

A CONTRIBUIÇÃO DO CONSÓRCIO INTERUNIVERSITÁRIO DE EDUCAÇÃO CONTINUADA E A DISTÂNCIA - BRASILEAD- PARA O DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Paulo Vicente Guimarães*

As origens e a organização do Consórcio

Em 1993, por proposta da Universidade de Brasília, os reitores das universidades públicas brasileiras, reunidos na sede do Crub, em Brasília, resolveram assinar entre si um Convênio para implantar o Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância que, entre outros objetivos, visa colaborar com os governos federal, estaduais e municipais no aumento e diversificação da oferta das oportunidades educacionais do país, através da criação do Sistema Nacional de Educação a Distância, sob o comando do Ministério da Educação e do Desporto.¹

Coube aos diretores das faculdades de Educação ou de instituições equivalentes das universidades públicas, em estreita cooperação entre os diretores das outras áreas do conhecimento intra-universidade, a implantação do Brasilead, hoje constituído por 54 instituições públicas de ensino superior e organizado por um Conselho Diretor, com presidência colegiada, composta por um presidente e cinco vice-presidentes regionais, eleitos pelos membros do Conselho Diretor. Este Conselho é assessorado por um Comitê de Educação Continuada e a Distância, por um Conselho

*Doutor em Educação pela Universidade de Paris. Professor adjunto da Universidade de Brasília (UnB) e diretor da Faculdade de Educação dessa universidade.

¹Convênio assinado entre os reitores das universidades brasileiras em setembro de 1993, p.1 e 2.

Consultivo Comunitário e por uma Secretaria Executiva, com sede em Brasília.²

Após a concepção do Brasilead, os ministros de Estado das Comunicações, Cultura, Ciência e Tecnologia, Educação e do Desporto e os presidentes do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), da Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel), do Conselho de Secretários de Educação (Consede) e da União Nacional de Dirigentes Municipais (Undime) assinaram Convênio de Cooperação mútua entre as partes com vistas a "conceber, desenvolver e implantar e expandir a infra-estrutura de informações do Sistema Nacional de Educação a Distância, representada por uma rede informacional de educação, e ampliar as disponibilidades de satélite para fins educacionais".¹ Coube à Universidade de Brasília, em convênio com o Ministério da Educação e do Desporto, "sediado, como pólo experimental, no seu espaço físico, o Consórcio Interuniversitário de Educação e Formação Continuada, via satélite, visando a desenvolver programas de educação a distância, incluindo educação continuada em nível avançado e intermediário, educação tecnológica, capacitação de professores nos três níveis, bem como pesquisa e desenvolvimento no uso das novas tecnologias no processo ensino-aprendizagem, com a cooperação de universidades e organismos nacionais e internacionais."⁴ Estes convênios encontram-se desativados, e a recém-criada Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação e do Desporto está retomando as iniciativas governamentais com vistas à formulação da Política Nacional de Educação Continuada e a Distância.

²Regimento Interno do Brasilead, artigos 7º e 8º, p.4 e 5.

³Convênio de Cooperação Técnica nº 6, assinado em 8/12/93, p.2.

⁴Acordo de Cooperação Técnica nº 4, assinado entre a FUB e o MEC, em 3/9/93, p.2, letra a.

O pano de fundo da criação do Consórcio

A iniciativa brasileira de criação do Brasilead refletiu a sinalização mundial dos países desenvolvidos, nas três últimas décadas deste final de século, tendo em vista a impossibilidade dos respectivos sistemas educacionais presenciais de responder às demandas dos sistemas produtivos, sociais, políticos, culturais e científico-tecnológicas reclamadas pela globalização das atividades do mundo contemporâneo. Esta iniciativa espelhou, de modo especial, o divórcio entre o extraordinário desenvolvimento dos conhecimentos do mundo contemporâneo, base da promoção da cidadania e do desenvolvimento, enquanto categoria global, e as limitadas oportunidades de acesso e capacidades de assimilação a essa produção intelectual mundial, pelo mais rico potencial humano do País, a inteligência da criança, do jovem e do adulto brasileiros.

A partir de 1970, particularmente, a instabilidade e mutação dos mercados de trabalho começaram a retirar dos trabalhadores, mesmo os mais qualificados, a segurança do emprego. Esta tendência vem agravar-se com a mundialização do comércio e da produção industrial, dando origem a estratégias de *outsourcing*, de *downsizing* e de *re-engineering*, destinadas a reduzir ao mínimo as necessidades de mão-de-obra e passando a exigir-lhe maior qualificação. Acresce, ainda mais, que as economias centralizadas no Estado começaram a abandonar as estratégias político-industriais de planejamento da produção, levando à sua liberalização e, conseqüentemente, deixando a população economicamente ativa sem o amparo do Estado. Com efeito, é preciso constatar que a sobrevivência econômica das nações e o aumento da justiça social passa pela capacidade que têm as sociedades de assegurar o pleno emprego assalariado de toda população economicamente ativa, independente da mobilidade da mão-de-obra por diferentes empregos ou ocupações profissionais. Mesmo abandonando, hoje, o conceito de Estado do Bem-Estar Social, é mais oneroso para a sociedade sustentar desempregados do que criar novas oportunidades de emprego.

Em Aberto, Brasília, ano 16, n.70, abr./jun. 1996

Numa situação clara de instabilidade e de mutabilidade de emprego, o capital mais valioso para o trabalhador é a sua qualificação profissional e a capacidade de adaptar-se a novas exigências do perfil profissional reclamado pelo mundo do trabalho.

Por outro lado, a própria competitividade das empresas passa pela sua permanente flexibilidade e capacidade de adaptação a novas exigências de mercado, novas metodologias e tecnologias de produção e de comercialização de produtos e serviços o que é possível somente com a qualificação da mão-de-obra e muita educação para a mudança.

Desenham-se, assim, neste final de século, novas estratégias de políticas educacionais que exigem da parte dos governos e das sociedades a sua formulação concreta e implementação imediata. É neste contexto que, a partir dos anos 70, surgiram os grandes sistemas nacionais de educação superior a distância, primeiramente na Europa e, em seguida, no Canadá, nos Estados Unidos e na Austrália. Mais recentemente, a partir de meados da década de 80, todos os países desenvolvidos criaram os seus sistemas nacionais de educação a distância, o que foi igualmente feito por países em processo de desenvolvimento rápido como os da bacia do Pacífico e muitos outros países de menores recursos.

As diferenças entre os sistemas de ensino presencial e os sistemas de ensino a distância

O rápido desenvolvimento dos sistemas nacionais de ensino a distância nos dias atuais fez sobressaltar três ordens de diferenças em relação ao ensino presencial.

A primeira diz respeito à metodologia do ensino. O ensino a distância baseia-se no princípio de que qualquer pessoa é capaz de aprender por si só (auto-aprendizagem) desde que tenha acesso a materiais de instrução

de alta qualidade pedagógica e suficientemente compreensíveis e atrativos. Estes materiais podem ser escritos, mas complementados por programas de rádio e televisão, fitas gravadas, áudio e vídeo, disquete ou CD e por programas para microcomputadores etc. O estudante pode utilizar estes materiais educativos, em ritmo próprio de aprendizagem, em locais como sua casa, ambiente comunitário próprio, num centro de formação da empresa, no salão paroquial da igreja, na sede de seu clube ou de seu sindicato etc. Pode haver centros de apoio ao sistema de ensino a distância, descentralizado, onde o estudante pode ocasionalmente obter apoio científico e pedagógico através de monitores ou pode obter o mesmo tipo de apoio por via postal, fax ou telefone. A avaliação da aprendizagem é necessariamente formal, presencial e em condições controladas.

A segunda ordem de diferença é organizacional. O sistema de ensino a distância supõe necessariamente um ou mais centros de produção de materiais de instrução mediatizados; a saber: editorial, estúdio de produção de vídeo e áudio, centro de produção de *software* educacional, também denominado *courseware*. É importante que existam as redes organizadas de distribuição destes materiais (postal, emissoras de rádio e TV, rede de microcomputadores). O pessoal administrativo deve ser previamente treinado e tem importância fundamental no sucesso do ensino a distância. Toda interação com os estudantes é feita a distância: registro e inscrição, publicação de resultados acadêmicos, pagamentos, informações como notas ou calendário de trabalhos/provas etc.

A informatização administrativa é absolutamente indispensável, principalmente quando se trata de grande número de alunos.

O pessoal docente é bastante reduzido em relação ao ensino presencial. Neste, uma sala de aula é considerada ideal com 25 alunos por professor, chegando até, em casos especiais, à relação de 15 alunos por professor. No

ensino a distância, a relação é de 100 alunos por um professor, tendo em vista que a comunicação entre aluno e professor não é sistemática, mas ocasional.

A terceira e última diferença é de ordem econômica. Podemos considerar que um sistema de ensino a distância é um empreendimento de "capital intensivo", enquanto os sistemas educativos convencionais são de "mão-de-obra" intensiva. Isto significa que o uso de tecnologias de produção e difusão de informação - que exigem investimento de capital - permitem reduzir as necessidades de pessoal docente. Conseqüentemente, as despesas com pessoal e de funcionamento do sistema de ensino convencional comparadas às do sistema de ensino a distância são substancialmente diferentes. No primeiro sistema, as despesas com pessoal variam entre 80% a 85% dos gastos globais, enquanto que os gastos com o funcionamento se situam entre 15% a 20%. No sistema de ensino a distância, os encargos com pessoal variam de 55% a 65% e os de funcionamento se situam entre 35% a 45%. Esta diferença da estrutura de encargos é devida principalmente à terceirização dos serviços: contratos de cedência de *copyright* com autores dos cursos, direitos de emissão de rádio e TV, ocupação de redes telefônicas e de informática e manutenção de centros de apoio didático-científico regionais etc. Nesta perspectiva, os indicadores de pessoal docente e técnico-administrativo, típicos de Universidades Abertas consideradas de dimensão pequena a média, isto é, de 10 mil a 30 mil estudantes, são também bastante reduzidos. Para este tamanho de universidade, a experiência administrativo-educacional tem demonstrado que são necessários aproximadamente 200 professores - 50 com o título de doutor e 150 com o título de mestre - e, na área técnico-administrativa, a demanda é de 300 pessoas, sendo 150 técnicos e 150 administrativos, todos trabalhando em tempo integral.⁵

⁵Os dados aqui citados foram fornecidos ao autor deste artigo pelo presidente do International Council for Distance Education. Prof. Armando Rocha Trindade, em conferência na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, em fevereiro de 1997.

Por outro lado, os custos de concepção e produção de materiais de aprendizagem (livros, áudio, vídeo, *software* e outros multimídias) são elevados e variam de país para país. Neste particular, estima-se em US\$ 300 mil o custo de uma disciplina/curso anual; mesmo considerando a matrícula superior a 2 mil alunos por curso, os custos de funcionamento desta universidade são substancialmente inferiores ao do ensino superior convencional.

As perspectivas do Consórcio, a política educacional governamental e os modelos de instituições de educação a distância

Sem dúvida, a iniciativa e o apoio dos reitores das universidades brasileiras, em 1993, para a criação e a implementação do Brasilead, representaram uma consciente e corajosa afirmação política dos nossos dirigentes universitários, no sentido de inserir o Brasil na parceria do estratégico movimento internacional dos países desenvolvidos e em rápido processo de desenvolvimento, com vistas à criação do Sistema Nacional de Educação a Distância. A proposta de organização do Brasilead veio, ambiciosamente, favorecer o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre as universidades públicas de forma a permitir o desenvolvimento de programas de educação e de formação continuada a distância a serem realizados de forma consorciada, seja pelas próprias universidades, ou em parceria com centros de pesquisa, centros de educação tecnológica, centros de treinamento, centros de informática, televisões educativas, empresas etc, buscando o mais amplo apoio e cooperação internacionais.

Portanto, o modelo de organização e funcionamento do Consórcio não pretende e nem pode substituir a oferta de cursos a distância pelas instituições de ensino superior, seja de forma isolada ou consorciada.

O modelo do Brasilead que está em prática vem apoiando, integrando e facilitando o desenvolvimento das ações educativas nacionais, regionais e locais das instituições consorciadas. Embora sofrendo os reflexos da falta de recursos financeiros das universidades públicas, do limitado *status* da educação a distância no País e do reduzido número de professores especializados nesta área, as ações do Brasilead têm sido de apoiar a concepção e implantação de cursos, elaborar projetos destinados às agências governamentais e não-governamentais que apoiam o financiamento a cursos e pesquisas; estimular e promover o intercâmbio e a troca de experiências referentes à oferta de cursos, gerenciamento de programas e desenvolvimento de pesquisa nas dimensões nacional e internacional; implantar o banco de dados sobre educação a distância no Brasil e no exterior, e, finalmente, o desenvolvimento de programas de formação de recursos humanos. Estas ações vêm sendo apoiadas, em parte, técnica e financeiramente pelos governos francês e espanhol, além de outros apoios e intercâmbio com Universidades Abertas ou programas de educação a distância da Alemanha, Venezuela, Espanha, Inglaterra, Canadá, Portugal, França, Estados Unidos e o apoio direto que sempre recebemos do International Council for Distance Education.

Por outro lado, a continuação do sucesso da experiência brasileira de organização, funcionamento e gerenciamento da política nacional de educação a distância colocada em prática, desde 1993, pelos reitores e diretores de faculdades de Educação das universidades públicas brasileiras, através do Brasilead e com o apoio do Ministério da Educação e do Desporto, está condicionada a algumas cautelas do governo Fernando Henrique Cardoso e das universidades brasileiras. A primeira cautela governamental e o Ministério da Educação e do Desporto definir, junto com os reitores das universidades brasileiras e o Consórcio, que tipo de organização das instituições de educação a distância deve ser desenvolvido no Brasil, à luz da experiência internacional, e que prioridades educacionais devem ocupar essas instituições.

A experiência internacional tem demonstrado que as instituições de educação a distância podem ter existência autônoma, como, por exemplo, a Open University (OU) da Inglaterra e a Universidad Nacional de Educación a Distancia (Uned) da Espanha, designadas na literatura internacional por *single mode systems*, ou estar associadas a uma universidade convencional, denominada *dual mode systems*. A experiência do Consórcio tem revelado que é mais vantajoso para o Brasil institucionalizar a política nacional de educação a distância através da segunda solução, isto é, o *dual mode systems*, por disporem, logo de início, as universidades brasileiras de uma infra-estrutura administrativa e de um corpo docente qualificado.

Além do mais, é preciso levar em consideração as enormes distâncias do território brasileiro, sendo necessário, portanto, descentralizar a oferta de educação a todos os segmentos da sociedade brasileira, com menor custo, maior eficiência e com melhor diversificação da oferta de cursos e de qualidade da educação a ser oferecida. Uma única Universidade Aberta no Brasil não poderia atender a estes requisitos e ser melhor em todas as áreas do conhecimento.

A vocação regional das universidades, as áreas fortes de seus cursos e pesquisas, a proximidade com o público e a facilidade de distribuição do material instrucional, as redes locais de apoio didático-científico aos alunos etc, tudo isto evidencia a opção governamental pelo *dual mode systems* de instituições brasileiras de educação a distância cujo modelo, o Brasilead vem trabalhando com êxito, apesar das enormes dificuldades que vem enfrentando.

É muito importante, repetimos, que o Ministério da Educação e do Desporto assumam a responsabilidade de conceber, coordenar e financiar a implantação do modelo brasileiro de instituições de educação a distância acima descrito. Aqui aparece a segunda cautela governamental, isto é, evitar o risco de a universidade convencional relegar a educação a distância a um papel minimizado, em termos orçamentários, nas prioridades da oferta dos cursos e na formação e disponibilidade de pessoal qualificado e, principalmente, evitar que o *status* do ensino a distância seja inferiorizado.

Nos Estados Unidos da América do Norte, por exemplo, a Pennsylvania State University (Penn State University) resolveu este problema atribuindo à educação a distância a mais alta prioridade dentro de sua estrutura educacional convencional, ao nomear um vice-reitor para o ensino a distância, Vice-President for Distance Education. Além desta medida, a Penn State organiza a 18ª Conferência Mundial do International Council for Distance Education, no corrente ano, e tem liderado nos Estados Unidos uma ação associativa de todas as grandes universidades americanas, com vistas ao desenvolvimento do ensino a distância naquele país. Além de ser uma experiência internacional bem-sucedida, existem outras vantagens de criação de um sistema nacional de ensino a distância junto a uma ou mais universidades convencionais de grande porte. Uma das vantagens é a de possibilitar, nessas universidades, o aumento da oferta de ensino superior destinado à sociedade circundante, oferecendo, a distância, parte de seus cursos, sem sobrecarregar os professores e a sala de aula com novos alunos. Os métodos de ensino convencionais ficam reservados para os cursos com fortes componentes laboratoriais e de experimentação, ou para aqueles que exigem forte interação pessoal entre professor e aluno como medicina, psicologia e práticas pedagógicas. Mesmo aumentando os investimentos iniciais necessários ao funcionamento dos cursos como, por exemplo, a concepção e a produção de materiais de auto-aprendizagem (livros, textos, áudio, vídeo e multimídia), o número de alunos aumenta substancialmente, o que torna menores os custos *per capita* e aumenta o custo/benefício dos cursos, por se tratar de uma economia de escala. Outra vantagem que merece ser mencionada diz respeito à qualidade da educação oferecida nos sistemas de ensino a distância. Os materiais de aprendizagem devem ser concebidos pelos mais competentes e prestigiados professores-pesquisadores em cada disciplina ou matéria. Os conteúdos desses materiais devem ser adequados na sua forma e apresentação e preparados por uma equipe de tecnólogos educacionais, especializados em novas tecnologias e nas linguagens dos mídias, com altíssima qualidade científica e pedagógica. Acresce, ainda mais, que esses materiais devem ser submetidos à crítica e ao julgamento de outros especialistas universitários das respectivas áreas do conhecimento e, sobretudo, dos estudantes. Com este procedimento, fica

assegurada a qualidade dos materiais de aprendizagem, bem como a sua atualização e relevância, as quais, conseqüentemente, facilitam a correção técnica e garantem o rigor científico do processo de avaliação de aprendizagem dos alunos, o que é possível fazer através da cooperação de todas as universidades consorciadas na implantação do projeto nacional de ensino a distância.

A cooperação interuniversitária torna-se, portanto, indispensável na fase inicial de concepção e implantação do sistema nacional de ensino a distância, principalmente na adoção e implantação de projetos comuns de pesquisa e de cursos de mestrado e de doutorado nas áreas das novas tecnologias, desenvolvimento de materiais e de métodos para o ensino a distância etc.

As novas tecnologias aplicadas à educação - desde o ensino assistido por computador, a multimídia, a videoconferência e a Internet - necessitam de um esforço de inovação pela pesquisa, capaz de colocar o Brasil na vanguarda e na liderança da produção mundial do conhecimento na área de educação a distância.

O Consórcio e a política educacional do Brasil para o próximo milênio

A experiência do Brasilead indica que o Brasil, através do idealismo e do esforço coletivo de seus educadores, optou definitivamente, em plena virada do século, por construir o seu sistema nacional de educação a distância.

Não resta a menor dúvida de que o sistema nacional de educação convencional já deu demonstração suficiente de inversão de suas prioridades, de incoerência de suas estruturas escolares e, hoje, representa o principal instrumento de reforço das desigualdades sócio-político-

econômicas do País e de atraso do nosso desenvolvimento, enquanto categoria global.

Por outro lado, o desabamento das referências ideológicas tradicionais, o idealismo egoísta e exacerbado das elites e a globalização da economia mundial não podem esconder o fato de que, hoje, no Brasil, não existem mais problemas de ordem técnica, organizacional e de planejamento com vistas à solução de seus graves problemas educacionais. O Brasil deve entrar no próximo milênio superando a sua tradicional e estática visão da educação nacional construindo, engenhosamente, o seu sistema de educação a distância.

Referências bibliográficas

DASCAL, Marcelo (Org.). *Conhecimento, linguagem, ideologia* São Paulo: Perspectiva, 1989.257p.

DELORS, Jacques. et al. *Educação: um tesouro a descobrir*. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Rio Tinto (PT): Unesco, 1996. 256p. (Perspectivas actuais / educação).

KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

LASMAR, Tereza Jorge. *Usos educacionais da Internet: a contribuição das redes eletrônicas para o desenvolvimento de programas educacionais*. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

ROCHA, Armando Trindade. *Distance education for Europe*. Lisboa: Universidade Aberta de Portugal, 1992.

_____. *Universidad Nacional de Educación a Distancia*. Madrid: [s.n.], 1994. Información 1995.