

Educação a Distância:

O que a Open University (Reino Unido), a UNED (Espanha), a FernUniversität in Hagen (Alemanha), a Universidade Aberta (Portugal) e a Universidade Aberta (Brasil) têm em comum?

Um olhar a partir da Legislação para a EAD em cada contexto.

Porto Alegre, RS, maio 2012

Melita Hickel - UNIBIZ

F

3

C F M

A

1

RESUMO

O artigo a seguir apresenta quatro Universidades a Distância Europeias (1969: OU – Open University/Reino Unido, 1972: UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia/Espanha, 1974: FU – FernUniversität in Hagen/Alemanha e 1988: UAb – Universidade Aberta/Portugal) e a UAB – Universidade Aberta do Brasil, destacando alguns aspectos de suas gêneses e trajetórias, com o intuito de observar as semelhanças e diferenças entre suas trajetórias e o desenvolvimento da modalidade de ensino praticada no Brasil.

EAD – Educação a Distância, OU – Open University/Reino Unido, UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia/Espanha, FU – FernUniversität in Hagen/Alemanha, UAb – Universidade Aberta/Portugal, UAB – Universidade Aberta/Brasil.

A partir da segunda metade do mês de dezembro de 1996, há pouco mais de uma década e meia, portanto, desde que foi promulgada a Lei Federal 9394/96, a “Nova” Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a modalidade de Ensino EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – EAD – vem ganhando projeção cada vez maior nos meios de comunicação e educacional brasileiros. Isso graças ao artigo 80 desta Lei, que coloca a EAD como modalidade de ensino válida e amparada por lei, tirando-a da berlinda.

Incontáveis são as notícias veiculadas por rádios, jornais, tevês e internet que apresentam as boas práticas de EAD no país, porém outras tantas que são apresentadas depõem contra esta modalidade de ensino que, acredita-se, é uma das possibilidades que o país tem para combater os baixos níveis de escolaridade, a desigualdade e a exclusão social, bem como para melhorar as condições de vida do povo brasileiro.

Muitos pensam que a EAD surgiu com a Lei 9394/96, porém estudos comprovam que ela existe no Brasil há muito mais tempo e inúmeras são as instituições, por todo o país, que a utilizam para a oferta de seus cursos, sejam eles credenciados ou livres.

Porém não apenas no Brasil a modalidade de ensino se destaca, mas, também, em outras partes do mundo e, neste artigo, serão apresentadas as origens de quatro Instituições de Ensino Superior da Europa, referências mundiais em oferta de cursos a distância, para que se possa refletir a respeito das trajetórias por elas percorridas em comparação com os caminhos trilhados pela modalidade de ensino no Brasil, tendo como foco de análise a criação da UAB – Universidade Aberta do Brasil.

Destaca-se que essa apresentação será breve, sendo citados apenas os aspectos mais relevantes para a reflexão a ser realizada, sendo realizada em

ordem cronológica de criação de cada uma das quatro Universidades, como segue:

- 1969: OU – The Open University, Reino Unido [1]
- 1972: UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia, Espanha [2]
- 1974: FU – FernUniversität in Hagen, Alemanha [3]
- 1988: UAb – Universidade Aberta, Portugal [4]
- 2005: UAB – Universidade Aberta do Brasil, Brasil [5]

Salienta-se, ainda, que os dados apresentados neste artigo, referem-se àqueles acessíveis na época em que o mesmo foi elaborado, ou seja, janeiro de 2011. Além disso, destaca-se que este artigo não pretende esgotar a reflexão acerca da modalidade de ensino pesquisada pela autora, pois muito ainda tem-se por investigar, muitas reflexões por fazer, para que tenha referenciais para o aprimoramento da EAD brasileira e mundial.

Após a realização do estudo comparativo entre as quatro Universidades Europeias (OU – Open University, do Reino Unido; UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia, da Espanha; FU – FernUniversität in Hagen, da Alemanha e UAb – Universidade Aberta, de Portugal) e da UAB – Universidade Aberta do Brasil, observa-se que as quatro primeiras, as europeias, são Instituições de Ensino Superior **criadas especificamente para a oferta de cursos na Modalidade a Distância**, enquanto que, no Brasil, a UAB foi criada para, utilizando também a metodologia do Ensino a Distância (mas não apenas), “democratizar, expandir e interiorizar a oferta de ensino superior público e gratuito no país[6]”.

Além disso, nas quatro universidades Europeias, observa-se a continuidade e desenvolvimento de ações, através dos períodos de atuação de seus reitores, em muitos casos, várias vezes reconduzidos à direção das Instituições.

A partir das informações apresentadas e no painel comparativo, verifica-se que a maior parte dos reitores das universidades a Distância da Europa desenvolvem seu trabalho à frente de “suas” Universidades durante longos períodos, o que, acredita-se, proporciona a possibilidade de continuidade e solidificação dos projetos.

A FernUniversität in Hagen, na Alemanha, por exemplo, em mais de 30 anos de atividades, encontra-se em seu quarto reitor, enquanto que, se formos observar, no Brasil, nas IES – Instituições de Ensino Superior –, que têm setores destinados a planejar, coordenar e executar a oferta de cursos na modalidade a distância, observa-se uma rotatividade muito grande de seus dirigentes, o que prejudica a possibilidade de continuidade e realização de projetos a médio e longo prazos.

Além disso, no Brasil, as IES que oferecem cursos na modalidade a distância, são IES tradicionais, com longa tradição e reconhecimento no ensino presencial, pois o MEC – Ministério da Educação (do Brasil) não reconhece nem autoriza o funcionamento de Instituições de Ensino que sejam essencialmente para a oferta de cursos na modalidade a distância.

Art. 9º O ato de credenciamento para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância destina-se às instituições de ensino, públicas ou privadas.
Parágrafo único. As instituições de pesquisa científica e tecnológica, públicas ou privadas, **de comprovada excelência e de relevante produção em pesquisa**, poderão solicitar credenciamento institucional, para a oferta de cursos ou programas a distância (...) [7].

Outra questão a ser destacada é que, nas IES da Europa, há a oferta de cursos de todos os níveis, desde a educação básica até a pós-graduação, inclusive de mestrados e doutorados na modalidade a distância, enquanto que, no Brasil, apesar de no Art. 2º. do Decreto 5622, de 19 de dezembro de 2005, autorizar a oferta de cursos nesses níveis na modalidade a distância, até o momento, na pós graduação, apenas cursos de especialização são oferecidos nesta modalidade.

Art. 2º A educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais:
I - educação básica, nos termos do art. 30 deste Decreto;
II - educação de jovens e adultos, nos termos do [art. 37 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#);
III - educação especial, respeitadas as especificidades legais pertinentes;
IV - educação profissional, abrangendo os seguintes cursos e programas:
a) técnicos, de nível médio; e
b) tecnológicos, de nível superior;
V - educação superior, abrangendo os seguintes cursos e programas:
a) seqüenciais;
b) de graduação;
c) de especialização;
d) de **mestrado**; e
e) de **doutorado**. [8]

Quanto à legislação específica da área estudada, observa-se que:

No Brasil, a legislação de Educação a Distância tem como destinatárias as Instituições de Ensino que desejem ofertar cursos na modalidade de ensino, ou seja, as leis são escritas para serem observadas e cumpridas pelas Instituições de Ensino.

Na Espanha, não há uma legislação específica para a área da Educação a Distância, além dos Decretos de Criação de Instituições de Ensino e da Lei Geral que rege a Educação Nacional.

Na Alemanha, a Legislação da área de Educação a Distância é uma Lei de Proteção aos usuários da modalidade de ensino, a **Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG** [9], e não uma legislação que cerceie e/ou engesse as Instituições de Ensino que desejem oferecer cursos na modalidade.[10]

A Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG, ou “Lei de Proteção ao Ensino a Distância”, data de 24 de agosto de 1976, tendo sido revista em 2000 e sofrido alterações em 2009. Ela é composta por 27 páginas no total, onde, nas 14 primeiras, consta a “Lei” propriamente dita e, nas demais páginas, anexos.

A FernUSG é dividida em 4 Seções e 28 Parágrafos. As seções estão distribuídas da seguinte forma:

1. Fernunterrichtsvertrag
2. Veranstaltung von Fernunterricht
3. Organisation; Auskunftspflicht; Ordnungswidrigkeiten
4. Übergangsvorschriften; Änderung von Bundesgesetzen; Schlussvorschriften. [11]

Também o controle é exercido por outro órgão, que não o Ministério da Educação. Naquele país, é a ZFU – Staatliche Zentralstelle für FernUnterricht [12], com sede em Köln, a responsável por verificar se a FernUSG está sendo respeitada ou não.

Também em Portugal não há legislação que trate da Educação a Distância de forma diferenciada, ou seja, a Legislação que há naquele país é para a Educação de maneira geral.

Em nenhum dos países estudados é feita a diferenciação entre cursos presenciais e cursos a distância. Da mesma forma, não há distinção entre egressos de uma e/ou de outra modalidade de ensino.

No Brasil, a Educação a Distância é regada pela Lei Federal 9394/96, complementada pelos seguintes Decretos e Portarias em vigor, publicados no site do MEC – Ministério da Educação:

Decretos:

Decreto N.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB).

Decreto N.º 5.773, de 09 de maio de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Decreto N.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007, altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.[13]

E Portarias:

Portaria nº 1, de 10 de janeiro de 2007.

Portaria nº 2 (revogada), de 10 de janeiro de 2007.

Portaria nº 40, de 13 de dezembro de 2007.

Portaria nº 10, de 02 julho de 2009.[14]

Além dessa Legislação citada, buscando a excelência desta modalidade de ensino, foram elaborados os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância [15], pela então existente SEED/MEC – Secretaria de Educação a Distância/Ministério da Educação.

A versão final dos Referenciais foram apresentados no mês de agosto de 2007, porém sua primeira versão data de 2003 [16].

No entanto, dada a necessidade de atualização do documento anterior, tendo em vista a dinâmica do setor e a renovação da legislação, uma comissão de especialistas foi composta para sugerir mudanças no documento, em 2007.

Essa versão preliminar foi submetida à consulta pública durante o mês de agosto de 2007. Foram recebidas mais de 150 sugestões e críticas, das quais a maioria foi incorporada.

Esses Referenciais de Qualidade circunscrevem-se no ordenamento legal vigente em complemento às determinações específicas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, do Decreto 5.622, de 20 de dezembro de 2005, do Decreto 5.773, de junho de 2006 e das Portarias Normativas 1 e 2, de 11 de janeiro de 2007. [17]

Segundo consta na apresentação do próprio documento, ele foi

Elaborado a partir de discussão com especialistas do setor, com as universidades e com a sociedade, ele tem como preocupação central apresentar um conjunto de definições e conceitos de modo a, de um lado, garantir qualidade nos processos de educação a distância e, de outro, coibir tanto a precarização da educação superior, verificada em alguns modelos de oferta de EAD, quanto a sua oferta indiscriminada e sem garantias das condições básicas para o desenvolvimento de cursos com qualidade.[18]

Destaca-se que, isso tudo, refere-se ao Ensino Superior, que é regulado pelo MEC... para a Educação Básica, mesmo que muito do que traz essa legislação seja válido também, há os Conselhos Estaduais de Educação, que legislam para esse nível de Ensino, ou seja, mais lei para “engessar” a oferta de cursos nesta modalidade de ensino.

Pelas informações obtidas e neste artigo apresentadas, conclui-se que, de fato, no Brasil, há muito mais legislação regendo a área da educação a distância do que nos países europeus apresentados, a saber, Reino Unido, Espanha, Alemanha e Portugal. Nestes países não existe legislação específica para a área de Educação a Distância, não fazendo diferenciação entre esta modalidade de ensino e a educação presencial, “dita” regular ou “normal”, e, se existe legislação na área, seu enfoque difere do brasileiro.

NOTAS:

- [1] **OU – The Open University/Reino Unido.** Disponível na Internet em: <http://www.open.ac.uk/>. Acesso em 13 jan 2011.
- [2] **UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia/Espanha.** Disponível na Internet em: http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,1&_dad=portal&_schema=PORTAL. Acesso em 13 jan 2011.
- [3] **FU – FernUniversität in Hagen/Alemanha.** Disponível na Internet em: <http://www.fernuni-hagen.de/>. Acesso em 13 jan 2011.
- [4] **UAb – Universidade Aberta/Portugal.** Disponível na Internet em: <http://www.uab.pt/web/guest/home>. Acesso em 13 jan 2011.
- [5] **UAb – Universidade Aberta do Brasil/Brasil.** Disponível na Internet em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php>. Acesso em 21 jan 2011.
- [6] **UAB – Universidade Aberta do Brasil.** Disponível na Internet em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm. Acesso em 20 jan. 2011.
- [7] **BRASIL. Decreto 5622/2005.** Disponível na Internet em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm. Acesso em 03 fev 2011.
- [8] **BRASIL. Decreto 5622/2005.** Disponível na Internet em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm. Acesso em 03 fev 2011.
- [9] **Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG**, ou “Lei de Proteção ao Ensino a Distância”. Tradução livre da Língua Alemã, para a Portuguesa, pela autora. Disponível na Internet em: <http://www.zfu.de/Downloads/Rechtsgrundlagen/PDF/FernUSG.pdf>. Acesso em 22 fev 2011.
- [10] Sobre esse tema, ver relatório sobre a visita realizada pela autora à Staatliche Zentralstelle für Fernstudium, em Köln, Alemanha, no dia 26 de janeiro de 2011.
- [11] **Seções da FernUSG:** Disponível na Internet em: <http://www.zfu.de/Downloads/Rechtsgrundlagen/PDF/FernUSG.pdf>. P. 02, 07, 11 e 13. Acesso em 22 fev 2011. “1. Contrato de aprendizagem (parágrafos 2 a 11) ; 2. Organização da Educação a Distância (parágrafos 12 a 18); 3. Organização, provedores de informação, infrações (parágrafos 19 a 21) e 4. Disposições transitórias, a alteração das leis federais, regulamentação final (parágrafos 22 a 29)”. Tradução Livre da Língua Alemã para a Portuguesa e observações quanto à distribuição dos parágrafos realizados pela autora.

[12] **Staatliche Zentralstelle für FernUnterricht – ZFU** (Centro Nacional de Educação a Distância, com sede em Colônia, Alemanha). Tradução livre da Língua Alemã, para a Portuguesa, pela autora. Staatliche Zentralstelle für FernUnterricht – ZFU – Disponível na Internet em: <<http://www.zfu.de/>>. Acesso em 22 fev 2011..

[13]BRASIL. **Legislação da EAD.** Disponível na Internet em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12778:legislacao-de-educacao-a-distancia&catid=193:seed-educacao-a-distancia&Itemid=865>. Acesso em 22 fev 2011.

[14]BRASIL. **Legislação da EAD.** Disponível na Internet em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12778:legislacao-de-educacao-a-distancia&catid=193:seed-educacao-a-distancia&Itemid=865>. Acesso em 22 fev 2011.

[15]BRASIL. **Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância.** Disponível na Internet em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em 22 fev 2011.

[16]BRASIL. **Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância.** Disponível na Internet em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12777:referenciais-de-qualidade-para-ead&catid=193:seed-educacao-a-distancia&Itemid=865>. Acesso em 22 fev 2011.

[17]BRASIL. **Legislação da EAD.** Disponível na Internet em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12777:referenciais-de-qualidade-para-ead&catid=193:seed-educacao-a-distancia&Itemid=865>. Acesso em 22 fev 2011.

[18]BRASIL. **Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância.** Disponível na Internet em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. p. 02.
Acesso em 22 fev 2011.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BBC – British Broadcasting Corporation.** Disponível na Internet em: <http://www.bbc.co.uk/terms/>. Acesso em 10 jan 2011.
- BRASIL. Decreto 5622/2005.** Disponível na Internet em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm. Acesso em 03 fev 2011.
- BRASIL. Legislação da EAD.** Disponível na Internet em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12778:legislacao-de-educacao-a-distancia&catid=193:seed-educacao-a-distancia&Itemid=865. Acesso em 22 fev 2011.
- BRASIL. Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância.** Disponível na Internet em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12777:referenciais-de-qualidade-para-ead&catid=193:seed-educacao-a-distancia&Itemid=865. Acesso em 22 fev 2011.
- BRASIL. Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância.** Disponível na Internet em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. p. 02. Acesso em 22 fev 2011.
- Fernunterrichtsschutzgesetz – FernUSG,** ou “Lei de Proteção ao Ensino a Distância”. Tradução livre da Língua Alemã, para a Portuguesa, pela autora. Disponível na Internet em: <http://www.zfu.de/Downloads/Rechtsgrundlagen/PDF/FernUSG.pdf>. Acesso em 22 fev 2011.
- FU – FernUniversität in Hagen.** Disponível na Internet em: <http://www.fernuni-hagen.de/universitaet/profil/index.shtml>. Acesso em 13 jan 2011.
- FU – FernUniversität in Hagen/Alemanha.** Disponível na Internet em: <http://www.fernuni-hagen.de/>. Acesso em 13 jan 2011.
- HICKEL, Melita. Educação a Distância (EAD): A Realidade Brasileira e as Contribuições de Otto Peters.** Tese de Doutorado. São Leopoldo: IEPG/EST, 2009. (p. 27). Disponível também na Internet em: http://tede.est.edu.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=185. Acesso em 10 jan 2011.
- HICKEL, Melita. Educação a Distância no Brasil e na Espanha: Um olhar comparativo-reflexivo, a partir de suas controvérsias e peculiaridades.** (p. 02) (Artigo Elaborado em 2010, ainda não publicado).
- OU – The Open University.** Disponível na Internet em: <http://www8.open.ac.uk/about/main/the-ou-explained/history-the-ou>; <http://www8.open.ac.uk/about/main/the-ou-explained/history-the-ou>; <http://www8.open.ac.uk/about/main/the-ou-explained/facts-and-figures>; <http://www8.open.ac.uk/about/main/the-ou-explained/facts-and-figures>. Acessos entre 10 e 13 jan 2011.

OU – The Open University/Reino Unido. Disponível na Internet em:
<<http://www.open.ac.uk/>>. Acesso em 13 jan 2011.

Seções da FernUSG: Disponível na Internet em:
<<http://www.zfu.de/Downloads/Rechtsgrundlagen/PDF/FernUSG.pdf>>. P. 02, 07, 11 e 13. Acesso em 22 fev 2011

Staatliche Zentralstelle für FernUnterricht – ZFU (Centro Nacional de Educação a Distância, com sede em Colônia, Alemanha). Tradução livre da Língua Alemã, para a Portuguesa, pela autora. Staatliche Zentralstelle für FernUnterricht – ZFU – Disponível na Internet em: <<http://www.zfu.de/>>. Acesso em 22 fev 2011..

UAB – Universidade Aberta do Brasil. Disponível na Internet em:
<http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=1>. Acesso em 20 jan 2011

UAB – Universidade Aberta do Brasil. Disponível na Internet em:
<http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=19>. Acesso em 02 fev 2011

UAB – Universidade Aberta do Brasil. Disponível na Internet em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm>. Acesso em 20 jan. 2011.

UAB – Universidade Aberta do Brasil/Brasil. Disponível na Internet em:
<<http://www.uab.capes.gov.br/index.php>>. Acesso em 21 jan 2011.

UAb – Universidade Aberta/Portugal. Disponível na Internet em:
<<http://www.uab.pt/web/guest/home>>. Acesso em 13 jan 2011.

UNED – Universidad Nacional de Educación a Distancia/Espanha.
Disponível na Internet em:
<http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,1&_dad=portal&_schema=PORTAL> e
<http://portal.uned.es/portal/page?_pageid=93,510355,93_20540449&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em 13 jan 2011.

Universidade Aberta de Portugal. Disponível na Internet em:
<http://pt.wikipedia.org/wiki/Universidade_Aberta#UA_de_Portugal>,
<<http://www.uab.pt/web/guest/uab/apresentacao>> e
<<http://www.fpc.pt/FPCWeb/docs/21582.pdf>>. Acesso em 10 jan 2011.