

# ASPECTOS DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA SOBRE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Londrina - PR, 09 de maio de 2014

Leandro Henrique Magalhães – Centro Universitário Filadélfia – UniFil –

leandro.magalhaes@unifil.br

**Classe: Investigação Científica**

**Setor Educacional: Educação Superior**

**Classificação das Áreas de Pesquisa em EaD: Gerenciamento e  
Organização**

**Natureza do Trabalho: Relatório de Estudo Concluído**

## RESUMO

*O presente artigo tem por objetivo apresentar uma breve análise da legislação brasileira relativa a educação a distância, tendo como ponto de partida a década de oitenta do século vinte. Esta análise se justifica pelo fato de as ações das instituições de ensino superior sofrerem influência direta da política nacional de educação a distância. Foi analisada a LDB e as legislações específicas para a educação a distância, com destaque para Decreto 5622 de 19 de dezembro de 2005, modificado pelo Decreto 6303 de 12 de dezembro de 2007, chamando atenção para suas potencialidades e contradições. A partir da análise realizada, conclui-se que apesar dos limites e problemas apresentados, a legislação brasileira apresenta avanços que possibilita o crescimento da educação a distância no país necessitando, no entanto, de um debate e aperfeiçoamento contínuo da mesma.*

**Palavras-chave: Educação a Distância, Decreto 5622/2005, Legislação**

## Introdução

A educação a distância não é uma novidade no Brasil. No entanto, a sua regulamentação ocorreu apenas na década de oitenta, a partir da constituição de 1988. No entanto, nas décadas de sessenta e setenta, a legislação brasileira já indicava a possibilidade de atuação nesta modalidade, com destaque para o Decreto-Lei 236/67 - Código Brasileiro de Comunicação e a Lei 5692/71 – LDBEN (INSTITUTO DE PESQUISAS AVANÇADAS EM EDUCAÇÃO, 2011).

Neste sentido, será apresentada aqui uma breve análise da legislação brasileira relativa a educação a distância, tendo como ponto de partida a década de oitenta do século vinte. Esta análise se justifica pelo fato de as ações das instituições de ensino superior sofrerem influência direta da política nacional de educação a distância.

Antes de continuar, vale a pena especificar alguns conceitos:

- uma lei é sempre aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. A principal lei do Brasil é a Constituição Federal, sendo que todas as demais devem se remeter a ela;
- hierarquicamente abaixo estão os decretos, editados pelo Presidente da República, sem necessidade de aprovação pelo legislativo, geralmente possuindo papel de regulamentar a lei. No caso da educação a distância, temos o Decreto 5.622 de 19/12/2005, que regulamento a Lei 9394/96, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação- LDB, e revoga o Decreto 2494 de 10/02/1998 e o Decreto 2561 de 27/04/1998. O mesmo foi modificado pelo Decreto 6303 de 12 de dezembro de 2007;
- já as portarias estão vinculados aos ministérios, e tem papel de normatização. Este é o caso da Portaria Normativa 40, de 13 de dezembro de 2007, que Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação, e a Portaria 4.059 de dezembro de 2004, que trata do uso de recursos tecnológicos em cursos presenciais;

- as resoluções estão vinculadas aos conselhos e tem papel de orientação, como a Resolução CNE/CES 01 de 03 de abril de 2001, que trata dos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, e a Resolução CES 01 de 08 de junho de 2007, que trata dos cursos de pós-graduação *lato sensu*.

## **Desenvolvimento**

Para iniciar uma reflexão sobre a legislação educacional, deve-se sempre partir da Lei 9394 de 20/12/1996, que, em seu artigo oitenta indica a necessidade de se ofertar programas de ensino à distância em todos os níveis, incluindo a educação continuada.

Vela a pena aqui algumas observações sobre a Lei de Diretrizes e Bases: esta entende que a educação a distância deve ser ofertada em todos os níveis, sendo necessário que as instituições sejam credenciadas pela União, item que posteriormente seria regulamentada pelo artigo 2o. do Decreto 5622/2005, cabendo a união o credenciamento do ensino superior, processo regulamentado pela Portaria Ministerial 4361 de 2004, o que, para o Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, representa um avanço.

No entanto, a própria LDB, no artigo 32, parágrafo quarto, limita a oferta de EaD no ensino fundamental: “O ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais”, havendo assim, na percepção da Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED, uma contradição interna (CHIANTIA, 2008). A lei define ainda, no artigo 47, parágrafo terceiro, a não obrigatoriedade de frequência na EaD: “3º É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.”

A regulamentação do artigo oitenta ocorreu em dois momentos distintos da história política brasileira: na década de noventa, quando da implantação de uma política econômica liberal, que tinha a frente do Ministério da Educação o ministro Paulo Renato de Souza, e nos anos 2000, com Fernando Haddad a frente do ministério. Cada decreto reflete o momento político vivido pelo país e a percepção de cada governo em relação a educação a distância. Assim temos o Decreto 2494, de 10 de fevereiro de 1998,

modificado pelo Decreto 2561, sendo ambos revogados pelo Decreto 5622 de 19 de dezembro de 2005, modificado pelo Decreto 6303 de 12 de dezembro de 2007. No caso do decreto de 2005, é importante ressaltar o fato de que o mesmo foi amplamente debatido pela sociedade sendo que, a versão encaminhada pela casa civil, e publicado no dia do aniversário da LDB, foi a quarta (INSTITUTO DE PESQUISAS AVANÇADAS EM EDUCAÇÃO, 2011).

O Decreto 5622/2005 permitiu a constituição de uma política nacional de EaD, fixando diretrizes para os sistemas de ensino do país (LESSA, 2010, p.02). Já no artigo 1o., define a EaD como uma das modalidades de educação, não podendo assim haver discriminação. Este fato é reafirmado no artigo 5o. da lei, quando se coloca que os diplomas dos cursos legalmente constituídos terão validade nacional. Neste sentido, qualquer instituição que não aceite diplomas de alunos de graduação de cursos na modalidade a distancia, ofertada por instituições devidamente credenciadas, é ilegal. Da mesma forma os conselhos de classe não teriam autonomia para negar o registro profissional de egressos de cursos a distância. Este foi o caso do Conselho Federal de Biologia - CFBIO, que publicou a Resolução 151/2008, impedindo o registro de diplomas de cursos ofertados em EaD, considerada ilegal em março de 2011, pela juíza federal Maria Cecília de Marco Rocha, da 6ª Vara Federal do Distrito Federal:

Para a juíza, a resolução do CFBIO "afronta o princípio da isonomia, visto que trata desigualmente estudantes na mesma situação jurídica conforme a modalidade do curso superior". Ela lembra, ainda, que a lei que regulamenta o assunto "não condiciona a validade dos diplomas de curso superior à modalidade cursada", seja ela presencial ou a distância. A juíza destacou em seu despacho que a autorização, reconhecimento, credenciamento, supervisão e avaliação de cursos e de instituições de ensino cabe exclusivamente ao MEC, que estimula e promove cursos de educação a distância, reconhecendo os diplomas de diversas instituições de ensino e promovendo sua supervisão. Desta forma, segundo a juíza, o que o CFBIO deveria ter feito, caso discordasse de algum curso, seria denunciar junto à supervisão do MEC o curso que tenha resultados insatisfatórios, e não decidir invalidar, de forma genérica, diplomas de cursos a distância, que o MEC considera legais (ACHE SEU CURSO, 2011).

A igualdade de tratamento entre cursos presenciais e EaD é garantida ainda no art 7o. do Decreto 5622/2005, que trata do credenciamento das instituições e autorização e reconhecimento de cursos e programas. No entanto, entende-se que as IES já credenciadas e com autonomia devem solicitar novo credenciamento, criando assim uma distinção entre as modalidades e, de acordo com a ABED, indo de encontro com a constituição federal que, em seu artigo 207, afirma que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Este artigo, segundo a Associação Brasileira de Educação a Distância – ABED, contradiz o exposto no Decreto 5773/2006, que, como dito, prevê que uma instituição de ensino superior, mesmo que já credenciada, deve se submeter a um novo credenciamento para atuar na modalidade a distância. O Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação possui posição semelhante, ao entender que o decreto desrespeita a autonomia universitária. Este decreto, que “Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino”, em seu artigo 26º, afirma que:

Art. 26. A oferta de educação a distância é sujeita a credenciamento específico, nos termos de regulamentação própria.

§ 1o O pedido observará os requisitos pertinentes ao credenciamento de instituições e será instruído pela Secretaria de Educação Superior ou pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, conforme o caso, com a colaboração da Secretaria de Educação a Distância.

§ 2o O pedido de credenciamento de instituição de educação superior para a oferta de educação a distância deve ser instruído com o comprovante do recolhimento da taxa de avaliação in loco e documentos referidos em regulamentação específica.

§ 3o Aplicam-se, no que couber, as disposições que regem o credenciamento e o credenciamento de instituições de educação superior.

De acordo com o parágrafo primeiro do referido artigo, a normatização cabe a cada sistema de ensino, sendo este fato regulamentado pelo Decreto

5622/2005 e, no que cabe a união, pelo Decreto 5776/2006, garantindo forte envolvimento do poder público na regulamentação da educação a distância.

No que se refere aos aspectos pedagógicos desta modalidade educacional temos que, de acordo com o Decreto 5.622/2005, a mediação didático-pedagógico do processo ensino aprendizagem deverá ocorrer pelo uso de T.I.C.s.:

Art. 1o Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos.

Há, no decreto, uma ênfase na auto-aprendizagem mediada pela tecnologia, deixando de salientar o papel do professor/aluno, favorecendo projetos baseados no *broadcast* ou que reproduzem a sala de aula presencial (ALMEIDA, 2011, p. 01).

O decreto entende a educação a distância a partir de um sistema de comunicação bidirecional, que substitui a interação direta entre professor e aluno, fazendo uso de diversos recursos didáticos, podendo os professores e alunos desenvolver suas atividades em lugares e tempos diversos. Atende assim uma característica das sociedades contemporâneas, ou seja, de que o tempo e o espaço passam a ser entendidos, devido a internet, a partir de uma lógica não temporal e não geográfica, tendo em vista que a informação está em toda parte, podendo ser obtida a qualquer momento (LESSA, 2010, p.02). Já no artigo primeiro do decreto, como visto, é estabelecida a relação entre tecnologia, tempo e espaço apesar de, no parágrafo primeiro, exigir momentos presenciais:

A autora Shara Cristina Ferreira Lessa (2010) entende que, para que a modalidade fosse legitimada socialmente, foi necessário especificar, especialmente, a necessidade da avaliação presencial (LESSA, 2010, p.09), sendo intenção do ministério garantir credibilidade ao processo de implantação. A ideia é que, nestes momentos, o aluno possa construir seu conhecimento a partir da interação imediata com os demais envolvidos e com o conteúdo. No entanto, sabe-se que não é necessário encontros presenciais para que a

construção do conhecimento ocorra de forma coletiva e colaborativa, desde que se opte pela metodologia adequada. Vale ressaltar ainda que não há menção, na LDB, da necessidade de tais encontros (CHIANTIA, 2008).

A importância dada a atividades presenciais é retomada no parágrafo 4º, quando se define que, para que o aluno possa finalizar seu curso, o mesmo deve realizar exames presenciais, e que a nota deste deve prevalecer em relação as demais atividades desenvolvidas pelo aluno. Assim como dito anteriormente, o objetivo principal foi dar credibilidade e afastar a possibilidade de fraudes, mesmo sabendo que, nesta modalidade, é possível um processo de avaliação continuada que garanta ambos os fatores.

A legislação procura, ainda, garantir que a educação a distância terá o mesmo tratamento dos demais cursos. No artigo 3º., parágrafos primeiro e segundo, é afirmado que os cursos de EaD devem seguir os mesmos parâmetros e procedimentos do presencial no que se refere a conteúdo, projeto pedagógico e carga horária, não sendo possível a aceleração da aprendizagem, o que parece possível nesta modalidade. É garantido assim igualdade de tratamento ao se afirmar, no parágrafo segundo, que não deve haver distinção no aproveitamento de estudos e transferências, o que é reforçado no artigo 22º., que trata do processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação.

O artigo 30 do Decreto 5.622/05, estabelece a necessidade de credenciamento das instituições da educação básica em seus respectivos sistemas de ensino e, no que se refere ao ensino superior, o artigo 8º. determina a necessidade credenciamento pelo MEC, mesmo as pertencentes aos sistemas municipais e estaduais, com o trâmite sendo o mesmo adotado para as instituições e cursos ofertados na modalidade presencial.

Um exemplo de leitura diversa da lei foi o caso da Faculdade Vizinhança do Iguaçu – Vizivali, que ofertou curso de formação de professores a distância no ano de 2003, sem o credenciamento prévio pelo Ministério da Educação – MEC. O entendimento era de que, pelo fato de estar vinculado ao sistema estadual de educação do Estado do Paraná, este credenciamento seria estadual, e não federal. Apesar de todo debate em torno da questão, até hoje os alunos formados na instituição buscam a melhor forma de resolver o problema criado, ou seja, a validade do diploma de graduação.

Segundo o Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, o artigo 30 do Decreto 5622/2005 desrespeitaria o pacto federativo, já que os sistemas educacionais seriam autônomos. Esta situação foi alterada com o decreto 6.303 de 12/12/2007, que trata dos pólos de EaD e autoriza as Instituições de Ensino Superior – IES vinculadas aos Estados e Municípios a serem credenciadas pelos respectivos sistemas de ensino, exceto se tiverem pólo presencial em outras unidades da federação. (INSTITUTO DE PESQUISAS AVANÇADAS EM EDUCAÇÃO, 2011)

Ainda segundo o instituto, o mesmo desrespeito aparece no artigo 12º. onde o MEC determina os documentos para credenciamento, mesmo para IES dos sistemas estaduais e municipais. Segundo o Instituto de Pesquisas Avançadas em Educação, o artigo 20 seria uma aberração da EaD no Brasil, contrariando a tendência mundial de nacionalização dos cursos e programas, o que seria reforçada pela necessidade de encontros presenciais.

Art. 20. As instituições que detêm prerrogativa de autonomia universitária credenciadas para oferta de educação superior a distância poderão criar, organizar e extinguir cursos ou programas de educação superior nessa modalidade, conforme disposto no inciso I do art. 53 da Lei no 9.394, de 1996.

§ 1º Os cursos ou programas criados conforme o caput somente poderão ser ofertados nos limites da abrangência definida no ato de credenciamento da instituição.

Ainda no que se refere ao ensino superior, o artigo 9º. do decreto trata da pós graduação. Neste caso, faz-se necessário remeter-se a Resolução CNE/CES 01 de 03 de abril de 2001, que trata da pós *stricto sensu*, e a Resolução CES 01 de 08 de junho de 2007, que trata da *lato sensu*. Segundo a avaliação da ABED, estas resoluções aproximam-se do espírito do decreto, mas distancia-se da Lei de Diretrizes de Base, ao determinar a obrigatoriedade de credenciamento próprio e a necessidade de encontros e avaliações presenciais (CHIANTIA, 2008). No artigo 28º. do decreto, a pós graduação em EaD é valorizada, ao determinar que os alunos que cursarem mestrado/doutorado fora do país, deveriam validar os diplomas, preferencialmente, em cursos ofertados também em EaD (CHIANTIA, 2008).

## Conclusões

Para concluir, a legislação acaba por definir características próprias para a EaD no Brasil, com o aluno devendo desempenhar papel ativo na construção de seu conhecimento, possibilitando o seu desenvolvimento e superando as dificuldades identificadas. Neste caso há a necessidade de maior envolvimento, autogerenciamento da aprendizagem, interação constante com os demais envolvidos e colaboração na construção coletiva do conhecimento. A legislação possibilita ainda um rompimento com as barreiras em torno da educação a distância, levando a criação de um espaço próprio complementando, e não concorrendo, com a modalidade presencial.

Ou seja, mesmo com os limites e problemas apresentados, a legislação brasileira apresenta avanços que possibilita o crescimento da educação a distância no país necessitando, no entanto, de um debate e aperfeiçoamento contínuo da mesma.

## Referências

ACHE SEU CURSO. *Justiça Federal determina que CFBIO reconheça cursos a distância*. Disponível em < <http://www.acheseucurso.com.br/Justica-determina-CFBIO-aceite-cursos.aspx>>. Acessado em 20 de junho de 2011.

ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcini. *Educação à Distância no Brasil: Diretrizes políticas, fundamentos e práticas*. Disponível em <[http://files.pedagogiaunaes2010.webnode.com/200000332-c01ebc11b5/educa%C3%A7%C3%A3o\\_%C3%A0\\_dist%C3%A2ncia\\_no\\_brasil.pdf](http://files.pedagogiaunaes2010.webnode.com/200000332-c01ebc11b5/educa%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_dist%C3%A2ncia_no_brasil.pdf)>. Acessado em 20 de junho de 2011.

CHIANTIA, Fabrizio Cezar. *Qual o Amparo Legal para a Educação a Distância no Brasil?* Brasília: ABED, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISAS AVANÇADAS EM EDUCAÇÃO. *Os Reflexos da Nova Regulamentação da Educação a Distância nas Escolas de Educação Básica e Superior e nas Instituições de Pesquisa Científica e Tecnológica*.

Disponível em < <http://www.ipae.com.br/et/14.pdf>>. Acessado em 27 de junho de 2011.

LESSA, Shara Christina Ferreira. *Os Reflexos da Legislação de Educação a Distância no Brasil*. Brasília: ABED, 2010.