

PARECER HOMOLOGADO(*)

(*) Despacho do Ministro, publicado no Diário Oficial da União de 16/1/1998



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

INTERESSADO: FUNDAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO		UF: DF
ASSUNTO: Consulta sobre ensino fundamental e médio (supletivo) com utilização e metodologia de ensino a distância.		
RELATOR: Fábio Luiz Marinho Aidar		
PROCESSO N°: 23001.000441/97-01		
PARECER N°: 15/97	CÂMARA OU COMISSÃO: CEB	APROVADO EM: 3/11/97

I – RELATÓRIO

A Diretora do Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (CETEB), uma das unidades da Fundação Brasileira de Educação (FUBRAE), pelo Ofício n° 281/97, de 5 de setembro de 1997, dirigido ao Presidente do Conselho Nacional de Educação (CNE), formula:

(...) consulta sobre Ensino Fundamental e Médio (supletivo) com utilização de metodologia de ensino a distância e respectivos anexos.

No mesmo pedido, a instituição interessada manifesta, ainda, que aguarda deste Conselho:

(...) as orientações que, a partir da promulgação da Lei 9.394/96 de Diretrizes e Bases da Educação, deverão ser seguidas por este Centro de Ensino para continuar desenvolvendo com êxito o trabalho que, há quase trinta anos, vem realizando.

Os “respectivos anexos” citados no ofício do CETEB são:

Anexo I – Cópias de três cartas recebidas pelo CETEB, no período entre setembro de 1994 e novembro de 1996, relativas a projeto de capacitação de professores realizado pelo CETEB, junto ao Governo de Moçambique para o desenvolvimento do Núcleo de Educação a Distância (NED) no Instituto de Aperfeiçoamento de Professores (IAP) subordinado ao Ministério da Educação daquele país.

Anexo 2 – Composto por:

a) Cópias de dois ofícios do CETEB, ambos dirigidos ao Conselho de Educação do Distrito Federal. O primeiro, de 23 de setembro de 1994, comunica, “por deferência ao colegiado”, que estaria atendendo, via cursos supletivos de 1° e 2° graus – ensino a distância, brasileiros com residência temporária no exterior, a partir de 1995. O ofício traz o despacho exarado pelo então presidente do Conselho que considerou, à luz do regimento do CETEB, não ser necessária nenhuma providência por parte do colegiado. O segundo ofício, de 18 de março de 1996, comunica a instalação, em junho de 1995, do primeiro núcleo pedagógico da Escola de Estudos Supletivos (EES) do CETEB no Japão, em Tóquio, destinado a oferecer aos brasileiros lá residentes oportunidade de continuar estudos em nível de 1° e 2° graus. Anexa ao ofício, o CETEB apresentou listagem de 159 alunos já matriculados no projeto que recebeu a denominação de CETEBAN.

b) Cópia de ofício encaminhado ao CETEB pelo Conselho de Educação do Distrito Federal, de 26 de março de 1996, trazendo pronunciamento que reafirma a validade legal da certificação de

estudos emitida pelo CETEB e reconhece a educação a distância como uma alternativa de qualidade para atender diferentes necessidades educacionais.

Anexo 3 – Documento denominado “Há um novo aluno no Supletivo do CETEB”, contendo resultados de pesquisa junto a uma amostra de estudantes matriculados na EES do CETEB, incluindo a identificação socioeconômica, a vida escolar, os interesses e expectativas dos alunos e a relação destes com a escola.

Anexo 4 – Documento denominado “Currículo: 1968-1996”, trazendo um rol de ações do CETEB, ano a ano, no período em questão, desenvolvidas por meios de convênios, contratos, etc.

Apropriadamente, o CETEB, na presente consulta dirigida a este colegiado, menciona a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação (LDB). Com efeito, a lei geral da educação nacional, dispõe sobre a educação a distância, nos seguintes termos:

Art. 80. O Poder Executivo incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As normas para produção, controle e avaliação para sua implementação, caberão aos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado que incluirá:

I – custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II – concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III – reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais.

Diante desse dispositivo, o CNE, visando orientar os sistemas de ensino no período de transição entre o regime anterior e o que se institui na nova LDB, exarou o Parecer CNE/CEB nº 5/97, de 7 de maio de 1997. Especificamente, sobre a educação a distância, orienta:

É de se destacar, entre os dispositivos de natureza geral, a questão do ensino a distância, a ser ministrado exclusivamente em instituições “credenciadas pela União”, embora a lei admita a competência dos sistemas de ensino para baixar normas quanto à produção, ao controle e à avaliação de programas neste particular. Tudo ficará, portanto, na dependência de normas definidoras das condições para o credenciamento de que fala a lei. O credenciamento atribuído à União será aval inicial concedido às organizações que pretendam deflagrar o processo em cada sistema de ensino. Longe de ser um obstáculo, a medida visa à valorização e à credibilidade dos envolvidos no processo. A importância da via do ensino a distância recomenda a necessidade de sua normalização com toda a urgência possível (artigo 80).

Dispositivo importante está contido no parágrafo 2º do artigo 80 que trata da regulamentação dos “requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância”. Por certo, a credibilidade desta modalidade de ensino e da certificação dos estudos empreendidos por esta via repousará, em grande medida, na forma da avaliação de seus resultados. Daí, a importância da sua regulamentação, em vias de vir a público.

*É preciso lembrar, contudo, que os projetos de ensino a distância atualmente existentes, em particular os de ensino fundamental e médio, foram aprovados pelos Conselhos Estaduais de Educação, com base no artigo 25, parágrafo 2º ou no artigo 64, da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (ou em normas próprias de cada sistema), uma vez que a legislação anterior era omissa com relação a essa estratégia de ensino. A LDB inovou também, como já foi dito, ao determinar seja o credenciamento para tal tipo de ensino efetivado pela União. Isto, certamente, implicará revisão de procedimentos e projetos anteriormente aprovados em âmbito regional. Considerando que o ano de 1997 é de transição, é necessário que esses projetos aprovados no regime anterior, e em andamento, tenham garantida a sua continuidade, até que as novas normas sejam definidas e os sistemas possam a elas adaptar-se. Desta forma, **os projetos de educação a distância aprovados com base no parágrafo 2º do artigo 25 ou no artigo 64 da Lei nº 5.692/71, ou em normas específicas dos Conselhos de Educação das unidades federadas, com base no artigo 24 da mesma lei, podem continuar funcionando, no ano de 1997, até que a União defina as regras para essa estratégia de ensino, com as adaptações necessárias, a serem promovidas pelos sistemas de ensino.** (g.n.)*

A parte final da transcrição do citado Parecer, em negrito, contempla a resposta à consulta formulada. Reafirma o disposto na LDB quanto à necessidade de regulamentação pela União e, transitoriamente, assegura condições de funcionamento aos projetos aprovados no regime da legislação anterior.

Uma possível dificuldade decorrente dessa orientação refere-se à limitação do período de transição ao ano de 1997. Ora, acreditava-se que a regulamentação dessa matéria fosse publicada no corrente ano. Caso isso não ocorra, entendemos que as orientações dadas devam ser estendidas até que a nova regulamentação se efetive.

II – VOTO DO RELATOR

Conforme relatado, a consulta formulada pode ser praticamente respondida mediante reafirmação do Parecer CNE/CEB nº 5/97 com reajuste do período de transição. Consideramos oportuno, entretanto, seja pelo momento de grandes definições da educação nacional, seja por questões específicas suscitadas pelos “anexos” à consulta, abordar alguns aspectos de caráter estratégico da educação a distância, especialmente relacionados à regularização dos projetos junto aos sistemas de ensino. Por ser ampla, a abordagem a seguir contempla aspectos não diretamente ligados à consulta ou à instituição interessada.

Sem dúvida alguma, projetos de educação a distância podem oferecer relevantes contribuições à educação nacional. Seu potencial de atuação é extremamente amplo, flexível e diversificado, pois trata-se de uma estratégia educativa que rompe os limites de tempo e de espaço inerentes à estratégia presencial. O aluno estuda e aprende no ritmo que lhe é próprio sem necessidade de freqüentar regularmente uma escola e de cumprir dias e cargas horárias de aulas legalmente fixadas. Não significa, obviamente, que se proponha substituir a estratégia presencial que é absolutamente imprescindível sobretudo na educação básica. Mas, no Brasil, país de dimensões continentais com profundas e crônicas carências educacionais acumuladas, além da educação continuada necessária em qualquer país, a educação a distância pode proporcionar oportunidades educacionais supletivas a elevados contingentes de jovens e adultos trabalhadores que não alcançaram a escolarização regular na idade própria. Ao instituir a Década da Educação, a LDB adequadamente preconiza no inciso II, do § 3º, do art. 87 que

Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União deverá:

(...)

II – prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados;

(...)

O citado rompimento das categorias tempo e espaço escolares, entretanto, não deve ser efetivado de forma desordenada e desestruturante. Ao contrário, precisa com maior razão ser muito bem planejado e implementado, observando-se determinadas condições e objetivando-se alcançar eficazes resultados de aprendizagem, em especial o desenvolvimento da capacidade de autodidaxia. O respeito ao cliente, quanto aos seus interesses e características específicas, deve ser a máxima essencial norteadora de todos os projetos nessa área.

É óbvio, portanto, que o Poder Público deve fixar regras que reflitam as políticas para a educação a distância e assegurem a qualidade mínima de atendimento aos usuários. Nesse sentido, está correta a LDB ao prever a necessidade de credenciamento das instituições pela União e de autorização de implementação dos projetos pelos sistemas de ensino. Ainda que o credenciamento possa vir a ser delegado também aos sistemas, todo projeto de educação a distância, em princípio, não se limita a determinado espaço geográfico. Ocorre, porém, que num sistema constitucionalmente federativo como o nosso, inteiramente consagrado na LDB com a definição das responsabilidades e da abrangência dos sistemas de ensino, é indispensável que, após o devido credenciamento pela União, o projeto seja submetido ao crivo do sistema estadual em que pretenda atuar. Crivo esse que pode apresentar peculiaridades distintas nas diferentes unidades federativas.

Cumprir lembrar que todas as cautelas indicadas aplicam-se a todo e qualquer projeto de educação a distância, seja de programas educacionais livres na linha da educação continuada, seja com maior justificativa na educação básica.

Torna-se necessário registrar que são inteiramente reprováveis, do ponto de vista político e administrativo, certas práticas deliberadas de “captura de clientes” em Estado em que a instituição e o projeto de educação a distância não se encontram devidamente autorizados. Práticas condenáveis ainda que em regiões fronteiriças. Práticas competitivas e predatórias típicas da globalização comercial, mas pouco ou nada compatíveis com o compromisso de qualidade devido aos clientes, com as especificidades de cada sistema de ensino e com as tradições culturais de cada Estado. Afinal, se um projeto é tecnicamente bom e a instituição é idônea, estão preenchidos os requisitos essenciais para a devida regularização junto aos sistemas de ensino estaduais, evitando-se situações complicadas e, às vezes, humilhantes aos eventuais usuários dos serviços de turismo travestidos em educação a distância.

Ainda quanto aos limites espaciais, é perfeitamente possível que um projeto de educação a distância venha a atuar e atender clientes isolados e mesmo populações localizadas fora do Brasil, a exemplo do que faz o CETEB no Japão. Ainda neste caso, será inteiramente conveniente e necessária a definição de uma base operacional em uma das nossas unidades federativas, como uma espécie de “âncora”, no território brasileiro, de projetos desenvolvidos no exterior.

Entre a estratégia presencial pura e totalmente a distância, há uma infinita variedade de estratégias mistas, geralmente com denominações imprecisas e desnecessárias, estruturadas em função da proposta educacional de cada instituição. Expressões como “semi-indireta”, “semipresencial”, “indireta”, etc., não passam de eufemismos geradores de confusão na mente da população. Qualquer que seja a “parcela a distância”, aliás de difícil mensuração, o projeto deve ser identificado e apreciado como tal, pois será administrativamente inviável estabelecer condições parciais de tempo e de espaço para as atividades educativas. Na verdade, cada projeto, uma combinação, uma solução. A caracterização da fórmula adotada estará dentro do próprio projeto que, na sua identidade institucional, ou é presencial ou a distância, nada mais.

Quanto à consulta formulada, reitera-se a orientação já emitida pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, sobre educação a distância, no Parecer CNE/CEB nº 5/97.

Acrescenta-se que o período de transição, fixado para o ano de 1997, para os projetos aprovados sob a legislação anterior, fica estendido até que seja efetivada a regulamentação prevista no artigo 80 da LDB, ouvido o Conselho Nacional de Educação.

Brasília-DF, 3 de novembro de 1997.

(a) Fábio Luiz Marinho Aidar – Relator

III – DECISÃO DA CÂMARA

A Câmara de Educação Básica acompanha o Voto do Relator.
Sala das Sessões, em 3 de novembro de 1997.

(aa) Carlos Roberto Jamil Cury – Presidente
Hermengarda Alves Lüdke – Vice-Presidente