este talvez um de seus últimos trabalhos publicados em vida<sup>2</sup>. Em artigo anterior de grande repercussão, intitulado “A Pedagogia da Repetência” [Costa Ribeiro 1991], este estudioso de macro-políticas educacionais já chamava atenção dos educadores e dos governantes para o fato de que o “verdadeiro processo de exclusão não era mais deixar uma criança sem vaga na escola, mas sim, a

---

<sup>1</sup>Termo inspirado no famoso romance “Aventuras de Gulliver em Lilliput”, Swift, 1726, para se referir aos problemas de mudança de escala dos objetos.

<sup>2</sup> Ele veio a falecer em 1994.

---

de não conseguir mantê-la dentro da escola”, ou seja, alertava todos para o óbvio: é fundamental oferecer uma educação de qualidade que a mantenha a criança interessada e motivada.

Enquanto isso, lá fora o mundo vinha se globalizando de forma acelerada pela profusão das então chamadas “Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTIC)”, visto que o uso de computadores pessoais e da Internet tornavam-se cada vez mais viáveis em escala comercial. Os países desenvolvidos pularam na frente ao perceber que diante desse novo mundo havia a necessidade de agarrar novas idéias que definitivamente trouxessem uma mudança de qualidade e que levassem a uma nova escola,. Nós brasileiros, ao contrário, continuamos ampliando de maneira desproporcional (lilliputiana) e remendando casuisticamente a nossa escola secular. Até “escolas de lata” (em ‘containers’) foram sugeridas como solução para ampliar o número de vagas nas escolas, por políticos ocupando cargos importantes no governo de São Paulo e do Rio de Janeiro.

Hoje, vivemos em um mundo definitivamente globalizado onde, por conta de equívocos sistêmicos, a ampla maioria do povo brasileiro está excluída de tudo, sobretudo, da perspectiva de ter uma vida melhor através da educação. O fato é que o quadro-negro da exclusão vem se agravando cada vez mais com o analfabetismo funcional, decorrente das políticas educacionais expansionistas adotadas a partir dos anos 70 e, mais recentemente, com o analfabetismo digital que - em uma sociedade globalizada baseada na informação e no conhecimento - tem contribuído de forma assustadora para acelerar o aumento das diferenças e da falta de democratização das oportunidades já existentes. Do jeito que as coisas vão indo, a grande maioria dos brasileiros só irá encontrar empregos sem maiores qualificações.

## **2. Salto no escuro para o futuro**

Por outro lado, pesquisas teóricas e empíricas, realizadas aqui e no exterior nos últimos anos, têm mostrado que a utilização das tecnologias da informação e da comunicação (TIC) como tecnologia educacional têm realmente o poder de mudar a qualidade da escola, além de torná-la acessível a um maior número de estudantes. Em particular, o ensino a distância com base nas TIC, uma possibilidade amparada pela legislação já há alguns anos [Brasil, 1996], tem se apresentado como uma das mais promissoras alternativas de geração dessa escola nova.

*Pari passu*, temos hoje um governo que foi eleito democraticamente e que tem uma clara preocupação em implementar políticas afirmativas que revertam este quadro-negro da exclusão educacional. Contudo, eis que, no meio de condições acadêmicas e políticas tão favoráveis surge novamente, de fora e de dentro do país, o risco de soluções milagrosas para uma inclusão rápida dessa maioria de excluídos, particularmente, no ensino superior.

O santo milagreiro da hora é a Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) que está propondo a utilização da Universidade Aberta a Distância em grande escala com esse propósito. O problema com essa decisão política é que - enquanto tomada como uma opção educacional do governo para atingir grandes números – os riscos são grandes de empurrar de vez o país para o 4º Mundo. Seguem as nossas razões.

---

## 2.1 Erro estratégico

A estratégia do governo para a criação da Universidade Aberta a Distância é promover a formação de consórcios entre IES já existentes e outras instâncias de natureza pública ou privada, com interesses no setor educacional. Embora o governo tente justificar desta maneira a presença das IES públicas em tal processo, o fato é que a participação dessas instituições nesses consórcios é de apenas alguns professores, não se configurando em uma participação de natureza colegiada e acadêmica das IES consorciadas, o que faz toda a diferença. Este é o caso, por exemplo, da participação da UFRJ na área de Biologia e Física no consórcio CEDERJ no Estado do Rio de Janeiro, tomado em vários discursos do governo como paradigma dessa estratégia.

Até se entende a criação de mecanismos como esses (consórcios) em caráter probatório e com o objetivo, digamos, de vencer a inércia das estruturas universitárias públicas, que tendem a ser conservadora quando se trata de inovações internas e, dessa forma, dar início ao movimento na direção de uma educação a distância. Com os mesmos argumentos circunstanciais, compreende-se também a criação de uma área específica para tratar da educação a distância com status de Secretaria (SEED) na estrutura funcional do MEC. Mas é inaceitável que se pretenda que tais mecanismos sejam perpetuados e expandidos, consolidando-se, no primeiro caso, como Universidades Virtuais Regionais do Brasil sob a forma de um conglomerado de consórcios regionais, como agora está se propondo. Se esta for uma luz no fim do caminho para as Universidades do futuro, que o seja, mas tomá-la hoje estrategicamente como farol é dar um salto no escuro para o futuro.

O que está claro é que o governo, baseando-se na alegação legítima de que precisa expandir o acesso ao sistema de ensino superior, pretende criar uma estrutura universitária nova baseada no ensino a distância com recursos da tecnologia da informação e da comunicação, que correria paralela e independentemente da estrutura atual, e não integrada a ela.

É público e notório que, ao menos no âmbito do ensino público, são as universidades brasileiras as principais detentoras dos conhecimentos mais atualizados e dos processos de investigação por novos conhecimentos, básicos e aplicados, gerados no Brasil. É sabido também, ao menos para aqueles que são atuam na área, que em um mundo globalizado pelas TIC a matéria-prima primordial ainda é o conhecimento, sendo que essas tecnologias apenas ajudam a democratizar o acesso a este conhecimento.

Por esta razão, entendemos como sendo mais estratégica aos interesses nacionais uma política que promova estímulos ao desenvolvimento de uma EAD de dentro para fora dos departamentos existentes nas diversas universidades brasileiras, que são constitucionalmente definidas como nichos que desenvolvem atividades de pesquisa, ensino e de extensão. Qualquer outra ação de mais curto-prazo, pragmática, feita de cima para baixo, ou ainda, de fora (organismos internacionais) para dentro, como a que ora está se engendrando para o país, não poderia prescindir da assistência de baixo para cima dessa base de conhecimento já disponível nas universidades.

Naturalmente, tal proposta do governo para ser viável precisaria de uma legislação para a EAD que também fosse independente da legislação educacional do país, isto é, em oposição ao que é atualmente e tem sido ao longo de toda a República: uma legislação e ações estratégicas diferenciadas para os diferentes níveis de ensino.

---

Pois bem, esta é exatamente a filosofia expressa na minuta de Decreto ora em elaboração por uma comissão da SEED com o propósito de regulamentar o Art. 80º da LDB [Brasil, 1986]. São baseadas em argumentos simplistas e inaceitáveis as justificativas dadas por um representante da SEED/MEC durante a realização de um Painel do SNEADES em Porto Alegre [GTEADES, 2005] de que, por um lado, a regulamentação de um único artigo (caput mostrado no quadro1) tem que ser feita por Decreto único e, por outro, de que o Decreto único estaria contemplando de forma diferenciada o ensino superior ao tratar os diferentes níveis de ensino em Capítulos separados.

*CAPUT* do Art. 80º da LDB: “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”

MINUTA DECRETO SEED/MEC: “Dispõe sobre o credenciamento de instituições e a oferta de cursos e programas de educação a distância - EAD na educação escolar de nível médio, educação básica de jovens e adultos, educação profissional de nível técnico e na educação superior e dá outras providências”.

**Quadro 1: CAPUT do Art. 80º da LDB e MINUTA DECRETO SEED/MEC em elaboração**

Além de ser inédito na legislação educacional brasileira que tradicionalmente sempre foi regulamentada por nível de ensino, não há especificidade em educação a distância, ou em qualquer outra modalidade, que justifique uma regulamentação única de uma dada modalidade para todos os níveis de ensino, posto que a especificidade está justamente nesses níveis, que requerem diferentes ações e modelos pedagógicos. Os dois excertos de textos da legislação mostrados no quadro 2 ilustram este argumento, na medida em que evidenciam, pela sua especificidade, como eles seriam itens jurídicos estranhos se fossem incluídos na referida minuta de Decreto único e que, talvez por isso mesmo, eles tenham sido deixados de fora do mesmo.

EXEMPLO 1: “O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergências.” Art. 32 –IV - §4º da LDB (Lei nº 9.394,1996).

EXEMPLO 2: “Oferta de disciplinas na forma semipresencial pelos departamentos das IES”. Portaria/mec Nº 4059 de 10 de dezembro de 2004.

**Quadro 2: Excertos de textos da legislação sobre EAD**

Em se tratando de educação a distância, consideramos muito pouco provável de ser alcançada uma harmonia sistêmica em um Decreto único que acomode os diferentes contornos que a EAD assume em cada nível de ensino. Portanto, aprovar tal Decreto é, ao nosso ver, abrir o caminho para uma invasão digital no sistema educacional brasileiro, cujos efeitos podem ser prejudiciais a nossa cultura e à soberania do país.

Preocupa-nos também a insistência com que este formato inédito de decreto educacional vem sendo imposto, o que nos permite especular que, se fosse formatado de forma diferenciada e elaborado pelas legítimas instâncias tomadoras de decisão políticas para cada nível de o ensino, um projeto de Universidade Aberta a Distância não seria

---

(hoje) aprovado. Mas essa já é uma questão de natureza política, o outro equívoco que iremos abordar em seguida.

## **2.2 Erro político**

A presente especulação neste artigo quanto às intenções do Decreto elaborado pela SEED/MEC pode estar errada, como também poderiam estar totalmente erradas as boas intenções da comissão que o elaborou. Temos visto recentemente esta inconsistência entre a intenção e a prática política em outras propostas de regulamentação no atual governo Lula (Cultura, Jornalismo, IBGE e, mais recentemente, a cartilha do “politicamente correto”)<sup>3</sup> levado mais –queremos crer– pelo afã de querer fazer as coisas acontecerem. Mas tudo isso é detectável e minimizado quando há um debate aberto entre os setores interessados e competentes, o que, estranhamente, não está havendo no que se refere às políticas para a EAD no país, em que pesem as declarações em contrário dos seus atuais formuladores.

A ausência do debate político pode ser avaliada pelo fato de que o texto do anteprojeto da Reforma da Educação Superior (versão divulgada em dezembro de 2004), também proposta pelo governo (MEC) e que se encontra em discussão pública, não trata do assunto EAD no seu decálogo de princípios nem em nenhum dos seus 100 artigos (a segunda versão divulgada em abril/2005 refere-se à EAD nos artigos 8º, 11 e 27). Além disso, a comunidade acadêmica foi surpreendida pelo lançamento do projeto da Universidade Aberta a Distância, do qual só tomou conhecimento pela primeira vez através da imprensa (Folha de S.Paulo, 16/04/05).

Se a alternativa da EAD no molde em que está sendo proposta pelo governo é tão importante para o país, por que não a explicitaram na proposta de reforma universitária para que pudesse ser discutida no conjunto da obra? E mais, por que foi sistematicamente negado o debate com um grupo de especialistas, reunidos pelo próprio MEC no âmbito da Secretaria de Ensino Superior [GTEADES, 2005], que havia apresentado por escrito críticas à minuta de Decreto em tela. O que se percebe aqui de mais grave é a ausência de debate entre instâncias do próprio MEC, em flagrante violação à realização de estratégias políticas articuladas dentro de uma visão sistêmica, como a que tem sido defendida pelo Exmo. Sr. Ministro da Educação, Tarso Genro, em diversos discursos e declarações públicas.

No caso em questão, essa visão orgânica implica em um movimento cultural interno e transformador das IES, que tem que ser orientado por uma legislação pautada por princípios mais dialógicos e menos regulatórios que apenas trata a EAD/TIC como uma modalidade de ensino inovadora aplicável, por igual, a todos os níveis de ensino.

## **2.3 Erro pedagógico**

A implantação de uma modalidade de Educação a Distância, apoiada pelas tecnologias da informação e da comunicação em um mundo globalizado, ainda precisa tanto de questionamentos quanto de propostas inovadoras, sobretudo aquelas que estejam mais

---

<sup>3</sup> Este artigo foi escrito em março de 2005 e está sendo revisto agora em julho quando fatos absurdos, referentes à corrupção nos quadros políticos do Partido dos Trabalhadores, estão sendo tornados público por uma CPI do Congresso Nacional.

---

voltadas para desenhar o novo perfil do professor em um processo de ensino-aprendizado que evolui constantemente em rápidas transformações.

Como já dissemos, sob esta perspectiva, um modelo pedagógico de EAD para o ensino superior deve colocar os professores no centro e como sujeitos de todo o processo de ensino-aprendizagem, para que eles atuem nos departamentos já existentes na IES (particularmente as públicas) como germinadores de uma nova cultura. Sem esse caldo de cultura, não teremos em nosso país uma expansão do ensino superior com a qualidade desejável. E somente com novas posturas acadêmicas, a educação a distância poderá contribuir para que sejam viáveis os novos paradigmas de inclusão, diferenças, solidariedade e acessibilidade preconizadas na Reforma Universitária, ora em discussão.

Contudo, sob a perspectiva da Universidade Aberta a Distância que o governo Lula quer implantar para grandes números, o modelo pedagógico é ortogonal ao que foi comentado justamente acima, porquanto tal modelo está sendo engendrado apenas para viabilizar uma nova estrutura de ensino superior que seja totalmente a distância. Com base nele, por exemplo, propõe-se criar uma mega estrutura de produção, de gestão e de automatização dos procedimentos, montada de cima para baixo, na qual o professor é apenas um coadjuvante, denominado “conteudista”: (i) o seu conhecimento é fornecido sob demanda; (ii) o qual é em seguida formatado em um contexto didático cuja definição ele (professor) em geral não tem participação; (iii) passa por outras etapas típicas de uma linha de produção, para gerar no final um artefato de aprendizagem muito bonitinho e bem acabado; (iv) que será então distribuído para os estudantes em diferentes mídias (impressa, CD-ROM, WEB), mas que ninguém tem condições ainda (hoje) de garantir, se é ou não, pedagogicamente eficaz ( ou ordinário).

O conceito de educação a distância com recursos das tecnologias da informação e da comunicação (EAD/TIC) em uma sociedade do conhecimento, como entendemos, transcende essa visão reducionista que não leva em conta a natureza multifacetada dessas tecnologias que faz, para citar as mais importantes:

- (i) com que o professor possa rapidamente se apropriar da TIC com uma total autonomia e que -se for aliada a uma dose de criatividade e a uma reflexão crítica sobre suas crenças e práticas pedagógicas induzidas por políticas públicas corretas- desencadeará as mudanças de posturas e de modelos de ensino necessários;
- (ii) que encurta distâncias aproximando professores e alunos com interesses comuns, onde quer que (universidade) eles estejam, promovendo a democratização do conhecimento de forma integrada, multidisciplinar e cooperativa, criando a verdadeira Universidade do Brasil

A distinção entre a visão tradicional e a visão mais sistêmica que aqui estamos tentando fazer (e defender!) pode ser mais bem compreendida por meio de uma análise semântica do significado das duas formas escritas que têm sido usadas, indistintamente, para denominar o termo em pauta, a saber: “Educação à distância” e “Educação a distância”. No primeiro caso, a presença do artigo definido remete-nos à visão tradicional que subte a existência de um objeto definido que é o curso na modalidade a distância. Enquanto que no segundo caso, a ausência desse artigo indica claramente algo não necessariamente definido ou localizado que paira sobre todo o sistema educacional, no caso, um princípio que induz uma mudança de postura. No quadro 3 resumimos essas duas visões.

EAD	EAD
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Há um objeto definido associado</li> <li>• Estruturado de cima para baixo usando uma mega estrutura de produção</li> <li>• O professor é um mero coadjuvante (conteudista)</li> <li>• Educação Superior a Distância</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trata-se apenas de uma nova cultura acadêmica</li> <li>• Estruturado de baixo para cima nos deptos. (Portaria nº 4059 de 10/12/2004, MEC)</li> <li>• O professor é o sujeito do processo</li> <li>• Educação a Distância no Ensino Superior</li> </ul>

**Quadro 3 - Duas visões complementares de EAD: (a) Tradicional e (b) Sistemática**

### 3. Conclusões

Estas simples reflexões e diretrizes têm sido o objeto de estudos e recomendações feitos ao longo das duas últimas décadas pela comunidade de pesquisadores da área de Informática na Educação e podem ser encontradas nos Anais e Revistas publicados ao longo desse período, no exterior e no Brasil.

Representantes da comunidade de pesquisadores brasileiros não se furtaram quando foram convocados pelo governo em 2001 e 2004 para oferecerem subsídios sobre Educação a Distância, inclusive de natureza pedagógica. Os consensos que foram possíveis alcançar nessas duas oportunidades encontram-se sob a forma de relatório, disponível (até recentemente) no sítio eletrônico do MEC. Embora reconheçamos que ainda seja ainda muito pouco isso é tudo que sabemos e que pode ser oferecido responsabilmente ao governo.

O fato é que, com o pouco conhecimento que ainda dispomos de como se dá o processo de ensino-aprendizagem-avaliação em uma modalidade de educação a distância, adotar uma solução como esta que o governo está propondo em grande escala significa, muito provavelmente, que em plena sociedade do conhecimento onde a qualidade da formação é fundamental, estaremos produzindo um enorme contingente de profissionais universitários analfabetos diplomados.

Considerando as circunstâncias atuais e, bem como, a própria natureza dessas tecnologias IC que são incrivelmente simples e portanto facilmente acessíveis, a melhor política do governo é estimular iniciativas diversas e exploratórias.

E quem disser que já tem hoje muito mais do que isso para oferecer, porque diz possuir modelos pedagógicos de ensino-aprendizagem-avaliação para EAD, testados e validados para serem usados em grande escala de forma confiável, estará fazendo uma espécie de propaganda enganosa para tirar proveito de uma situação politicamente vergonhosa para o Brasil: o quadro-negro da exclusão educacional.

### 4. Referências

BRASIL “Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior, e dá outras providências”, Lei nº 5.540, 1968.

\_\_\_\_\_ “Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências”, Lei nº 5.692, 1971.



- 
- \_\_\_\_\_ “Diretrizes e Bases da Educação”, Lei nº 9.394, 1996.
- COSTA RIBEIRO, S., “A pedagogia da repetência”, Estudos Avançados, vol. 5 (12), 1991.
- \_\_\_\_\_ “Construindo o Saber”, edição comemorativa dos “25 ANOS da VEJA”, 1993.
- ELIA, M.F. “Painel: A formação de professores na UFRJ: uma visão institucional”, Educação em Bytes, Casa da Ciência/UFRJ, Dez **1995**
- EUA <http://www.ed.gov/pubs/NatAtRisk/>, 1981.
- GTEADES/SESu <http://eventos.ead.pucrs.br/sneades2005>
- UNESCO Documento impresso distribuído aos presentes quando da apresentação do relatório educacional decenal no Institute of Education, London University, 1980.