

**A QUALIDADE DAS DEFINIÇÕES NORMATIVAS DA  
EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR  
DO BRASIL**

**Solange Coelho de Azevedo**

Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão /Laboratório de Tecnologia, Gestão  
de Negócios e Meio Ambiente/UFF – R. Passo da Pátria, 156/329-A, Caixa Postal:  
100.175 – Cep.: 24001-970 – Niterói-RJ – (21)2717-6390 -

[solangecoelho1@ig.com.br](mailto:solangecoelho1@ig.com.br)

**Oswaldo Luis Gonçalves Quelhas, D. Sc.**

Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão /Laboratório de Tecnologia, Gestão de  
Negócios e Meio Ambiente/UFF – R. Passo da Pátria, 156/329-A, Caixa Postal:  
100.175 – Cep.: 24001-970 – Niterói-RJ – (21)2717-6390

[quelhas@civil.uff.br](mailto:quelhas@civil.uff.br)

# **A QUALIDADE DAS DEFINIÇÕES NORMATIVAS DA EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR DO BRASIL**

**Solange Coelho de Azevedo \***

**Oswaldo Luis Gonçalves Quelhas, D. Sc. \*\***

\* Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão /Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente/UFF – R. Passo da Pátria, 156/329-A, Caixa Postal: 100.175 – Cep.: 24001-970 – Niterói-RJ – (21)2717-6390 -

[solangecoelho1@ig.com.br](mailto:solangecoelho1@ig.com.br)

\*\* Mestrado Profissional em Sistemas de Gestão /Laboratório de Tecnologia, Gestão de Negócios e Meio Ambiente/UFF – R. Passo da Pátria, 156/329-A, Caixa Postal: 100.175 – Cep.: 24001-970 – Niterói-RJ – (21)2717-6390

[quelhas@civil.uff.br](mailto:quelhas@civil.uff.br)

## **RESUMO**

O texto apresenta de maneira sistemática, em caráter teórico e reflexivo , os aspectos qualitativos e mais relevantes, do que existe em termos de normas e procedimentos, desde a promulgação da LDBEN nº 9.394 de 1996 até o momento, que trouxe no Artigo 80 a oportunidade da educação à distância ser utilizada como uma estratégia de ensino-aprendizado, capaz de reduzir as barreiras de acesso ao conhecimento, principalmente eliminando as distâncias aos grandes centros de ensino com o objetivo de erradicar o analfabetismo e dinamizar o processo educacional visando a formação contínua, permitindo o desenvolvimento de competências e habilidades conferindo condições laborativas e melhorando o ser humano como cidadão.

**Palavras-chave: educação à distância, regulamento, normas e procedimentos**

## **ABSTRACT**

The text presents in systematic way, in theoretical and reflective character, the qualitative and more excellent aspects, the one that exist in terms of norms and procedures, since the promulgation of the LDB nº 9.394 of 1996 until the moment, that the chance brought in 80 article of the long-distance education to be used as a teach-learning strategy, capable to reduce the barriers of access to the knowledge, mainly eliminating the pitches to the great centers of teaches with the objective of eradicating the illiteracy and to optimize the educational process aiming at the continuons formation, allowing to the development of abilities and abilities coferring laboratory conditions and improving human being as citizen.

**Key words: distance education, regulations, norms, continue formation**

## 1. INTRODUÇÃO

À medida que uma sociedade evolui não podem as leis gerar no espírito de seus destinatários a crença de que estas deixam de produzir efeitos, por isto, a Constituição Federal do Brasil, de 1988, trouxe várias mudanças e a abertura de novos caminhos.

A *Carta Magna*, criada à imagem da sociedade brasileira, livre e democrática, deixou registrado no texto do Capítulo III, na seção que trata da educação, que todos têm o direito e liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Assim, em matéria de educação é uma consequência esperada que as leis e normas complementares vêm buscando adequar-se à estes novos princípios constitucionais. E desde 20 de dezembro de 1996, o Brasil tem em vigor a Lei nº. 9.396 com as novas Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN.

A nova LDBEN, com algumas mudanças e inovações, introduziu no Artigo 80 a oportunidade da educação à distância - EaD.

Sendo assim, a EaD “deixou de ser (...), a matéria obrigatoriamente tratada, como

projeto experimental, nas reuniões de órgãos normativos dos sistemas de ensino” (Lobo Neto, 2000, p. 9).

Também, àquela imagem de ensino de segunda categoria está desaparecendo. “De certa maneira, deve-se considerar suerada a situação de alvo preferido de preconceitos à direita e à esquerda, gerados tanto nos ambientes de defesa de qualidade como privilégio educacional ‘dos nossos filhos’, quanto de desrespeito à qualidade como direito de todos e, portanto, também ‘dos filhos dos outros’ ” (Lobo Neto, 2000, p.9).

Segundo Wladimir Pirró e Longo, presidente do Unirede, “o maior problema do ensino à distância no Brasil é, sim, o preconceito. Isso porque há ausência de política para o setor público nessa área, dificuldade na implementação e problemas internos nas universidades públicas; além de interesses econômicos contrários de instituições privadas” (Ravazzoli e André, 2003).

A Ead é uma estratégia de incalculável importância, sobretudo neste início da “nova era educacional” para o Brasil e vem sendo a propulsora do surgimento de significativa quantidade de cursos de formação continuada e ensino corporativo.

Cursos apresentados como e-learning, on-line, multimídia, enfim, telecurso, videoconferência, são oferecidos por instituições de ensino públicas, privadas e empresas, está acontecendo uma expansão de funcionalidade.

Recebendo atenção do Governo, a EaD levou a Comissão de Educação e Cultura à audiência pública, realizada do dia 20 de agosto de 2003, debater o assunto. Presente àquela audiência, o secretário de Educação à Distância do Ministério da Educação, João Carlos Teatini de Souza Clímaco, informou :

O Governo Federal está preparando um projeto para criar uma fundação que trabalhe com a educação à distância no País(...). A proposta do Governo, que será apresentada na forma de decreto, já está na Casa Civil e deve ser aprovada até o final do ano. Segundo ele, a fundação vai fazer a articulação dos consórcios regionais já existente na área (...) e contemplar da educação básica à pós-graduação (Ravazzoli e André, 2003).

Mas, além de novos planos e projetos, a regulamentação sobre educação à distância, precisa ser revista, isto porque, apresenta alguns dispositivos legais que necessitam desenvolvimento e outros reclamam coerência.

Por este motivo, os autores deste artigo fazem uma avaliação dos textos, colocando em evidência alguns questionamentos sobre o que diz a lei e o que se compreende, com relação à educação à distância no ensino superior.

## **2. CAMINHOS DA REGULAMENTAÇÃO**

Antes da LDBEN nº 9.394/96 introduzir a educação à distância, como uma estratégia integrada ao sistema de ensino, e de educação continuada, em 1961, a Lei nº. 4.024 mostrava intenção de utilizá-la para jovens e adultos que não puderam concluir seus estudos na idade apropriada.

Quase dez anos depois da Lei nº 4.021/61 ter vigorado, como a primeira normalização das Diretrizes de Bases da Educação Nacional, foi totalmente reformulada, dando origem as Leis nº. 5.540 em 1968 e a nº 5.692 em 1971. Enquanto uma tratava do ensino superior, a outra fixava as diretrizes para o ensino básico, respectivamente.

Naquela época a Lei nº 5.692/71 já considerava possível a aplicação de programas de educação à distância para modalidade supletiva no âmbito do chamado ensino de 1º e 2º grau.

Apesar da importância da LDBEN nº 9.394/96, o artigo 80 inovar com a educação à distância, de maneira inquestionável, foi insuficiente como regulamentação, normas e procedimentos específicos.

Ao longo destes anos, coerente com a intenção de desenvolver a legislação sobre o assunto, o MEC vem baixando dispositivos:

- Decreto nº 2.494, assinado em 10 de fevereiro de 1998 e publicado no Diário Oficial da União em 11 de fevereiro de 1998, regulamentando o artigo 80 da Lei nº 9.394/96 e dispondo sobre o credenciamento de instituições de ensino para o oferecimento específico de educação à distância.
- Decreto nº 2.561, assinado em 27 de abril de 1998 e publicado no Diário Oficial da União em 28 de abril de 1998, alterando a redação dos artigos 11 e 12 do decreto nº 2.494/98 e dispondo sobre a delegação de competência a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, autoridades que integram os sistemas de ensino nacional.
- A Portaria nº 301/98, assinada em 7 de abril de 1998 e publicada no Diário Oficial da União em 9 de abril de 1998, define as normas e procedimentos de credenciamento de instituições e estabelece os níveis para a oferta de cursos à distância: ensino fundamental, médio dirigido a jovens e adultos, superior de graduação e profissional em nível tecnológico.
  - As Resolução nº 1 e nº 2, ambas do Conselho Nacional e Câmara de Educação Superior, de 3 de abril de 2001, publicadas no Diário Oficial da União em 9 de abril de 2001, a primeira estabelecendo as normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação e a segunda dispondo sobre os cursos de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais.
  - A Portaria ministerial nº 2.253, assinada em 18 de outubro de 2001 e publicada no Diário Oficial da União em 19 de outubro de 2001, dispondo sobre a utilização da estratégia de educação à distância, de no máximo vinte por cento do currículo em cursos superiores que estejam devidamente reconhecidos como presenciais.

Atualmente, o Ministério da Educação - MEC, está recebendo sugestões para subsidiar um projeto de decreto, apresentando regulamentação sobre a oferta de cursos e programas de educação à distância no âmbito da educação básica e da educação superior, que poderá revogar os decretos nºs. 2.494/98 e 2.561/98 e demais disposições.

## **2.1 Cursos de nível superior**

A educação de nível superior abrange os cursos: seqüenciais, de graduação, de extensão e de pós-graduação (mestrado, doutorado, cursos de especialização, e aperfeiçoamento). Podendo ser somente ministrados por instituições de ensino superior, públicas ou privadas ( artigo 44, Lei nº. 9394/96).

Para melhor compreensão de como estão organizados os cursos de nível superior, apresenta-se a tabela a seguir:

Tabela 1 – Organização dos Cursos Superior

<b>C u r s o</b>	<b>P r o g r a m a</b>
Graduação	Voltado para formação acadêmica e área do saber. Dependendo do currículo e tempo de duração é conferido grau como: Licenciatura; ou Tecnólogo; ou Bacharel. O ingresso é para candidatos que tenham concluído o ensino médio ou técnico equivalente.
Seqüenciais	Tendo diferentes abrangências são organizados por campo de saber. Os requisitos para ingresso de candidatos são estabelecidos pelas instituições de ensino.
Extensão	Aberto a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.
Pós-graduação	O ingresso é para candidatos que tenham concluído o curso superior de graduação. Existem os seguintes tipos de curso: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Lato sensu</i> que oferece programas de especialização e aperfeiçoamento.</li> <li>• <i>Stricto sensu</i> que oferece programas de mestrado acadêmico, mestrado profissional e doutorado.</li> </ul>

Também são considerados como *lato sensu* os cursos conhecidos como MBA – *Master Bussiness Administration*.

### 3. Avanços e incoerências na regulamentação para os cursos de graduação

Quando foi definido, no artigo 47 § 3º da Lei 9.394/96, a obrigatoriedade da frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação à distância, ficou claro a disposição de regulamentar a EaD no ensino superior.

De uma forma extremamente cautelosa, contendo avanços e incoerências foram sendo publicadas as regulamentações.

Inicialmente, tratou o ensino fundamental, médio e profissional para jovens e adultos, contemplando o ensino de graduação. Posteriormente, foram os cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) e *lato sensu* (especialização).

Apesar da regulamentação ter buscando elementos para delimitar ações de responsabilidade e qualidade em favor da educação à distância, deixou algumas questões merecendo reparos e aperfeiçoamentos.

### **3.1 A oferta de disciplina não presencial**

Através da portaria nº 2.253/01, foi aberto a possibilidade de oferta de disciplina “não presencial”, nos cursos superiores já reconhecidos. Permitindo que utilização desta metodologia, não exceda “a vinte por cento” do tempo para integralização do respectivo currículo de cada curso.

Vale observar que o fundamento naquela portaria é o artigo 81 da Lei nº 9.394/96, por isso, não caracterizada com regulamentação de educação à distância.

No texto legal, ficou claro que a oferta de disciplina “não presencial”, deve ser opcional para o aluno, não desobrigando a instituição em manter, em paralelo o método presencial da mesma disciplina curricular, até a renovação do reconhecimento do curso.

Também, os exames finais destas disciplinas serão sempre presenciais ( artigo 1º , parágrafo 3º da Lei 2.253/01), e devendo ser mantido a duração do ano letivo regular, conforme o disposto no Artigo 47 da Lei nº 9.394/96.

A oferta de disciplina “não presencial” requer a utilização de métodos de ensino-aprendizagem que incorporam o uso de tecnologias de informação e comunicação, e, é pouco provável que seja adotada, devido ao acréscimo de custos operacionais, para manter as duas estratégias funcionando ao mesmo tempo.

### **4. Aspectos sobre os cursos sequenciais**

Os cursos seqüenciais não estavam previstos na Lei de Diretrizes de Base anterior. Mas, nesta nova LDBEN 9.394/96, no artigo 44 item I, estão regulamentados e reconhecidos com cursos superior de formação profissional.

Não são cursos de graduação plena e normalmente têm duração de dois anos, mas possibilitam que o diplomado possa cursar uma pós-graduação *lato sensu*.

Os cursos sequenciais, foram criados com o objetivo de servir a profissionais que possuem a experiência mas necessitam se reciclar em algum campo do saber ou visam à ascensão profissional e para isto é exigido o curso superior.

Atualmente, nos chamados Centros Politécnicos, em instituições de ensino superior, são vários os cursos seqüenciais, na forma presencial, para diferentes abrangências e campo do saber.

A estratégia à distância ajusta-se perfeitamente a estes cursos sequenciais, que devido às vantagens da flexibilidade, é adequada à cursistas que por motivos de trabalho, viajam constantemente, ou não podem ausentar-se do local de trabalho no horário do curso.

Além disso, poderá vir a ser uma excelente estratégia para ampliar as possibilidades de acesso à educação, atendendo a uma grande demanda de alunos, de diferentes regiões geográficas.

##### **5. A regulamentação dos cursos de pós-graduação**

A oferta de programas de mestrado e doutorado à distância foi objeto de regulamentação específica. Assim, resolveu a Câmara de Ensino Superior – CES, do Conselho Nacional de Educação-CES, disciplinar e definir às normas legais, através das Resoluções CNE/CES nº 1/2001 e nº 2/2001.

Ambas publicadas em 3 de abril de 2001, vieram preencher a lacuna da regulamentação da educação à distância, não só contemplando os cursos *stricto sensu* (mestrado e doutorado) como, também, os programas de pós-graduação *lato sensu*.

##### **Questionamentos da regulamentação para os cursos *lato sensu***

No Artigo 11 da Resolução nº 1/2001, de acordo com o disposto no parágrafo 1º do artigo 80 da Lei nº 9.394/96, foi estabelecido que os cursos de pós-graduação *lato sensu* à distância só poderão ser oferecidos por instituições, públicas ou privadas, credenciadas pela União. Esta mesma medida é aplicável para os cursos de pós-graduação *stricto sensu*, tendo em vista o disposto no artigo 3º, do parágrafo 1º da Lei nº 9.394/96.

No texto do artigo 9º ao artigo 12 da resolução nº 1/2001, a regulamentação para os cursos de pós-graduação *lato sensu* oferecidos à distância, determina:

- O corpo docente deverá ser constituído pelo menos de 50% (cinquenta por cento) de mestres e doutores.
- A obrigatoriamente de duração mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas com a assistência de docente. Não poderão ser consideradas, nestas horas o tempo para estudo individual ou em grupo e o reservado para elaboração de monografia ou trabalho de conclusão de curso.

- Os certificados de conclusão serão expedidos pela instituição responsável pelo curso, mencionando a área de conhecimento do curso, tendo obrigatoriamente o registro próprio da instituição que os expedir.

Tendo validade nacional, deverão ser acompanhados do respectivo histórico escolar, contendo: a relação das disciplinas, carga horário por disciplina e total do curso, nota ou conceito obtido pelo aluno, nome qualificação dos professores, título da monografia ou do trabalho de conclusão do curso com a nota ou conceito obtido.

- Os diplomas e certificados de cursos de pós-graduação *lato sensu* à distância, emitidos por instituições estrangeiras, mesmo que o curso tenha sido realizado em cooperação com instituição com sede no Brasil, devem ser revalidados da mesma forma e condições normativas para o ensino presencial (artigo 6º do decreto 2.494/98).
- São obrigatórias a inclusão de provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso.

Não é adequado a legislação obrigar a defesa de monografia ou trabalho de conclusão nos cursos de pós-graduação *lato sensu*, ministrados à distância, e no entanto, desobrigar o cursista da defesa, quando o curso for presencial podendo o trabalho final ou monografia ser apenas entregue.

#### **Questionamentos sobre a regulamentação dos cursos *stricto sensu***

O dispositivo legal para Presidente os cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante cooperação com instituições nacionais, determinou que àqueles cessassem imediatamente o processo de admissão de novos alunos (artigo 1º, Resolução CNE/CES nº 2/01).

Antes da publicação da Resolução CNE/CES nº 2/01, o Artigo 1º da Resolução nº 1, de 26 de fevereiro de 1997, já vedava a validação e o reconhecimento de diplomas de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, obtidos através de cursos ministrados no Brasil, oferecidos nas modalidades semipresencial ou a distância por instituições estrangeiras.

Lobo Neto (2000) observou que “apesar de a Resolução nº 1/97, (...) vedando a validação de diplomas de mestrado e doutorado a distância oferecidos por universidades estrangeiras, em convênio ou não com instituições brasileiras, a oferta desses cursos” (...) foi “aqui, mais do que frequente,

agressiva”. Também, universidades públicas teriam ensaiado aquela oferta e mesmo que de forma experimental, obtiveram de êxito.

Segundo Garcia (2000) a oferta de cursos de mestrado e doutorado importados poderiam “se transformar em problema de difícil solução a curto prazo. Isto porque, a expedição de diplomas, registros para efeito de exercícios em determinadas instituições (de ensino, por exemplo) dependem de autorizações específicas”, o que ainda não foi suficientemente esclarecido.

Houve um posicionamento bastante cauteloso, na regulamentação, com a não contemplação de pós-graduação *stricto sensu* oferecidos por instituições estrangeiras.

Mas hoje, está falta de regulamentação reclama solução. Acreditamos que o projeto de Decreto, que está no MEC, poderá vir a ser suficiente para definir as questões sobre a educação à distância para os curso de pós-graduação.

Apesar dos cuidados nas exigências com relação as defesas de dissertações ou teses serem presenciais, diante de banca examinadora que incluía pelo menos 1 (um) professor não pertencente ao quadro docente da instituição responsável pelo programa (Resolução nº 1/01, artigo 3º, parágrafo 1º e 2º), não houve esclarecimentos quando a possibilidade de apresentação por videoconferência.

Sabe-se que a videoconferência permite adequada interatividade, transmitindo imagens e sons, com conexão em tempo real (síncrona). É também, considerada um meio de comunicação “presencial/virtual” que vem sendo utilizada com êxito, em cursos de pós-graduação à distância, por instituições públicas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As inovações tecnológicas e o desenvolvimento científico vêm provocando o surgimento de novas estratégias de ensino-aprendizado e mudanças na metodologia educacional.

Conceber a educação como um processo contínuo é uma necessidade mundial. O desenvolvimento de conhecimentos, competências, habilidades e talentos tornou-se vital, aumentando cada vez mais a expectativa dos povos em poder dispor de formação flexibilizada em horário, ritmo, tempo, podendo ser engajada em vários espaços, seja na empresa ou no lar.

Portanto, a regulamentação da educação à distância no Brasil, passou a ser uma questão de definição da qualidade para o ensino-aprendizado. É necessário combinar o estabelecimento de normas e regras qualitativas com o surgimento quantitativo de ofertas de formação.

É certo que a legislação centraliza procedimentos e restringe a utilização da educação à distância a determinados níveis e modalidade de ensino. Mas vem impondo a busca de melhor qualidade do projeto pedagógico e disciplinando a utilização da tecnologia como meio de apoio, seja textual, visual, auditivo, eletrônico, enfim, virtual.

A existência na legislação de algumas controvérsias e a necessidade de normalização de outros pontos, ressalta a importância da participação de educadores, mais atentos e reflexivos sobre a educação à distância, fazendo chegar suas sugestões e discussões as instâncias normativas.

## **BIBLIOGRAFIA**

BRASIL, Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o Artigo. 80 da LDB nº 9.394/96 e dispõe sobre a legislação brasileira para educação à distância. Diário Oficial da União, 11 fev. 1999, Seção 1, p. 1

BRASIL, Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998. Altera a redação dos Arts. 11 e 12 do Decreto nº 2.494/98. Diário Oficial da União, 28 abr. 1998

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes de bases da educação nacional. Diário Oficial da União, p. 27.833-27.841, 23 dez. 1996, Seção 1 nº 248.

BRASIL, Portaria nº 301, de 7 de abril de 1998. Estabelece os procedimentos de credenciamento de instituições para oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica. Diário Oficial da União, 9 abr. 1998

BRASIL, Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001. Dispõe sobre a utilização de no máximo vinte por cento de método não presencial. Diário Oficial da União, 19 out. 2001.

BRASIL, Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001. Estabelece as normas para funcionamento de cursos de pós-graduação. Diário Oficial da União, 09 abr. 2001, Seção 1, p. 12

BRASIL, Resolução CNE/CES nº 2, de 3 de abril de 2001. Dispõe sobre os cursos de pós-graduação stricto sensu oferecidos no Brasil por instituições estrangeiras, diretamente ou mediante convênio com instituições nacionais. Diário Oficial da União, 09 abr. 2001, Seção 1, p. 13

GARCIA, Walter E. A regulamentação da educação a distância no contexto educacional brasileiro. In: Preti, Oreste (org.). Educação a Distância: construindo significados. Cuiaba: NEAD/IE – UFMT; Brasília: Plano, 2000.

LOBO NETO, Francisco J da S. Educação à distância: Regulamentação. Brasília: Plano Editora, 2000.

LOBO NETO, Francisco J da S.(org) Educação à distância: Referências e Trajetórias: Plano Editora, 2001.

RAVAZZOLLI, Simone e ANDRÉ, Daniela. Aconteceu. Reportagem e edição jornalística Agência Câmara dos Deputados. Brasília, 20 ago. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br>. Acesso em: 22 ago. 2003.

VILLARDI, Raquel e OLIVEIRA, C A P . Políticas para educação superior. In: Alves, Nilda et all (org.) Múltiplas leituras da nova LDB: Lei e diretrizes e bases da educação nacional (Lei nº 9.394/96). Rio de Janeiro: Dunya, 1999.