

# A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL COMO DIREITO FUNDAMENTAL A EDUCAÇÃO: FONTES NORMATIVAS<sup>1</sup>

## *DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL AS FUNDAMENTAL RIGHT TO EDUCATION: NORMATIVE SOURCES*

Rossana Marina De Seta Fisciletti<sup>2</sup>

Mestre e Doutoranda em Direito

*Instituto Superior de Rondônia (IESUR) - Rondônia (RO) - Brasil*

**RESUMO:** Propõe-se a apresentar um panorama da evolução histórica da Educação a Distância (EaD), na qualidade de direito fundamental, analisando o comportamento do legislador quanto à diferença entre os termos “educação”, “Instrução” e “Ensino”, as gerações da EaD, seus aspectos constitucionais, os requisitos legais para implantação desta modalidade. Descrever as principais legislações que cuidam do tema, como os Decretos nº 5.622/2005 e 5.773/2006 e a Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), o Projeto de Resolução das Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância e os Referenciais de qualidade para Educação Superior a Distância (BRASIL, 2007), o que foi mandatório para o reconhecimento do EAD como um dos mais importantes Direitos Fundamentais no Brasil. A metodologia da pesquisa empregada é a revisão bibliográfica sobre o tema e o estado da arte.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação a Distância, Direito Educacional, Normatividade.

**ABSTRACT:** It is proposed to present a panorama of the historical evolution of Distance Education (EaD) in its character of a fundamental rights, analyzing the behavior of the legislator as to the distinction between the terms ‘education’, ‘instruction’ and ‘teaching’, the generations of the EaD, its constitutional aspects, the legal requirements for implantation of this modality. Describe the main legislation that deals with the subject, such as Decrees nº 5622/2005 and 5773/2006 an Law nº 9394/96 (Law on Guidelines and Bases of National Educa-

<sup>1</sup>Esta pesquisa é financiada pela FAECA.

<sup>2</sup> Doutoranda em Direito da Universidade Veiga de Almeida (UVA), Mestre em Direito (UGF), Pós-graduada em Planejamento, Implementação e Gestão da Educação a Distância (UFF), Professora do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá (UNESA) e Pesquisadora do Instituto de Ensino Superior de Rondônia (IESUR/FAAr). Advogada. E-mail: diretorossana@gmail.com

tion), the Project of Resolution of National Guidelines and Norms to the Ministration of Programs and Courses of Superior Education in the modality of distance and the References of Quality for Superior Education at Distance (BRAZIL, 2007), which was mandatory for the recognition of Distance Education as one of the most important Fundamental Rights in Brazil. The methodology used in the research employed is the bibliographical review on the theme and the state of the art.

**KEY WORDS:** Distance Education, Education Law, Normatization.

## 1 Introdução: Breve panorama sobre a evolução da EaD

A evolução tecnológica, em alta velocidade, tem desafiado o campo da pesquisa, envolvendo constante atualização, projeção para o futuro, no intuito de antecipar, de estar sempre à frente do tempo, de aprimorar tudo o que se aprende e as novas formas de aprendizagem. Exigência do mercado competitivo? Provável. Não há como desacelerar... É tempo de grandes transformações! Nesse contexto, a Educação a Distância é fundamental para possibilitar o amadurecimento da aprendizagem da sociedade em rede na qual estamos inseridos<sup>2</sup>.

Estabelecendo a diferença entre os termos “Educação”, “Instrução” e “Ensino”, Giesta (2012, p. 25), informa que:

O termo **educação** se refere à formação integral do ser humano, não se restringe ao procedimental/operacional ou somente o cognitivo. Essa palavra também abrange aspectos atitudinais, comportamentais, éticos, valorativos. **Instrução** é treinamento. Está ligada à capacitação operacional, ao ensinar a fazer. **Ensino** é direcionado à atuação do professor, aos processos de seleção, de organização e de construção de conteúdos: ele enfoca a transmissão de verdades estabelecidas, de conhecimentos prontos e acabados, e está ligado ao aprender a conhecer (*grifou-se*).

Dessa forma, o termo ‘Educação’ a Distância parece ser o mais adequado para caracterizar esse modelo educacional tão importante nos dias atuais.

A projeção da Educação a Distância ganhou força recentemente, embora não

<sup>2</sup>Conceitua Castells que “A sociedade em rede, em termos simples, é uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microelectrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes. A rede é a estrutura formal. É um sistema de nós interligados. E os nós são, em linguagem formal, os pontos onde a curva se intersecta a si própria”. Disponível em: <<http://biblio.ual.pt/Downloads/REDE.pdf>>, p. 20. Acessado em 21 ago. 2015.

se trate de um tema novo. Não há como pensar na Educação a Distância, sem passarmos pela invenção do alfabeto, ou seja, pelo desenvolvimento da escrita fonética, difundida por volta de 1500 a.C (data incerta, conforme historiadores) em que os fenícios criaram ou aperfeiçoaram a escrita fonética alfabética. A partir do século VIII a.C os gregos assimilaram o alfabeto fenício (palavra primeiramente composta das primeiras letras fenícias *aleph* e *bet* e depois pelas gregas *alpha* e *beta*), como observa Aranha (2008, p. 43). É, justamente nesse ponto que podemos marchar, através dos tempos, com a evolução da EaD.

Além da apontada escrita fonética como ponto de partida, podemos associá-la ao desejo do ser humano de saber, de obter conhecimento (visto como qualidade essencial da espécie). Outro ponto é a habilidade de ensinar, esta ainda mais antiga do que as demais, uma vez que as gerações foram evoluindo pela transmissão do conhecimento, costumes e normas às gerações posteriores, evidenciada muito antes de qualquer tipo de escrita (pictográfica, cuneiforme, ideográfica, por hieróglifos e fonética).

O envio de informação de um ponto a outro é, também, peça fundamental para construção dessa abordagem. Somando-se o interesse e/ou necessidade de transmitir conhecimentos, com o desejo de aprender e o advento da escrita fonética, encontraremos um norte para a Educação a Distância, observada em três gerações, como bem salienta Giesta (2012, p. 25).

Na primeira geração, observa-se que o Homem, ser de notória inteligência, encontrou na escrita uma forma de enviar informações importantes a outros destinos, como por exemplo, através dos navegadores e negociantes com suas instruções e cartas e, de cunho mais pedagógico, através do envio de cartas apostólicas (epístolas) a diversos povos para ensino, propagação do Evangelho e regras de costumes cristãos - como as elaboradas pelos apóstolos Pedro e Paulo<sup>1</sup>. Os cursos por correspondência são destacados na referida geração de EaD.

Na segunda geração, a EaD se adapta às mais variadas situações e infraestruturas (Delors, 2001, p. 189), conforme aspectos econômicos, políticos e geográficos. Observa-se, por exemplo, que num país em desenvolvimento o meio de mais baixo custo é o rádio, seguido pela televisão. A televisão, por sua vez, é largamente utilizada também nos países desenvolvidos como instrumento de aprendizagem, especialmente no ensino infantil em regiões que apresentam graves problemas climáticos, dificultando a locomoção dos estudantes até as escolas. Além do rádio e da televisão, esta geração conta com outras mídias, como as fitas de áudio, vídeo e até mesmo do telefone (Giesta, p. 5).

Na terceira geração é ainda mais forte a ideia de usar as tecnologias da informação e comunicação para alcançar um número cada vez maior de pessoas, de todas as faixas etárias e em todos os níveis de ensino, da fase pré-escolar à pós-graduação (Moran, 2013, p. 1). Nesta geração surge o espaço virtual, que se expande especialmente com os programas de inclusão digital e o desenvolvimento da EaD online. Apresenta-se, como análise da terceira geração (contexto em que vivemos nos dias atuais no Brasil), a seguinte definição: A EaD é um recurso oferecido pela sociedade da informação, como exigência de um Estado Democrático de Direito (artigos 3º, 6º, 205, 206, II, todos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988), como forma de ampliar o acesso à Educação.

A evolução da Educação a Distância pode ser definida, nos dias atuais, como um sistema marcado por avanços e experiências bem sucedidas em diversos níveis de ensino, além de programas de educação e treinamentos em ambiente corporativo, conforme Martins (2007, p. 175). Algumas são as causas para esse avanço, entre elas:

I. Democratização do Ensino: atendimento aos preceitos constitucionais de um Estado Democrático de Direito.

II. Interatividade: o desenvolvimento tecnológico propulsionou as sociedades do conhecimento<sup>3</sup>. A *cybercultura* trouxe a necessidade das pessoas compartilharem conhecimento e estarem cada vez mais envolvidas em espaços virtuais.

III. Menor custo. O custo da manutenção de um sistema de ensino de infraestrutura presencial é, via de regra, bem maior que ter sua infraestrutura virtual.

IV. Acessibilidade e autonomia. A EaD promove um aprendizado mais autônomo e com horários flexíveis, que privilegia a interatividade.

Serra, Oliveira e Mourão (2013, p.17) observam que apesar da relevância política, social e ideológica da educação a distância, a mesma segue desacreditada em alguns contextos, sendo alvo de preconceitos, possivelmente pelo fato de ser recente a aplicação deste sistema nas instituições de ensino superior no Brasil<sup>4</sup> e

<sup>2</sup>C OLIVEIRANETTO (2010, p. 126), afirma que “todos têm um papel fundamental no desenvolvimento da instituição, principalmente num momento em que se fala tanto na sociedade do conhecimento, ou na chamada sociedade pós-capitalista. Antes, porém, volta-se para os novos desafios competitivos em um mercado marcado pela mudança e pelas inovações contínuas. Os resultados desse novo direcionamento refletem diretamente na competitividade, estabilidade e no lucro da instituição”.

MORAN (2005) apresenta argumento no mesmo sentido: “As universidades e escolas demoraram mais do que as empresas para aceitar e incorporar o e-learning. Se preocuparam em ir criando uma cultura própria. Começaram atendendo áreas academicamente problemáticas como atender a alunos reprovados ou que apresentavam maiores dificuldades, principalmente quando vindos de outras instituições. Depois passaram a organizar cursos parcialmente a distância, algumas disciplinas em áreas problemáticas como estatística, metodologia de pesquisa ou disciplinas comuns a vários curso como Sociologia, Filosofia, Língua Portuguesa. Agora estão entrando mais firmemente em cursos a distância, principalmente de especialização e graduação, além dos de extensão, de curta duração”.

pela “incipiência de pesquisas científicas direcionadas para esse segmento educacional, mais especificamente, para o campo da gestão das instituições de ensino”.

No esteio da qualidade, os autores demonstram como pode ser organizado um curso na modalidade EaD segundo os “*Referenciais de qualidade para a educação superior a distância MEC*”, elaborado pela Secretaria de Educação a Distância em 2007, elencando as seguintes dimensões trazidas neste documento: (a) concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; (b) sistemas de comunicação; (c) material didático; (d) avaliação; (e) equipe multidisciplinar; (f) infraestrutura de apoio; (g) gestão acadêmico-administrativa; (h) sustentabilidade financeira.

Salienta Demo (2003, p. 353) que a EaD requer capacitação, “precisa inequivocamente realizar adequada aprendizagem do professor, para que este, por sua vez, possa fazer o aluno aprender bem” e ressalta que é preciso quebrar a rotina reprodutiva, improdutiva e atrasada (p. 352).

As dimensões apresentadas por Serra, Oliveira e Mourão (2013, p 17) não estão em compartimento estanque, pois se inter-relacionam e influenciam umas às outras:

O documento ainda esclarece que essas dimensões não se constituem em entidades isoladas, mas se interpenetram e se desdobram em novos entes. Tal forma de constituição mais uma vez, remete inevitavelmente à noção de sistema adotada nesse trabalho, como um conjunto de partes interagentes e coordenadas, que formam um todo unitário para atingir pelo menos um objetivo.

O estudo de cada uma dessas dimensões, conforme a proposta dos citados autores, parte da caracterização de componentes e indicadores úteis à constituição de um curso, alicerçado nos critérios de qualidade referenciados pelo principal órgão que rege a estrutura educacional do país, o Ministério da Educação (MEC).

## 2 Educação e Constituição Federal

No sistema jurídico, há uma ordem hierárquica de normas, estruturada em forma de pirâmide pelo austríaco Hans Kelsen (1998, p.156). No ápice da pirâmide está a Constituição, justamente por ser o documento mais importante de um país, com o objetivo de harmonizar as relações sociais e políticas. Lenza (2010, p. 60) explica que:

A ideia de que todo Estado deva possuir uma constituição e de que esta deve conter limitações ao poder autoritário e regras de prevalência dos direitos fundamentais desenvolve-se no sentido da consagração de um Estado Democrático de Direito (art. 1º, caput, da CF/88) e, portanto, de soberania popular.

A área da Educação a Distância, assim como todo e qualquer empreendimento, requer atenção especial em relação às formalidades para seu início. Após a decisão da criação de um curso nessa modalidade, o primeiro item a ser observado por gestores é o aspecto legislativo.

Nessa iniciativa, os particulares também se colocam como parceiros do Estado para impulsionar a garantia fundamental da educação<sup>5</sup>, prevista no mais alto diploma pátrio, que é a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), a qual toda e qualquer produção legislativa deve se alinhar, para não ser expurgada do sistema por inconstitucionalidade.

A magnitude da Educação fica evidenciada nas diretrizes do Estado Democrático de Direito, no artigo 1º, da CF/88, que tem entre seus fundamentos os “valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (inciso IV), também consagrados como fundamentos da ordem econômica, previstos no art. 170, CF/88. Para que o Estado possa levar adiante tais premissas e concretizá-las, o principal instrumento é a educação, que, aliás, é veículo necessário para a formação do cidadão, melhor exercício da democracia e construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), bem como de controle, utilização e exigência do cumprimento dos direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição (art. 5º).

O relevo da educação fica evidente, ainda, através da leitura do capítulo constitucional específico destinado à educação (artigos 205 a 214). Introduzindo o tema, o artigo 205 assevera que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

---

<sup>5</sup>Art. 209, CF/88: Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Em sentido amplo, trabalhou o legislador constitucional, ao abordar a educação como uma garantia de todos. A Educação a Distância está totalmente inserida nesse contexto, principalmente porque prima pela democratização do ensino, uma vez que a acessibilidade é sua principal característica. No entanto, embora a EaD integre o sistema educativo, ainda não substitui formas clássicas de educação e não pode ser tida como um processo autônomo<sup>6</sup>, como adverte Delors (p. 188).

### 3 EaD na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)

No contexto de um Estado Democrático, as leis surgem como importantes fontes da ordem jurídica. O princípio da legalidade aponta para o fato de que a lei precisa ser preexistente, para modular os casos concretos da sociedade contemporânea (anterioridade). Na visão de Tartuce (2014, p. 21) “a lei não é o teto para as interpretações jurídicas, mas o seu piso mínimo”.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>7</sup> de 20 de dezembro de 1996 (Lei n. 9.394 - LDB) é um marco legislativo importante para a prospecção da EaD no Brasil, mais especificamente o artigo 80 aduz que: “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”.

Por se tratar de norma de caráter programático, o artigo 80 da LDB carecia de regulamentação, o que aconteceu nove anos depois, através do Decreto 5.622/2005, lacuna temporal que certamente fez com que a democratização da Educação através da EaD, se desenvolvesse em estruturas de baixa qualidade, uma vez que a LDB elencou poucos critérios para aplicação da modalidade, como se depreende da leitura dos artigos 62, §2º e 3º (preveem a utilização de recursos e tecnologias de educação a distância na formação continuada e capacitação dos profissionais de magistério); 46, §3º (participação de professores e alunos nos programas de EaD); 32, §4º (possibilidade da EaD em caráter emergencial no ensino fundamental) e 87, §3º, II e III (criação, pela Administração Pública, de cursos presenciais ou a distância aos jovens

<sup>6</sup>Notadamente na educação infantil, como assevera MORAN (2013, p. 2): “As crianças, pela especificidade de suas necessidades de desenvolvimento e socialização, não podem prescindir do contato físico, da interação. Mas nos cursos médios e superiores, o virtual, provavelmente, superará o presencial”.

<sup>7</sup>Também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, em razão das manobras que o então Senador fez para aprovar o projeto da sua autoria, desconsiderando projeto (PLC 101/93) elaborado a partir de longos anos de debates da sociedade civil, educadores e profissionais ligados à educação.

e adultos insuficientemente escolarizados e programas de capacitação para professores, utilizando os recursos da educação a distância).

#### 4 EaD no Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005

Decretos são produções normativas da competência do Chefe do Poder Executivo (art. 84, VI, da CF/88). Todo decreto deve se subordinar total e literalmente à letra da lei, ou seja, é “reservado, limitado e controlado pelo texto da lei” (Barbosa, 2003, p. 33).

O Decreto 5.622/2005 conceitua a Educação a Distância em seu artigo inaugural:

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**. (*grifou-se*)

Pela leitura do artigo acima transcrito, depreende-se que a Educação a Distância (EaD) rompe o obstáculo da limitação no que diz respeito à ambientação, podendo ser extraídas duas características que marcam sua diferença em relação à Educação Presencial: 1<sup>a</sup>. Professores e alunos em lugares diversos; 2<sup>a</sup>. Professores e alunos poderem estar em tempos diversos (Delors, 2001, p. 186-189). Observe que a primeira característica estará sempre presente na EaD. A segunda característica pode ser ou não verificada, uma vez que alguns cursos são exibidos em tempo real aos alunos, através de conferência, ou seja, de forma síncrona.

O § 1o do artigo 1º do Decreto 5.622/2005 preceitua a obrigatoriedade de momentos presenciais na EaD para (I) avaliações de estudantes; (II) estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; (III) defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e (IV) atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Convém destacar que o referido diploma restringe a oferta da educação a distância à educação básica, desde que em conformidade com o artigo 30 do Decreto; à educação de jovens e adultos, nos termos do art. 37 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996; à educação especial, respeitadas as especificidades legais pertinentes; à educação profissional, abrangendo os seguintes cursos e

programas técnicos, de nível médio e tecnológicos, de nível superior e à educação superior, abrangendo os cursos sequenciais, de graduação, de especialização, de mestrado e de doutorado.

Outro ponto importante que trata o Decreto 5.622/2005 é o credenciamento para a oferta de cursos e programas na modalidade a distância por instituições públicas e privadas (art. 9º e ss). O artigo 12 traz o rol dos requisitos para formalização do pedido de credenciamento junto ao órgão responsável:

- I - habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira, conforme dispõe a legislação em vigor;
- II - histórico de funcionamento da instituição de ensino, quando for o caso;
- III - plano de desenvolvimento escolar, para as instituições de educação básica, que contemple a oferta, a distância, de cursos profissionais de nível médio e para jovens e adultos;
- IV - plano de desenvolvimento institucional, para as instituições de educação superior, que contemple a oferta de cursos e programas a distância;
- V - estatuto da universidade ou centro universitário, ou regimento da instituição isolada de educação superior;
- VI - projeto pedagógico para os cursos e programas que serão ofertados na modalidade a distância;
- VII - garantia de corpo técnico e administrativo qualificado;
- VIII - apresentar corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância;
- IX - apresentar, quando for o caso, os termos de convênios e de acordos de cooperação celebrados entre instituições brasileiras e suas co-signatárias estrangeiras, para oferta de cursos ou programas a distância;
- X - descrição detalhada dos serviços de suporte e infraestrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a:
  - a) instalações físicas e infraestrutura tecnológica de suporte e atendimento remoto aos estudantes e professores;
  - b) laboratórios científicos, quando for o caso;
  - c) pólo de apoio presencial é a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância;

d) bibliotecas adequadas, inclusive com acervo eletrônico remoto e acesso por meio de redes de comunicação e sistemas de informação, com regime de funcionamento e atendimento adequados aos estudantes de educação a distância.

O Decreto, assim como os Referenciais de Qualidade (documento adiante abordado), disciplina sobre projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância, que, segundo o artigo 13, devem:

I - obedecer às diretrizes curriculares nacionais, estabelecidas pelo Ministério da Educação para os respectivos níveis e modalidades educacionais;

II - prever atendimento apropriado a estudantes portadores de necessidades especiais;

III - explicitar a concepção pedagógica dos cursos e programas a distância, com apresentação de:

a) os respectivos currículos;

b) o número de vagas proposto;

c) o sistema de avaliação do estudante, prevendo avaliações presenciais e avaliações a distância; e

d) descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios curriculares, defesa presencial de trabalho de conclusão de curso e das atividades em laboratórios científicos, bem como o sistema de controle de frequência dos estudantes nessas atividades, quando for o caso.

Observa-se que o Decreto 5.622/2005 se preocupou em trazer critérios técnicos para elaboração do projeto pedagógico de curso EaD e faz parte do conjunto de normas que regulamentam a EaD. Seu destaque maior se dá pelo fato de que foi criado com o objetivo de regulamentar o artigo 80 da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases)<sup>8</sup>.

Outro decreto de relevo na seara da EaD é o de n. 5.773/2006, que discorre sobre credenciamento de cursos. Apesar de não ser norma específica para regulamentação da EaD brasileira, o Decreto 5.773/2006 se refere a esta quando dispõe sobre a Oferta de Cursos, Autorização, Reconhecimento, Credenciamento e Descredenciamento dos cursos na modalidade EaD, sejam de instituições públicas ou privadas.

<sup>8</sup>Revogou o Decreto n. 2.494/98, que regulamentava o art. 80 da LDB.

## 5 Referenciais de qualidade para Educação Superior a Distância (2007)

Não é suficiente garantir a educação, sem assegurar também que a mesma seja eficiente e de qualidade. O artigo 206, VII da Constituição Federal, dispõe que o ensino deve ser ministrado com base, entre outros, no princípio da “garantia de padrão de qualidade”.

Como forma de dar cumprimento ao preceito constitucional do direito social à educação, o Ministério da Educação (MEC) tem incentivado a expansão da EaD, especialmente na educação superior, o que ficou evidenciado pela criação de órgão específico para fiscalização e regulamentação da modalidade: a Secretaria Especial de Educação a Distância<sup>9</sup> (SEED), extinta em 2011<sup>10</sup>, que, com a participação de especialistas da área, universidades e da sociedade em geral, expediu o documento intitulado *Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância*, ainda vigente (Serra, Oliveira e Mourão, 2013, p. 6).

A primeira versão desse documento foi elaborada em 2003, mas, diante do avanço da modalidade, em 2007, houve a necessidade de atualização por comissão de especialistas, que após democrática consulta pública, recebidas mais de 150 sugestões e críticas, transformou-se no documento publicado em agosto de 2007<sup>11</sup>, que, embora não seja lei específica e nem tenha o rigorismo formal de um documento legislativo<sup>12</sup>, ganhou força como principal instrumento norteador da criação, desenvolvimento da EaD e atos legais do poder público, como expõe em sua apresentação (MEC, 2007, p. 2):

Embora seja um documento que não tem força de lei, ele será um referencial norteador para subsidiar atos legais do poder público no que se referem aos processos específicos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade cita-

<sup>9</sup>A Secretaria Especial de Educação a Distância tinha sua competência definida no Decreto 5.773/2006.

<sup>10</sup>A extinta Secretaria Especial de Educação a Distância (SEED) teve suas atividades absorvidas pela Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres), criada em 17/4/2011 pelo Decreto nº 7.480/2011, como “unidade do Ministério da Educação responsável pela regulação e supervisão de Instituições de Educação Superior (IES), públicas e privadas, pertencentes ao Sistema Federal de Educação Superior; e cursos superiores de graduação do tipo bacharelado, licenciatura e tecnológico, e de pós-graduação lato sensu, todos na modalidade presencial ou a distância”. Brasil. Ministério da Educação. Apresentação Seres. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=16717&Itemid=1117](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16717&Itemid=1117)>. Acessado em 20 ago. 2015.

<sup>11</sup>Conforme relatado no portal do Mec. Disponível 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](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)>. Acessado em: 20 ago. 2015.

<sup>12</sup>Não consistir em lei é uma vantagem dos Referenciais de qualidade, uma vez que o processo legislativo no Brasil é demasiadamente demorado e, com essa dinâmica, o documento está sempre apto a acompanhar a evolução da EaD por meio de atualização que envolvam debates com a participação da sociedade, universidades e especialistas no setor, o que condiz muito mais com a dinâmica que se espera dessa modalidade de ensino.

da. Por outro lado, as orientações contidas neste documento devem ter função indutora, não só em termos da própria concepção teórico-metodológica da educação a distância, mas também da organização de sistemas de EaD.

O documento também orienta a elaboração do Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade a distância que deve conter, expressamente, os seguintes requisitos, elencados nos Referenciais de qualidade (p. 7 e 8): (I) Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; (II) Sistemas de Comunicação; (III) Material didático; (IV) Avaliação; (V) Equipe multidisciplinar; (VI) Infraestrutura de apoio; (VII) Gestão Acadêmico-Administrativa; (VIII) Sustentabilidade financeira.

Serra, Oliveira e Mourão (2013, p. 6-7), observam que o documento esclarece que essas dimensões não se constituem em entidades isoladas, mas se interpenetram e se desdobram em novos entes. Tal forma de constituição remete à noção de sistema como um conjunto de partes interagentes e coordenadas, que formam um todo unitário para atingir pelo menos um objetivo.

Cabe advertir que cada item está minuciosamente descrito no documento, de forma que os responsáveis pela implementação e gestão da Educação a Distância devem seguir o passo a passo descrito aí incluído que norteia seguramente a criação e desenvolvimento de cursos a distância, amparado em legislações esparsas sobre o tema.

Ressaltam Aragón, Menezes e Novak (2013, p. 4) que a proposta pedagógica deve “ênfatizar a importância da “presença” nos processos de formação a distância, destacando a interação como a forma privilegiada de “encurtar distâncias” e evitar a sensação de isolamento que se tem mostrado um dos principais fatores da evasão”.

Embora tanto o Decreto 5622/2005 como os Referenciais de qualidade disponham sobre o projeto pedagógico, os documentos não são antagônicos; pelo contrário, são complementares. Os referenciais abordam o assunto sob o enfoque da qualidade (como equipe e material didático), enquanto o decreto se preocupa com dados mais técnicos que envolvem o oferecimento do curso (como observância às diretrizes legais, descrição de atividades, quantitativo de vagas).

Não obstante o documento Referenciais de Qualidade não seja classificado como legislação formal, este recebe status de lei, uma vez que é reconhecido

e citado pela legislação especial, como ocorre com o artigo 7º, Parágrafo Único e 10, §4º, ambos do Decreto 5.622 de 2005, que será adiante abordado.

## **6 Resolução das Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância - Marco Regulatório da EaD**

O novo Marco Regulatório para a Educação a Distância (processo n. 23001.000022/2013. Parecer CNE/CES Nº: 564/2015)<sup>13</sup> do Conselho Nacional de Educação (CNE), visa, através de nova Resolução, estabelecer Diretrizes Nacionais para a oferta de Cursos e Programas de Educação a Distância na Educação Superior, bem como a base para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Educação Superior nos âmbito dos sistemas de educação, conforme artigo 1º do projeto da Resolução, aprovado em 18 de dezembro de 2015, que encontra-se em fase de homologação pela Câmara de Educação Superior<sup>14</sup>.

A Resolução aperfeiçoa a definição da EaD no artigo 2º, caracterizando-a 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 pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real” o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.

<sup>13</sup>R MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO SÚMULA DO PARECER CNE/CES 564/2015. REUNIÃO ORDINÁRIA DOS DIAS 7, 8, 9 e 10 DE DEZEMBRO /2015. CÂMARA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Processo: 23001.000022/2013-98. Parecer: CNE/CES 564/2015. Comissão: Luiz Roberto Liza Curi (presidente), Luiz Fernandes Dourado (relator), Gilberto Gonçalves Garcia, José Eustáquio Romão, Márcia Angela da Silva Aguiar, Sérgio Roberto Kieling Franco e Yugo Okida Interessado: Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Superior (CES). Assunto: Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância Voto da comissão: Ao aprovar este Parecer e o Projeto de Resolução das Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância, em anexo, a Comissão submete-os à Câmara de Educação Superior para decisão. Decisão da Câmara: APROVADO por unanimidade. PUBLIQUE-SE Brasília, 18 de dezembro de 2015. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=31291-sumula-pareceres-012-15-ces-564-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31291-sumula-pareceres-012-15-ces-564-2015-pdf&Itemid=30192)>. Acessado em: 08 fev. 2016.

<sup>14</sup>Texto disponível no Portal do MEC:< <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2015-pdf/31361-parecer-cne-ces-564-15-pdf/file>>. Acessado em: 20 jan. 2016.

O projeto da Resolução foi amplamente debatido, especialmente no que diz respeito aos parâmetros para a oferta da Educação a Distância pelas IES, inclusive em nível de pós-graduação lato e stricto sensu, em razão da necessidade de adaptação às novas realidades tecnológicas e de ensino-aprendizagem, surgidas após o decreto nº 5.622/2005, que estabeleceu as diretrizes e bases da EAD.

O Marco Regulatório da Educação a Distância chancela o documento Referenciais de Qualidade, aludindo-o em diversos dispositivos, como os artigos 2º, §3º, IV; 16, II e 26, §2º.

Outro ponto, que cumpre destacar, é que o Marco Regulatório dá suporte ao Plano Nacional de Educação<sup>15</sup> com vigência até 2024 (Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014), ao qual a meta número 12 propõe elevar a taxa de matrícula na educação superior para 33% da população de 18 a 24 anos. Uma das estratégias do PNE é ampliar os benefícios destinados à concessão de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES e do Programa Universidade para Todos - PROUNI aos estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância (estratégia 12.20) e expandir a oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, com utilização de metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância (Meta 14 e estratégia 14.4), razão pela qual o novo Marco Regulatório se apresenta como indispensável.

## 7 Considerações finais

Observa-se a importância da Educação a Distância na sociedade contemporânea. Contudo, a pretexto da expansão e democratização em razão da acessibilidade que esta modalidade proporciona, não pode a mesma ser ofertada sem critério e planejamento pedagógico pelos gestores das instituições de ensino, culminando em seu desprestígio e descrédito. Pelo contrário, a “Educação”, em qualquer vertente, alcança dimensão capaz de ativar o macro princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e nessa órbita precisa ser alvo de constantes estudos e debates.

Em breve panorama sobre a trajetória da EaD, observa-se que a mesma está inserida na sociedade desde que as informações puderam ser enviadas de um pon-

---

<sup>15</sup>A EaD é mola propulsora para os resultados do PNE também em relação a outros níveis de ensino, visando ampliar o acesso à educação de jovens e adultos (inclusive de comunidades indígenas e quilombolas), nos ensinos fundamental e médio (Meta 10 e estratégia 10.3) e, educação profissional técnica de nível médio (Meta 11 e estratégia 11.3).

to a outro e na medida em que o estímulo para o ensino e aprendizagem foram sendo apurados pela humanidade, por várias gerações.

Atualmente, em conceito voltado ao aspecto jurídico, pode-se definir a EaD como um recurso oferecido pela sociedade da informação, como exigência de um Estado Democrático de Direito, como forma de ampliar o acesso à Educação

No Brasil, a valorização da Educação tem assento na Constituição da República Federativa do Brasil, vista como “Sol” capaz de iluminar todas as demais fontes normativas, em outras palavras, toda e qualquer lei deve passar pelo crivo constitucional, assim como deve pautar a atuação dos agentes públicos e particulares, especificando neste trabalho aqueles que lidam com a Educação, já que o próprio texto constitucional conclama o Estado e a família como responsáveis pelo exercício desse mister (artigo 205).

Nesta seara, a EaD também precisa ser acolhida, aquecida e protegida, para não ser lançada no mercado como “forma menos custosa” e “mais abrangente” de oferecer um “curso qualquer”, de “qualquer coisa”.

Outro marco legislativo importante para a EaD é a Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996), que dispõe sobre o incentivo e desenvolvimento de programas de ensino a distância pelo Poder Público, apressando e colocando em pauta a necessidade de maior regulamentação neste segmento.

Por essa razão, foi criado o documento intitulado Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância (BRASIL, 2007), visando operacionalizar os atributos dos cursos que podem ser oferecidos nesta modalidade, contendo os requisitos mínimos para sua oferta, com todas as etapas detalhadas. Na verdade, este documento passou a representar mais do que guia ou manual para elaboração do Projeto Político Pedagógico de um curso na modalidade a distância: passou a ter status legislativo, com atributo de codificação, uma vez que seu conteúdo observa as legislações anteriores à sua criação, sendo citado por normas posteriores, como o Decreto nº 5.622 de 2005, que também disciplina sobre projetos pedagógicos de cursos e programas na modalidade a distância. Na busca por um resultado, pode-se destacar tal observação como o diferencial desta pesquisa.

Em sede legislativa, a EaD vem se destacando como estratégia para cumprimento do Plano Nacional de Educação e, mais especificamente em âmbito de ensino superior, a modalidade está prestes a adquirir novas diretrizes enormes para a oferta de Programas e Cursos, denominado novo Marco Regulatório para a Educação a Distância.

## REFERÊNCIAS

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *História da Educação e da Pedagogia- Geral e Brasil*. 3 ed. São Paulo: Moderna, 2008, p. 43.

ARAGÓN, Rosane Aragón; MENEZES, Crediné Silva de; NOVAK, Silvestre. Curso de graduação licenciatura em pedagogia na modalidade a distância (Pead): concepção, realização e reflexões. *Renote: Revista Novas Tecnologias na Educação*. Porto Alegre, v. 11, n. 2, 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/renote/article/view/43643>>. Acesso em: 28 fev. 2015.

BARBOSA, Dênis Borges. *A eficácia do decreto autônomo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 22 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Apresentação Seres*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=16717&Itemid=1117](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16717&Itemid=1117)>. Acesso em 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. *Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm)>. Acesso em: 22 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 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*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/decreto/D6303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/decreto/D6303.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2015.

BRASIL. MEC. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes*

e bases da educação nacional. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 23 dez.1996. Disponível em < [www.senado.gov.br/legbras](http://www.senado.gov.br/legbras)>. Acesso em 26 jun. 2015.

BRASIL. MEC. Lei n. 13.005 de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências*. Brasília, DF. Diário Oficial da União, 26 jun. 2014, p. 1, edição extra. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em 22 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Referenciais de qualidade para educação superior a distância*. Portal do MEC, Brasília, agosto de 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Súmula do Parecer CNE/CES 564/2015. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=31291-sumula-pareceres-012-15-ces-564-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=31291-sumula-pareceres-012-15-ces-564-2015-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 08 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Relatório do Parecer CNE/CES 564/2015*. Projeto de Resolução das Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2015-pdf/31361-parecer-cne-ces-564-15-pdf/file>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede: do conhecimento à política*. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (orgs). *A Sociedade em rede do conhecimento à acção política*. Rio de Janeiro: Imprensa nacional - Casa da Moeda. Disponível em: <<http://biblio.ual.pt/Downloads/REDE.pdf>>, 2005, p. 20. Acessado em 21 ago. 2015.

DELORS, Jacques; et al. *Educação - Um tesouro a descobrir*. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre educação para o século XXI. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 189.

- DEMO, Pedro. *Questões para a teleducação*. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.
- EBI - Educação Bíblica Infanto-juvenil. As Epístolas (cartas) de Paulo. Disponível em: <<http://www.ebiuniversal.com.br/portal/?p=2703>>. Acesso em 20 ago. 2013.
- GIESTA, L. Dando Movimento à Forma: as transformações geométricas no plano na formação continuada a distância de professores de matemática. 2012. 123 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Matemática). *Universidade Severino Sombra, Vassouras-RJ*. 2012. cap. 2, p. 25. [http://www.uss.br/arquivos/posgraduacao/strictosensu/educacaoMatematica/dissertacoes/2012/Dissertacao\\_LICIA\\_GIESTA\\_FERREIRA\\_DE\\_MEDEIROS.pdf](http://www.uss.br/arquivos/posgraduacao/strictosensu/educacaoMatematica/dissertacoes/2012/Dissertacao_LICIA_GIESTA_FERREIRA_DE_MEDEIROS.pdf)
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6.ed.São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MARTINS, Herbert Gomes. O processo de ensino-aprendizagem mediado pelos recursos da EaD nas universidades corporativas. In: RICARDO, Eleonora Jorge (org). *Gestão da Educação Corporativa: cases, reflexões e ações em educação a distância*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, p. 171-179.
- MORAN, José Manuel. *O que é educação a distância*. 1994 (atualizado em 2008). Disponível em: <[http://www.prodocente.redintel.com.br/cursos/000009/colaboracao/art\\_ead\\_moran\\_que\\_e\\_educacao\\_a\\_distancia.pdf](http://www.prodocente.redintel.com.br/cursos/000009/colaboracao/art_ead_moran_que_e_educacao_a_distancia.pdf)>. Acesso em 18 ago. 2013, p. 1.
- \_\_\_\_\_. Tendências da educação online no Brasil. In: RICARDO, Eleonora Jorge (org). *Educação corporativa e educação a distância*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005. Disponível em: <[http://www.eca.usp.br/prof/moran/site/textos/educacao\\_online/tendencias.pdf](http://www.eca.usp.br/prof/moran/site/textos/educacao_online/tendencias.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2015.
- OLIVEIRA NETTO, Alvim Antônio de. *IHC e a engenharia pedagógica*. Florianópolis: Visual Books, 2010. 216 p.

SERRA, Antônio R. Coelho; OLIVEIRA, Fátima Bayma; MOURÃO, Luciana. *Gestão da educação a distância: um modelo de avaliação à luz dos referenciais de qualidade do MEC*. Interletras, vol. 3, n. 17, Dourados, Centro Universitário da Grande Dourados, abr. 2013/ set.2013. Disponível em: < [http://www.unigran.br/interletras/ed\\_anteriores/n17/](http://www.unigran.br/interletras/ed_anteriores/n17/)>. Acesso em: 03 jun. 2015.

TARTUCE, Flávio. *Direito civil*. v. 1: Lei de introdução e parte geral. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

Artigo recebido em: 11.07.2016

Revisado em: 15.07.2016

Aprovado em: 20.07.2016