



EVOLUÇÃO NORMATIVA E QUALIDADE NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: O CONTEXTO LEGISLATIVO BRASILEIRO¹

Maria Aparecida Rodrigues da Fonseca (PPGE/UFG) – cidafonseca.rodrigues@gmail.com

Karen Brina Borges de Deus (PPGE/UFG) – karenbrina@gmail.com

Daniela da Costa Britto Pereira Lima (PPGE/UFG) – daniela_lima@ufg.br

Eixo 2 – Qualidade e Inovação na e para a EaD: realidades plausíveis

Resumo:

Este texto é parte de uma investigação mais ampla, realizada no contexto da Rede de Pesquisa Brasil/Internacional, que estuda a regulamentação e a qualidade da educação a distância (EaD) no Brasil e nos países participantes dessa rede. A pesquisa é coordenada pela Professora Daniela da Costa Britto Pereira Lima, afiliada à Universidade Federal de Goiás. Este resumo expandido foca especificamente no contexto normativo brasileiro, apresentando aspectos legislativos que influenciam a EaD, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os mais recentes atos normativos que, direta ou indiretamente, impactam essa modalidade educacional. O objetivo central é conhecer sobre a evolução normativa da EaD investigando como essa trajetória se relaciona com a qualidade da educação superior oferecida a distância. A pesquisa questiona a eficácia da legislação brasileira, com enfoque especial nas leis implementadas após 2016, procurando entender como estas têm influenciado a qualidade educacional. A metodologia adotada é de natureza qualitativa e exploratória, baseada em levantamento bibliográfico e documental. Foram consultados repositórios nacionais e internacionais, com especial atenção aos textos legislativos, atos normativos e outros documentos fundamentais encontrados principalmente nos portais do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Legislação Federal. Os resultados desta pesquisa culminaram na elaboração de um relatório técnico intitulado “Normatização e Regulamentação da Educação a Distância no Brasil”, que foi disponibilizado a decisores políticos no setor educacional, com ênfase na EaD. Como desdobramento deste trabalho, várias análises e discussões originadas do estudo principal estão sendo preparadas para publicação em um e-book, editado por uma editora argentina. Este livro eletrônico tem como finalidade disseminar as descobertas e fomentar diálogos aprofundados sobre a regulamentação da EaD, contribuindo, assim, para o desenvolvimento de políticas públicas que promovam uma qualidade da educação em perspectiva socialmente referenciada, na EaD.

Palavras-chave: Educação a Distância. Rede de Pesquisa. Brasil. Qualidade socialmente referenciada. Regulação Educacional.

1 Introdução

À guisa de considerações iniciais, este texto demarca o foco em um recorte centrado nas especificidades normativas brasileiras, visando apresentar os principais resultados de análises realizadas sobre atos normativos e legislações pertinentes à educação a distância. A investigação abrange o período desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 até as legislações mais recentes que interagem diretamente com a EaD. O objetivo é refletir sobre a evolução normativa e examinar como essa progressão influencia a qualidade da educação superior ministrada à distância.

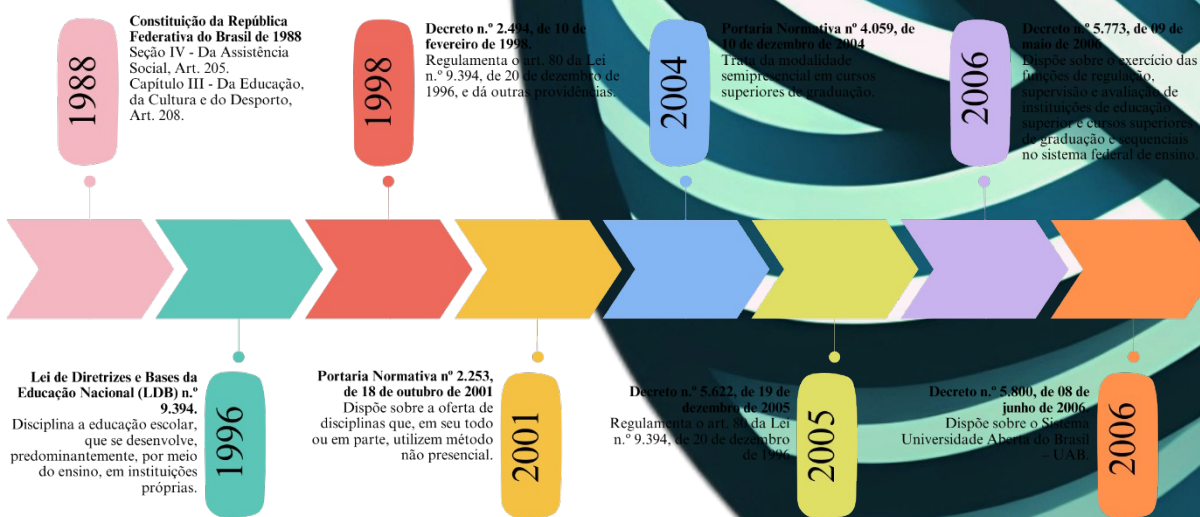
Para estruturar e delimitar a pesquisa, foi realizado extenso levantamento bibliográfico pela Rede de Pesquisa no ano de 2022. Os detalhes minuciosos deste levantamento podem ser

¹ Este estudo faz parte de pesquisa desenvolvida com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Chamada N.º 10/2023, processo 421216/2023-9

explorados no e-book "Educação com Uso de Tecnologias: Conceitos e Perspectivas"², sendo este documento a fonte primária para a compreensão do processo de levantamento bibliográfico que conduziu as fases posteriores dos trabalhos efetivados pela Rede EaD, bem como, das bases teóricas que sustentam o uso de tecnologias na educação, oferecendo uma plataforma sólida para as análises subsequentes das políticas e práticas de EaD.

No que concerne aos atos normativos, após meticulosa identificação nos portais do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e da Legislação Federal, diversos documentos foram selecionados como fundamentais para o estudo. A Constituição Federal de 1988, devido à sua significativa importância jurídico-institucional, serve como a base principal para este exame. A partir dela, foram levantados 41 instrumentos e atos normativos relevantes para a educação a distância. Este conjunto inclui 6 leis, 22 portarias, 8 decretos, 2 resoluções, 1 edital de chamamento público, 1 parecer e 1 diretriz. Cada um desses documentos foi analisado para compreender a evolução regulatória e o impacto destas normativas na qualidade e no desenvolvimento da educação a distância no Brasil.

Figura 1: Instrumentos e atos normativos referentes a educação a distância no Brasil.



(Continua)

² Este dados completos estão disponíveis para consulta e podem ser acessados através do link: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/688/o/educacao_com_uso_de_tecnologias_conceitos_e_perspectivas.pdf.

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

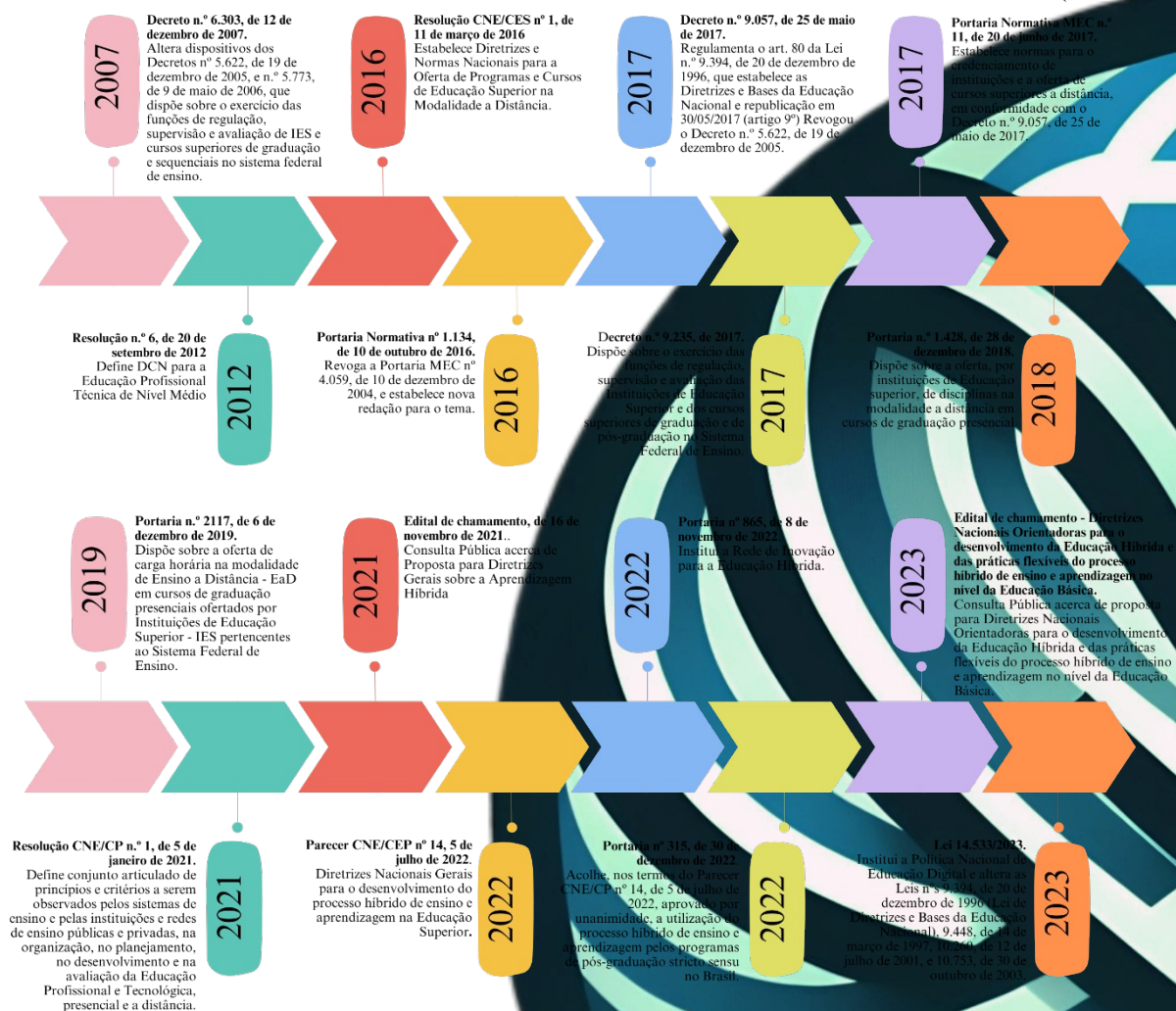


INSTITUTO FEDERAL Santa Catarina

Apoio:



(Conclusão)



Fonte: Elaborado pelas autoras.

A imagem anterior apresenta os atos normativos e legislações discutidos na amplitude macro do estudo. Conforme destacado no resumo deste documento, o estudo culminou na elaboração de um relatório técnico intitulado "Normatização e Regulamentação da Educação a Distância no Brasil". A pesquisa foi coordenada pela professora Daniela da Costa Britto Pereira Lima e organizada juntamente com Karen Brina de Deus, Maria Aparecida Rodrigues da Fonseca e Maria José Morales Gámez. Este relatório contou também com a contribuição de pesquisadores representantes das cinco macrorregiões do Brasil e de pesquisadores internacionais de Moçambique, Argentina, México e Honduras, que integram a Rede EaD Brasil/Internacional.

Este documento foi entregue a decisores políticos envolvidos com a educação a distância, refletindo um esforço colaborativo para impactar significativamente as políticas

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL DE SANTA CATARINA

Apoio:



UniRede
Associação Universidade em Rede

nesta área. Ademais, o aprofundamento deste estudo estará disponível em breve em um novo e-book, que

será publicado por uma editora argentina, como já sinalizado. Este próximo passo promete expandir ainda mais o alcance e a profundidade das discussões e análises iniciadas com o relatório técnico.

2 Desenvolvimento

Conforme mencionado anteriormente, este texto é um estrato do estudo mais amplo sobre a legislação aplicável à EaD no Brasil. Ele é apresentado de forma concisa, destacando os principais pontos observados nos atos normativos analisados, iniciando com a Constituição Federal de 1988. Embora a CF/88 não mencione explicitamente a modalidade de educação a distância, ela estabelece base sólida para compreender as disposições legais que configuram a EaD no contexto nacional.

A discussão da EaD na CF/1988, se deu pelo princípio geral da educação superior a distância como diretriz da atividade interpretativa, visto que, a modalidade não é explicitada nessa Lei. Partindo da compreensão da educação a distância como educação em sentido macro, conforme Alonso (1996), com base no artigo 205 da CF/1988 e outros, verifica-se na Carta Magna o estabelecimento do direito à educação para todos, mediante o dever do Estado com sua oferta baseada em princípios de qualidade.

Na contramão da Constituição Federal, após longo processo de muitos embates e ainda sob influência de organismos multilaterais, em 1996 institui-se a Lei nº 9.394 implementando as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Inaugurou-se formalmente a EaD no país, todavia, em princípios neoliberais, com brechas para a flexibilização normativa, corroborando para a expansão privatista da educação superior ao longo dos tempos, materializando continuidades e descontinuidades no referente à uma educação a distância, ora estabelecida em bases merco-economicistas, ora em bases socialmente-referenciada. (Fonseca, 2020)

No contexto desta discussão, é crucial mencionar a Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023, que estabelece a Política Nacional de Educação Digital. Esta legislação, ao emendar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, visa mitigar os processos de exclusão digital que foram intensificados pela pandemia da Covid-19. No entanto, há críticas importantes a serem consideradas. Autores como Moreira e Siqueira argumentam que, apesar das intenções positivas, essa política pode inadvertidamente fomentar desigualdades, operando assim em contradição aos objetivos de inclusão digital que pretende alcançar.

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL
de Santa Catarina

Apoio:



UniRede
Associação Universidade em Rede

Em sequência ao reconhecimento da educação a distância (EaD) como modalidade educacional, foi promulgado o Decreto nº 2.494/98, que definiu a EaD como centrada na autoaprendizagem. Essa definição, segundo Arruda, E. e Arruda, D. (2015, p. 324), “[...] abriu muitas brechas para ofertas de cursos superiores de qualidade duvidosa”. Em dezembro de 2005, o Decreto n.º 5.622 foi publicado, revogando o anterior e introduzindo um novo conceito de educação a distância. Neste novo decreto, tanto professores quanto estudantes são considerados agentes ativos do processo educativo. Lima (2014) considera este documento um avanço significativo em relação ao arcabouço legal anterior da EaD, marcando uma evolução importante na regulação da modalidade.

Em um movimento democrático, visando estabelecer marcos regulatórios da educação a distância em uma perspectiva social, foi implementada em 2016 a Resolução nº 1, de 11 de março. Esse ato legal estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Formulada em contexto de intensas negociações e debates, a Resolução representou avanço significativo nas iniciativas de flexibilização da EaD, na definição de seus padrões de qualidade e na expansão dos horizontes avaliativos. Este movimento normativo buscou responder às demandas contemporâneas por uma educação mais acessível e adaptada às necessidades variadas de um corpo estudantil diversificado.

Todavia, com a mudança no contexto político nacional vivenciado desde o segundo semestre de 2016, conforme Lima e Assis (2019), quase toda a legislação para a EaD sofreu revogação, sendo implementados novos atos normativos. Nesse quadro institui-se o Decreto n.º 9.057/2017, em vigor. Essa legislação explicita que as instituições municipais, estaduais e federais estão automaticamente credenciadas para a oferta de graduação na modalidade a distância, desde que esteja previsto no plano de desenvolvimento institucional. Não estabelece obrigatoriedade das atividades presenciais, deixando em aberto a possibilidade de existirem ou não, e flexibiliza as regras quanto ao estabelecimento de parcerias entre instituições de ensino e empresas.

Junto a esse pacote, foi implementada a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, que estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância. Essa Portaria, somada ao Decreto 9.057/2017, representaram retrocessos e discontinuidades para a EaD em bases sociais, visto que, não por acaso, alguns avanços e exigências conquistados até 2016, foram flexibilizados ou estão em processo de flexibilização.

Para Lima (2023), este processo de flexibilização tem sido uma constante. Esse Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL
Santa Catarina

Apoio:



UniRede
Associação Universidade em Rede

movimento pode ser observado nos atos normativos relacionados à oferta de carga horária a distância em cursos presenciais, evidenciado por uma série de portarias normativas: Portaria Normativa nº 2.253, de 18 de outubro de 2001; Portaria Normativa nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004; Portaria Normativa nº 1.134, de 10 de outubro de 2016; Portaria Normativa nº 2.117, de 06 de dezembro de 2019; e pela Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021. Estas legislações delineiam uma série de intenções e contradições ao tratar da carga horária a distância no âmbito da "modalidade semipresencial". Elas avançam para a incorporação de disciplinas com metodologia a distância, o que acarreta certa descaracterização da EaD como modalidade educacional distinta. Este debate sobre a carga horária se estende também para o âmbito da Educação Profissional Técnica de Nível Médio e para a Educação Profissional Tecnológica de Nível Superior, expandindo as implicações dessas mudanças regulatórias.

Essa flexibilização normativa, também adensou as discussões sobre a educação híbrida, que conforme Caldeira e Vieira (2023), após a Pandemia da Covid-19 se fortaleceu em contexto mundial, se tornando uma das tendências mais importantes da educação no século XXI e que no contexto brasileiro se estabelece, pelo Parecer CNE/ CEP nº 14, de 5 de julho de 2022, que implementa Diretrizes Nacionais Gerais para o desenvolvimento do processo híbrido de ensino e aprendizagem na Educação Superior; pela Portaria nº 315, de 30 de dezembro de 2022, que trata da utilização do processo híbrido de ensino e aprendizagem pelos programas de pós-graduação stricto sensu no Brasil e pela Portaria nº 864, de 8 de novembro de 2022, que instituiu a rede de inovação para a educação híbrida.

As análises evidenciam a construção da conceituação e aplicabilidade da Educação Híbrida como uma estratégia pensada para flexibilização das condicionalidades impostas para a modalidade de educação a distância, abrindo espaços para os interesses e individualidades das instituições.

Some-se a estes apontamentos as reflexões advindas da análise da Lei Nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023, que institui a Política Nacional de Educação Digital, movimento pelo qual verificou-se intencionalidades veladas para a educação em seus níveis, etapas e modalidades. Essa Lei não faz menção explícita à EaD, todavia, apresenta vasta proposta de formação inicial e continuada, para os diversos atores sociais, dentre eles professores da educação básica, da educação superior e da pós-graduação. A análise demonstra que a PNED revela simulacros de educação equitativa, de qualidade e cidadã, velando mecanismos de perpetuação do capital e manutenção das desigualdades sociais.

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL
Santa Catarina

Apoio:



UniRede
Associação Universidade em Rede

3 Considerações Finais

O estudo das legislações referentes à educação a distância evidencia a formação de um movimento intencional e abrangente, voltado para a promoção da oferta educacional que utiliza tecnologias digitais. No entanto, esse movimento tende a marginalizar tanto a educação híbrida quanto a modalidade de EaD em relação à regulamentação vigente. Observou-se que a concretização dos objetivos da Política Nacional de Educação Digital (PNED) e a implementação do modelo híbrido educacional podem dar início a um processo educativo que se baseia em uma metodologia instrumental e precarizada, descaracterizando o papel do docente e desviando a educação de seu objetivo primordial, que é a formação voltada para além das demandas do capital.

Apesar desse panorama de retrocessos e avanços que parecem favorecer principalmente o setor produtivo, persiste a crença na viabilidade de uma educação que seja verdadeiramente humanista e libertadora. Seja na modalidade híbrida, presencial ou a distância, é fundamental que a educação mantenha seu escopo mais amplo, possibilitando o desenvolvimento de mecanismos de emancipação e cidadania. Esse ideal educacional deve transcender as limitações impostas por modelos econômicos e tecnológicos, afirmando-se como um direito fundamental que contribui para a plena realização humana.

Referências

ALONSO, Kátia Morosov. Educação a distância no Brasil: A busca de identidade. In: **PRETI, Otto (org.)**. Educação a distância: inícios e indícios de um percurso. Nead/IE – UFMT. Cuiabá: UFMT, 1996. p. 57-74.

ARRUDA, Eucídio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação a Distância no Brasil: Políticas Públicas e Democratização do Acesso ao Ensino Superior. *Educ. rev. Belo Horizonte*, v. 31, n. 3, p. 321-338, set. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982015000300321&lng=en&nrm=iso/. Acesso em: 6 de junho de 2020.

CALDEIRA, E. M. V.; VIEIRA, F. M. S. As concepções de ensino híbrido na educação brasileira: Uma revisão sistemática da literatura. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 18, n. 00, e023094, 2023. e-ISSN: 1982-5587. DOI: <https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.16978>.

FONSECA, Maria Aparecida Rodrigues da. Qualidade da educação superior e a distância no Brasil: entre o revelado e o velado. 304 f. **Dissertação** (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/11236>

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL
Santa Catarina

Apoio:



UniRede
Associação Universidade em Rede

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. (2023, dezembro). Triangulação EaD, Qualidade e Inovação: tendências para a modalidade. Apresentação realizada no XI Fórum EaD, promovido pela Diretoria de Educação a Distância do IFB. Mediação por Rute Bicalho. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0hf9gJQT3Xs>

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Produto 01** - Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EaD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD/CNE/UNESCO, 2014a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=165%2010-%20produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192/. Acesso em: 20 fev. 2024.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; ASSIS, Lúcia Maria. Arena Constitutiva da Educação Superior a Distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado. Dossiê. (2018) Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/82461/48874/>. Acesso em: 5 jul. 2019. <https://doi.org/10.21573/vol34n1>

MOREIRA, Mayume Caires; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. A política nacional de educação digital (Lei nº 14.533/23): um instrumento de promoção efetiva da inclusão digital (?). **Revista Jurídica Cesumar - Mestrado**, v. 23, n. 3, p. 731-745. Disponível em: <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2023v23n3.e11569>. Acesso em: 20 fev. 2024.

Realização:



UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA



INSTITUTO FEDERAL
Santa Catarina

Apoio:



UniRede
Associação Universidade em Rede