

# HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E OS SEUS DESAFIOS NO NÍVEL TÉCNICO NO ESTADO DE SÃO PAULO

**São Paulo – SP – Abril de 2012**

Cesar Bento de Freitas – Centro Paula Souza – cesar.freitas@centropaulasouza.sp.gov.br

Juçara Maria Montenegro Simonsen Santos – Centro Paula Souza –  
juçara.montenegro@centropaulasouza.sp.gov.br

Lídia Ramos Aleixo de Souza – Centro Paula Souza – lidia.ramos@centropaulasouza.sp.gov.br

Silvia Petri Dalla Nora Silva – Centro Paula Souza – silvia.petri@centropaulasouza.sp.gov.br

## **Pesquisa e Avaliação**

### **Formas de Assegurar a Qualidade**

#### **Relatório de Pesquisa**

#### **Investigação Científica**

### **RESUMO**

Com o crescimento da oferta de cursos na modalidade a distância, é interessante verificar e acompanhar se a legislação educacional está atualizada e adequada em relação a esta temática. Em virtude da grande capilaridade de segmentos de cursos, este trabalho abordará a regulamentação da educação a distância em nível médio e técnico no estado de São Paulo incluindo também a legislação federal pertinente ao assunto, através do levantamento e análise de bibliografia sobre o tema.

**PALAVRAS CHAVE: educação a distância, legislação de EaD, deliberação CEE/SP.**

A educação a distância já conta com mais de cem anos de existência em nosso país. Em 1904 foi instalada no Rio de Janeiro as Escolas Internacionais - instituição privada com sede nos Estados Unidos - que oferecia cursos à distância por correspondência. Porém desde 1891, já é possível encontrar educação a distância no Brasil, eis que o Jornal do Brasil publicava anúncio de curso de datilografia por

correspondência.

Somente após vinte anos, em 1923, é que surgem registros da educação a distância - por meio do rádio - com a Rádio Sociedade no Rio de Janeiro.

Em 1939 e em 1941 surgem dois grandes nomes da educação a distância no Brasil, respectivamente, o Instituto Monitor e o Instituto Universal Brasileiro, Carriello (2007). Ambos continuam em plena atividade oferecendo cursos em vários formatos de educação a distância.

Este breve relato do início da educação a distância em nosso país nos dá a ideia de como começou a caminhada desta modalidade educacional. A análise do caminho seguido pela educação a distância, contudo, também pode ser feita sob outro aspecto: pela análise da regulamentação legal que ela teve ao longo dos anos.

A regulamentação legal é uma resposta do poder público para as necessidades da sociedade e, desta forma, traçaremos o caminho desde sua origem, em 1961, até a atualidade com a Deliberação do Conselho Estadual de Educação de São Paulo, em 2010.

Este artigo tem como objetivo analisar a evolução da legislação sobre educação a distância, em nível técnico, no Brasil e no estado de São Paulo.

A metodologia utilizada foi o levantamento, estudo, análise e discussão da legislação federal e estadual sobre o tema. Foram levadas em consideração as leis 4024/61, 5692/71, 9394/96, decretos 2494/98 e 5622/05. Além destas federais, foram analisadas regulamentações do estado de São Paulo, como as deliberações (e suas indicações) CEE 05/95, 11/98, 14/2001, 41/04 e 97/2010.

## **Legislação Federal**

Grande parte dos estados brasileiros não possui legislação estadual específica para regulamentação da educação na modalidade a distância<sup>1</sup>. Estes estados, para normatização e regulamentação dos cursos, utilizam-se das normas federais pertinentes ao assunto.

A primeira legislação federal data de 1961. Como é de se imaginar, não tratava especificamente da educação a distância. Porém, em seu artigo 104, abriu a

possibilidade a “cursos ou escolas experimentais, com currículos, métodos e períodos escolares próprios”, condicionando seu funcionamento à autorização dos Conselhos Estaduais de Educação, nos casos de cursos de nível primário e médio. Ainda naquela década, em 1967, foi promulgado o decreto lei de número 236, que complementava e modificava o Código Brasileiro de Telecomunicações. Naquele já era prevista a transmissão de aulas por meio da televisão educativa. O decreto lei de 1967 não regulamenta a educação a distância em si, mas previa forma para sua veiculação: utilizando a televisão educativa. Esta regulamentação nos dá indícios de que a educação a distância já faz parte da pauta de nosso Governo desde a década de 1960.

Após uma década, a Lei 5692, de 11 de agosto de 1971, que fixa diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus também trouxe sua contribuição para a abertura da trilha que levaria à regulamentação específica da educação a distância. Esta legislação aponta para a flexibilização do ensino, em particular o antigo ensino supletivo: foi regulamentada a utilização de tecnologias da informação e comunicação no ensino.

Segundo Alves (2006), a inovação veio possibilitar que, no ensino supletivo, fossem ministradas aulas mediante a utilização de rádio, televisão, correspondências e outros meios de comunicação que permitissem alcançar o maior número de alunos possível.

Esta mesma lei, em seu artigo 64, dá aos conselhos de educação a possibilidade de autorizar experiências pedagógicas em regimes diversos, *ipsis literis*: “Os Conselhos de Educação poderão autorizar experiências pedagógicas, com regimes diversos dos prescritos na presente Lei, assegurando a validade dos estudos assim realizados.”

A próxima regulamentação envolvendo educação a distância no Brasil é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Desta forma, durante vinte e cinco anos, no ensino supletivo existia a única possibilidade de realização de educação a distância.

A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9394 de 20 de dezembro de 1996, faz menção direta à educação a distância e é a responsável por um novo status desta modalidade de ensino no Brasil. Segundo Lobo Neto (2006)

antes da atual LDB, os programas de educação a distância eram classificados como experimentais e, seu funcionamento, era permitido a título precário.

A LDB trata especificamente da educação a distância em alguns de seus artigos, como o artigo 32, que em seu § 4º, autoriza a utilização do ensino à distância no ensino fundamental como complementação de aprendizagem ou em situações emergenciais.

O artigo 47, mostra peculiaridades que a educação a distância mantêm em relação ao ensino presencial, ao destacar no § 3º que, no ensino superior, é obrigatória a presença de alunos e professores salvo nos programas de educação a distância; já apontando para a flexibilização de momentos presenciais nesta modalidade educacional.

O artigo 87 também cita a educação a distância estabelecendo no § 3º, I, que o Distrito Federal, cada Estado e Município, e, supletivamente, a União, devem prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados.

Porém, é o artigo 80 que remete à ideia de incentivo ao desenvolvimento desta modalidade educacional. Este artigo seria, depois, regulamentado pelos decretos 2494/98 e 5622/05.

É estabelecida a obrigatoriedade de exames presenciais para certificação, de responsabilidade da instituição credenciada para ministrar o curso, assim como a transferência e aproveitamento de estudos de cursos presenciais. Foi definido, ainda, o conceito de educação a distância como aquela que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação. É interessante verificar que esta definição - que vai vigorar até 2005 - cita a autoaprendizagem do aluno com a mediação de recursos, mas não cita a interação entre o grupo de alunos nem tampouco cita a figura do professor.

Parece que todo o foco do curso está voltado para os recursos didáticos em diferentes suportes de informação, uma vez que estes, utilizados até mesmo de forma isolada, poderiam (ou deveriam) possibilitar a autoaprendizagem do aluno.

Outro ponto interessante nesta definição de educação a distância é que se permite a

flexibilização de alguns aspectos, inclusive quanto à duração do curso.

Este Decreto foi revogado pelo 5622/05, que logo em seu artigo primeiro altera a definição de educação a distância para aquela na qual são utilizadas tecnologias da informação e comunicação, com estudantes e professores em lugares ou tempos diversos.

Como se vê, as peculiaridades desta modalidade de educação já foram estabelecidas desde logo. A utilização de tecnologias de informação e comunicação com alunos e professores desenvolvendo atividades em tempos ou lugares diversos são as principais características elencadas.

Para que assim ocorra, a metodologia, a gestão e a forma de avaliação do curso também devem ser diferenciadas, fatos que foram lembrados no parágrafo primeiro e seus incisos.

Diversamente da regulamentação anterior não é citada a autoaprendizagem do aluno, e é inserida a figura do professor. A flexibilização da duração do curso também não é mais permitida, devendo os cursos agora, serem projetados com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial (art. 3º, § 1º).

Ainda que as atividades educativas possam ocorrer à distância, existem atividades que obrigatoriamente devem ser realizadas em encontros presenciais: avaliações, estágios, defesas de trabalhos de conclusão de curso e atividades relacionadas ao uso de laboratório.

A obrigatoriedade de avaliações presenciais sempre foi muito discutida, eis que poderia ser um fator impeditivo ao crescimento e expansão desta modalidade educacional: a instituição limita sua oferta de cursos aos locais nos quais mantêm pólos de apoio presencial e, o aluno tem que se deslocar até o pólo mais próximo de sua residência, Burgardt (2007).

Se não houvesse a obrigatoriedade de exames presenciais, a educação a distância poderia se expandir e atingir um número ainda maior de alunos. Essa questão é polêmica e no futuro deve vir a ser objeto de reformulação.

A avaliação é tratada também no artigo 4º desta legislação, definindo que aquela dar-se-á mediante o cumprimento de atividades programadas e realização de exames presenciais.

Os exames presenciais devem ser elaborados pela instituição credenciada, segundo os critérios constantes no projeto pedagógico e devem ter um peso maior na mensuração do resultado final do que outras atividades desenvolvidas pelo estudante ao longo do curso, à distância. Ou seja, o resultado de exames presenciais deve prevalecer sobre os resultados de exames não presenciais.

Os estágios e atividades relacionadas ao uso de laboratórios devem ser feitos presencialmente, pois não há como serem feitos à distância já que exigem o contato e trabalho físico com outras pessoas.

As defesas de trabalho de conclusão de curso devem também ser presenciais, quando previstas na legislação. Essa presencialidade poderia, contudo, ser flexibilizada. Com a utilização de tecnologias de informação e comunicação, como videoconferência, por exemplo, o conceito de presencialidade fica ampliado, com estudante e avaliador separados fisicamente, mas unidos, em tempo real, através da tecnologia.

A regulamentação da oferta de educação a distância para o ensino técnico de nível médio, aparece disposta no artigo 2º, IV, “a” do Decreto, que também autoriza a oferta da educação a distância na educação básica, educação de jovens e adultos, educação especial, educação tecnológica e educação superior - incluindo graduação e pós graduação.

É previsto que os cursos na modalidade a distância devam ter a mesma duração dos cursos na modalidade presencial, ou seja, deve haver equivalência. Esta equivalência possibilita que ocorram transferências de estudantes entre as modalidades com eventual aproveitamento de estudos realizados nesta ou naquela modalidade. Fica claro que este dispositivo favorece a integração entre a educação a distância e a educação presencial.

O artigo 5º trata de um tema que sempre causa preocupação ao estudante: a validade dos diplomas e certificados.

Os diplomas e certificados tem validade nacional, tal qual os diplomas e certificados dos cursos presenciais realizados e não pode haver qualquer restrição pelo fato do curso ter sido realizado à distância. A emissão e registros dos diplomas dos cursos à distância segue o mesmo procedimento de expedição dos diplomas dos cursos presenciais.

O credenciamento para oferta de curso à distância na educação profissional técnica, deve ser feita junto às autoridades do sistema de ensino estadual, no caso, o Conselho Estadual de Educação de São Paulo.

### **Legislação Estadual**

A regulamentação da educação a distância específica para o estado de São Paulo começou a ser feita, pelo seu Conselho Estadual de Educação, somente em 1995. Apesar da regulamentação ter começado bem depois da regulamentação federal, está hoje, mais atualizada.

A Deliberação CEE 05/95 e a Indicação CEE 03/95 tratam da autorização de funcionamento e supervisão do ensino supletivo à distância, incluindo suplência de 1º e 2º graus e também de qualificação profissional. Era apontada a relevância da discussão sobre educação a distância, ressaltando a televisão como seu principal veículo, mas já vislumbrando o uso da informática para este fim. A indicação ilustra que na década de 1970, foi oferecido um curso de leitura e interpretação de desenho técnico mecânico que conjugava televisão, meios impressos e modelos.

Em 1998, a Deliberação CEE nº 11/98 e a Indicação CEE nº 18/98, que tratam do credenciamento e autorização de funcionamento de cursos a distância de ensino fundamental para jovens e adultos, médio e profissional de nível técnico no sistema de ensino do estado de São Paulo traz um artigo especificamente para definir a educação a distância. Em Deliberações anteriores já havia este espírito, porém ainda não havia sido consolidado e transcrito em um único artigo. A definição não é de autoria do Conselho Estadual de Educação; esta é a que aparece no Decreto Federal 2494/98.

Na definição de educação a distância é ressaltada a importância do material didático e o meio em que ele está grafado, de forma a possibilitar a auto-aprendizagem do aluno. O parágrafo único indica a flexibilização desta modalidade quanto à admissão, horário e duração.

A Deliberação CEE nº 41 e Indicação 42, em 2004, dispõe sobre o credenciamento e autorização de funcionamento de cursos à distância de ensino fundamental de jovens e adultos, médio e profissional de nível técnico no sistema de ensino do

estado de São Paulo.

Permanece nesta, a mesma definição de educação a distância trazida na Deliberação 11/98, ressaltando a autoaprendizagem com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados.

Permanece também a possibilidade do aluno migrar da modalidade presencial para a modalidade à distância e vice-versa, com o aproveitamento de estudos totais ou parciais de uma ou outra modalidade.

A avaliação, como sempre estabelecido, deve ser feita presencialmente, por meio de exame sob responsabilidade da instituição especificamente credenciada para esta finalidade.

A Deliberação CEE nº 97/2010 é a atualmente em vigor e trata do credenciamento e recredenciamento de instituições de ensino e autorização de cursos e programas de educação a distância, no ensino fundamental e médio para jovens e adultos e na educação profissional técnica de nível médio, no sistema de ensino do estado de São Paulo.

Esta é a primeira deliberação do Conselho Estadual de Educação de São Paulo que regula a educação a distância, pós Decreto Federal 5622/05 e desta forma se coaduna com aquele e traz diferenciações em relação às deliberações estaduais anteriores.

Em seu artigo primeiro, traz a definição de educação a distância tal como o Decreto 5622/05.

Prevê que a educação a distância, organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação próprias, sendo obrigatórios os momentos presenciais nos quais ocorrerão a avaliação, e quando for o caso estágios e atividades supervisionadas de laboratório.

A deliberação inova ao elencar, em seu artigo segundo, um rol de características a serem observadas em todos os cursos ou programas de educação a distância.

O inciso um trata da flexibilidade. Quem procura um curso à distância sabe que terá mais flexibilidade no seu tempo para os estudos. Diversamente do curso presencial no qual tem que comparecer diariamente à instituição e pautar sua vida em torno da instituição; na educação a distância existe maior flexibilidade no horário do estudante eis que pode desenvolver as atividades de estudos no tempo que for mais



adequado para si.

O inciso dois trata das tecnologias de informação e comunicação, assim como suas metodologias. As tecnologias de informação e comunicação utilizadas, e sua metodologia de utilização devem estar estritamente alinhadas com o projeto pedagógico do curso e o material didático utilizado. Muito mais importante do que ter excelentes meios tecnológicos é possuir uma metodologia apropriada para o desenvolvimento do curso utilizando a tecnologia. A tecnologia da comunicação e informação é auxiliar; é a plataforma ou meio pelo qual o curso será desenvolvido. O inciso três trata do acompanhamento do ensino e de aprendizagem. É gratificante que o dispositivo legal estabeleça o acompanhamento sistemático também da aprendizagem, além do ensino. Isso significa que o desenvolvimento do aluno no decorrer do curso deve ser acompanhado de forma que possamos detectar como está a aprendizagem do aluno no curso, refletindo em mais ações devolutivas, acompanhamento individualizado e preocupação com a qualidade do curso e da aprendizagem do aluno no curso.

O inciso quatro complementa o inciso anterior, definindo uma sistemática de avaliação de aprendizagem do aluno o que pode fazer com que ele possa ser orientado no decorrer do processo tendo um melhor aproveitamento.

O inciso cinco prevê a interação entre estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos utilizando as tecnologias da informação e comunicação. Uma evolução em relação às legislações anteriores que previam a autoaprendizagem pelo aluno.

### Considerações finais

No ano de 1961, a nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, não fez menção direta à educação a distância. Porém, dava possibilidade a cursos ou escolas experimentais, com métodos e períodos escolares próprios.

Esta abertura da legislação a cursos e escolas experimentais com métodos próprios, foi o marco inicial da legislação sobre educação a distância. No estado de São Paulo, somente no ano de 1995 houve progresso neste sentido, com a Deliberação 05, do Conselho Estadual de Educação que autorizava o funcionamento do ensino supletivo à distância.

Cabe ressaltar que nesta época já vigorava - desde 1971 - a lei federal 5692 que expressamente autorizou que os cursos supletivos fossem ministrados mediante a utilização de recursos que permitissem alcançar o maior número possível de alunos. Em todas as regulamentações houve a preocupação em se manter a obrigatoriedade de momentos presenciais. A obrigatoriedade do exame presencial ainda deve ser alvo de discussão no futuro da educação a distância em nosso país; alguns paradigmas devem ser quebrados e poderá ocorrer a flexibilização desta questão.

Os momentos presenciais exigidos pela legislação devem ser revistos e, em legislações futuras, o conceito de presencialidade deve ser repensado. Afinal, com toda a gama tecnológica existente hoje, e certamente melhorada e renovada em um futuro próximo, o conceito de presencialidade será resignificado e a legislação deverá acompanhar esta evolução.

---

<sup>1</sup> Dados compilados pela ABED sobre legislação em EAD, mostram que os estados AC, AM, RO, AP, PA, RR, TO, DF, MA, PE, PB, AL, BA, RN, SE e MG não possuem legislação estadual sobre educação a distância.

#### Referências bibliográficas

ABED. Legislação em EAD. Disponível em <http://www2.abed.org.br/documentos/ArquivoDocumento593.pdf>. Acesso em 25 de março de 2012.

ALVES, José Roberto Moreira, A nova regulamentação da EAD no Brasil. In: SILVA, Marco (Org.). Educação on line. São Paulo: Loyola, 2006.

BURGARDT, Lilian. Como regular a EAD. Disponível em <http://www.universia.com.br/gestor/materia.jsp?materia=13821>. Acesso em 25 de março de 2012.

CARRIELO, Laura. A Trajetória da Educação a distância no Brasil. Disponível em <http://lauracariello.blogspot.com/2007/04/trajetria-da-educao-distncia-no-brasil.html>. Acesso em 25 de março de 2012.

LOBO NETO, Francisco José da Silveira Lobo. Regulamentação da Educação a distância: caminhos e descaminhos. In: SILVA, Marco (Org.). Educação on line. São Paulo: Loyola, 2006.