



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

WELLINSON VAZ BRAZ DE MELO

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: Educação a distância, possibilidades e desafios

Recife

2022

WELLINSON VAZ BRAZ DE MELO

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: Educação a distância, possibilidades e desafios

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel (a) em Direito.

Área de concentração: Direito

Orientador (a): Maria Lucia Barbosa

Coorientador(a):

Recife

2022

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Melo, Wellinson Vaz Braz de.

Direito fundamental à educação: Educação a distância, desafios e possibilidades / Wellinson Vaz Braz de Melo. - Recife, 2022.

44 f.

Orientador(a): Maria Lucia Barbosa

Trabalho de Conclusão de Curso
(Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco,
Centro de Ciências da Saúde, Direito - Bacharelado, 2022.

1. Direito constitucional. 2. Direitos Fundamentais. 3. Educação. 4. Educação a distância. I. Barbosa, Maria Lucia. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

WELLINSON VAZ BRAZ DE MELO

DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO: Educação a distância, possibilidades e desafios

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel (a) em Direito.

Aprovado em: 26/08/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Dr^a Maria Lucia Barbosa (Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr. José Alberto Miranda Poza
(Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof^o. Dr^a. Gabriela Carvalho da Nóbrega
(Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Dedico este trabalho a minha família e amigos,
cujo apoio tem sido fundamental para mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, por ter me permitido chegar até aqui, apesar de todos os desafios. A minha família, que, ao longo dos anos, tem me passado ensinamentos e me fornecido a segurança afetiva, que me ajudam a enfrentar a vida com tudo que ela tem de maravilhoso e desafiador. Por fim, agradeço a todas as amigas e amigos com as quais tenho compartilhado as alegrias, desejos e incertezas da vida.

RESUMO

Este texto tem por intuito fazer uma análise em torno do direito à educação no Brasil e as possibilidades de ampliação e efetivação desse direito através de políticas públicas educacionais que tenham como instrumento a modalidade educacional a distância. Tomaremos emprestados referenciais da pedagogia, Direito Constitucional, Direito Educacional e História. O trabalho desenvolve-se, principalmente, em torno de pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, com uma metodologia descritiva e explicativa de forma principal. Serão destacados os aspectos históricos em torno do direito à educação, com uma análise como tal direito foi apresentado ao longo da história constitucional brasileira. Entender os conceitos e o histórico da modalidade educacional a distância. Tomando como partida a bibliografia sobre EaD, para apresentar os conceitos, fundamentos e a função desempenhada pela educação a distância na realidade social do país. Procura apresentar e discutir os marcos normativos criados para regular a educação a distância no Brasil e como a EaD, enquanto instrumento das políticas públicas estatais pode se tornar uma ferramenta capaz de ampliar os mecanismos de acesso à educação e garantir a efetividade deste direito constitucional.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Direito à Educação; Educação a Distância; História da EaD; Instrumentos Normativo.

ABSTRACT

This text aims to make an analysis around the right to education in Brazil and the possibilities of expanding and implementing this right through public educational policies that have the distance education modality as an instrument. We will borrow references from pedagogy, Constitutional Law, Educational Law and History. The work is developed, mainly, around bibliographical, legislative and jurisprudential research, with a descriptive and explanatory methodology in a main way. The historical aspects around the right to education will be highlighted, with an analysis of how this right was presented throughout Brazilian constitutional history. Understand the concepts and history of distance education. Taking as a starting point the bibliography on distance education, to present the concepts, foundations and the role played by distance education in the social reality of the country. It seeks to present and discuss the normative frameworks created to regulate distance education in Brazil and how distance education, as an instrument of state public policies, can become a tool capable of expanding the mechanisms of access to education and guaranteeing the effectiveness of this constitutional right.

Keywords: Constitutional; Right to Education; Distance Education; History of Distance Education; Normative Instruments.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EaD Educação a distância

TICS Tecnologia de Informação e Comunicação

PNE Plano Nacional de Educação

EJA Educação de Jovens e Adultos

MEB Movimento de Educação de Base

SEED Secretaria de Educação a Distância

ABED Associação Brasileira de Educação a Distância

UNB Universidade de Brasília

CEAD Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância

LDB Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC Ministério da Educação

UAB Universidade Aberta do Brasil

INEP Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL, HISTÓRICO E DEFINIÇÕES	12
2.1 Direito à Educação, um percurso histórico pelos textos constitucionais brasileiros	12
2.2 Constituição de 1988, a busca por uma Ordem Constitucional da Educação	16
3 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA UM OLHAR PARA A HISTÓRIA E A BUSCA POR DEFINIÇÕES	22
3.1 Educação a Distância: a procura de definições e conceitos	22
3.2 Percursos da Educação a Distância no mundo	24
3.3 EaD no Brasil	26
3.4 A Universidade Aberta do Brasil (UAB)	28
3.5 Regulamento da educação a distância	29
4 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA GARANTIA DE DIREITOS	32
4.1 Educação a distância como possibilidade de eixo condutor da educação	32
5 CONCLUSÃO	40
REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

A questão educacional, na sociedade contemporânea, tem ocupado um espaço cada vez mais significativo no debate público. Ocupa um lugar de centralidade num contexto de uma ordem econômica global cada vez mais competitiva e sua garantia à população dos estados é vista como um mecanismo fundamental para o desenvolvimento econômico e social. Além disso, a educação, na sua forma crítica e emancipadora, é tida, por diversas correntes de pensamento, como uma das possibilidades de superação das desigualdades que dão o tom das relações sociais na atualidade.

Sendo assim, este trabalho abordará a questão educacional a partir de dois pontos principais: a educação enquanto direito social de caráter fundamental e a modalidade educacional a distância como uma das possibilidades de construção de uma política educacional indutora do processo de universalização do acesso ao ensino, com a consequente efetivação do direito à educação.

O acesso à educação é uma garantia dada a todos os cidadãos brasileiros, e que está incorporada no ordenamento jurídico pátrio através da Constituição Federal de 1988, legislação infraconstitucional e Tratados de Direitos Humanos. A Constituição estabelece uma obrigação tripartida entre Estado, família e sociedade, cujo alinhamento das ações será capaz de propiciar os mecanismos para a formação de um cidadão capaz de operar, propor e rediscutir o Estado democrático de direito a partir dos seus princípios e valores democráticos.

A modalidade de ensino a distância pode ser vista como um instrumento para a expansão da educação formal, possibilitando maximizar e ampliar a oferta de cursos e vagas em todos os níveis da educação brasileira. Por esse motivo, se faz necessário refletir sobre os instrumentos normativos que regulamentam o tema e seu impacto na consolidação desta modalidade educacional e sua relação com a possibilidade de ampliação do acesso à educação.

Como já destacado, as discussões em torno da modalidade de ensino a distância têm ocupado um espaço cada vez mais significativo na sociedade civil e na academia, sobretudo, à medida que ela passa a ser vista como um instrumento de política pública importante para a consolidação e ampliação do direito de acesso à educação, principalmente, a educação superior. Sendo assim, este trabalho, a partir de um escopo jus pedagógico, pretende analisar como o direito brasileiro está definindo os percursos desta modalidade. Ao abordar a temática da modalidade de ensino a distância, a partir da legislação que institui os seus regramentos,

podemos nos confrontar com diversos questionamentos em torno de concepções de justiça, igualdade e democratização do ensino

O trabalho busca fazer um percurso pela bibliografia existente sobre o tema da educação a distância, a fim de apontar as definições e características desta modalidade educacional, a qual nos referimos no texto também pelo uso da sigla EaD. Os conceitos apresentados são bastante difundidos pelos autores que se dedicam a discussão do tema, e entende-se ser de grande relevância apresentá-los, para que se possa pavimentar o caminho para uma discussão introdutória consistente sobre o que seria a EaD. Percebe-se então como é importante a familiarização com os conceitos que perpassam a discussão em torno da educação a distância em seus mais diversos âmbitos: o histórico, legal, institucional, pedagógico, social e tecnológico. E como essas questões se comunicam para a construção de mecanismos capazes de garantir as previsões constitucionais e garantir o acesso à educação e, conseqüentemente, o fortalecimento do Estado de Direito.

2 DIREITO À EDUCAÇÃO NO BRASIL, HISTÓRICO E DEFINIÇÕES

2.1 Direito à Educação, um percurso histórico pelos textos constitucionais brasileiros

A consolidação da educação, enquanto um direito salvaguardado em nosso ordenamento jurídico não é um fato dado, é antes de tudo, fruto de um complexo processo histórico, que carrega dentro de si as contradições fundadoras da sociedade brasileira. Revisitar as feições que este direito tomou ao longo da nossa história constitucional, nos permite compreender as condicionantes que ajudaram a formatar o ideal que se pretende atingir no que se refere ao direito à educação no nosso atual texto constitucional.

Ao longo da história constitucional brasileira, tivemos sete constituições: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e a de 1988. Uma parte significativa dos teóricos do Direito defende que a emenda constitucional nº 01 de 1967, outorgada pela junta militar, seria, na verdade uma nova constituição tendo em vista as profundas modificações por ela implementadas. No entanto, para fins de sistematização, seguiremos aqui o posicionamento adotado pela historiografia oficial, que considera a existência de apenas sete constituições ao longo da nossa história.

A temática educacional foi objeto de todos os textos constitucionais brasileiros, cada uma das constituições apresentou uma perspectiva singular. Essas diferentes abordagens decorrem, sobretudo, das condicionantes históricas e sociais dos diferentes momentos históricos nos quais os textos constitucionais foram gestados.

O Brasil teve por primeira Constituição em 1824, outorgada por Dom Pedro I. O texto constitucional pretendia-se ser liberal, e na forma seguia os mesmos parâmetros das constituições fruto das revoluções burguesas do fim do século XVIII e início do século XIX. No entanto, constituía um poder que desconfigurava sua pretensão liberal, o poder moderador, que era exercido pela figura do imperador. A constituição de 1824 tratava da questão educacional no seu art. 179:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte. [...] XXXII. A Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos; XXXIII. Colégios, e Universidades, aonde serão ensinados os elementos das Ciências, Belas Letras, e Artes. (BRASIL, 1824, p.1).

Uma análise do artigo transcrito acima demonstra que o direito à educação era restritivo, garantido apenas aqueles que ostentavam a condição de cidadãos brasileiros, da qual estava alijada a população escravizada, que no momento compunha a parte mais significativa do contingente populacional brasileiro. O caráter restritivo da condição de cidadão brasileiro fica demonstrado no art. 6 da constituição de 1824:

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros:

I. Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em país estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Império.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em país estrangeiro em serviço do Império, embora eles não venham estabelecer domicílio no Brasil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas possessões, que sendo já residentes no Brasil na época, em que se proclamou a Independência nas Províncias, onde habitavam, aderiram a esta, expressa ou tacitamente, pela continuação da sua residência.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de Naturalização. (BRASIL, 1824, p1.).

A gratuidade para educação foi instituída pelo ato adicional nº 16, que determinou a descentralização da educação em segundo grau. As assembleias provinciais passaram a ter competência para legislar e promover a instituição pública. Percebemos que a temática educacional tem uma perspectiva restritiva, vista como direito que deveria ser fornecido a apenas uma parcela bastante restrita da população¹.

Em 1891, com o advento da república, o Brasil conheceu sua segunda Constituição, fortemente influenciada pela constituição norte-americana, foi uma das menos extensas, tendo 91 artigos permanentes e 8 nas disposições transitórias. O texto constitucional de 1891 preocupou-se em delinear um estado federativo, por esse motivo, instituiu competências distintas no que diz respeito à capacidade de legislar sobre educação para os diferentes entes da federação.

A Constituição de 1891 (Republicana), adotando o modelo federal, se preocupou em especificar a competência para legislar da União e dos Estados com relação à educação. A União deveria legislar sobre o ensino superior enquanto que aos Estados cabia legislar sobre o ensino secundário e esse primário, muito embora tanto a União quanto os Estados pudessem criar e

¹ BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834 (Ato Adicional)**. Faz algumas alterações e adições à Constituição política do império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. In: *Constituições brasileiras – 1824*. Brasília: Senado Federal; Ministério da Ciência e Tecnologia; Escola de Administração Fazendária, 2001. (Organizador Octaciano Nogueira, v. 1).

manter instituições de ensino superior e secundário. (SOUZA; SANTANA, 2010, p.1).

O artigo 35 da constituição de 1891 aborda a questão educacional:

Art. 35 – Incumbe, outrossim, ao Congresso, mas não privativamente:
 1º) velar na guarda da Constituição e das leis e providenciar sobre as necessidades de caráter federal;
 2º) animar no País o desenvolvimento das letras, artes e ciências, bem como a imigração, a agricultura, a indústria e o comércio, sem privilégios que tolham a ação dos Governos locais;
 3º) criar instituições de ensino superior secundário nos Estados;
 4º) prover a instrução secundária no Distrito Federal. (BRASIL. 1891, p.1).

Constata-se que os constituintes se omitiram sobre a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino. Todavia, a experiência federativa que se buscou construir com a nova ordem constitucional, possibilitou que entes da federação pudessem avançar na regulação da questão educacional nas constituições estaduais, como por exemplo, as do Ceará, Alagoas e Bahia.

A constituição de 1934 foi gestada no cenário político construído após a revolução de 1930. Foi influenciada pelos paradigmas estabelecidos pela constituição Mexicana de 1917 e pela constituição de Weimar de 1919, assim como a constituição espanhola de 1931. O texto constitucional dedica um capítulo à educação e à cultura, consolidando a educação como um direito fundamental constitucionalmente protegido, além de indicar a instrumentalização de diretrizes que deveriam ser adotadas pelo poder público na efetivação desse direito.

Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art 150 - Compete à União:

- a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;
- b) determinar as condições de reconhecimento oficial dos estabelecimentos de ensino secundário e complementar deste e dos institutos de ensino superior, exercendo sobre eles a necessária fiscalização;
- c) organizar e manter, nos Territórios, sistemas educativos apropriados aos mesmos;
- d) manter no Distrito Federal ensino secundário e complementar deste, superior e universitário;
- e) exercer ação supletiva, onde se faça necessária, por deficiência de iniciativa ou de recursos e estimular a obra educativa em todo o País, por meio de estudos, inquéritos, demonstrações e subvenções.

Parágrafo único - O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

- a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;
- b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;
- c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;
- d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;
- e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;
- f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna. (BRASIL, 1934, p. 1).

A constituição de 1934 não chegou a ser implementada, em 1937 outra lei maior foi outorgada por Getúlio Vargas, o texto de 1937 estabelece uma concentração de poderes no executivo. No que se refere à educação, o papel do estado passa a ser subsidiário e compensatório, privilegiou-se o papel das instituições particulares, deixando em segundo plano o estabelecimento de uma pauta programática no âmbito da educação. Alguns autores defendem que provocou um fosso no acesso à educação por parte significativa que não podia pagar pelo ensino.

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, centralizava os poderes nas mãos do chefe do Executivo, refletindo um governo forte e autoritário. A Constituição em epígrafe foi redigida por Francisco Campos, que fora o primeiro-ministro da Educação e Saúde após 1930. Verifica-se, todavia, no que é pertinente à educação, que é ampliada a competência da União; mas o dever do Estado para com a educação tem função apenas compensatória. É dada prioridade à escola particular, criando um verdadeiro hiato entre o ensino dos pobres, classes menos favorecidas e o ensino daqueles que podem pagar, as classes mais favorecidas. A gratuidade é tratada como uma exceção a quem alegar estado de pobreza; aos outros que não puderem alegar a escassez de recursos seria cobrada uma contribuição mensal. Essa idéia principal de ajuda subsidiária ficou expressa também no art. 129, quando afirma que à infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, seria dever do Estado-Nação, dos estados e dos municípios, assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. (POMPEU, 2004, p.67).

Com o fim do período político denominado Estado Novo, uma nova constituição é escrita a fim de estabelecer as bases da nova ordem política, com isso temos a constituição de

1946. A nova lei maior retoma a ideia de educação como um direito de todos e estabelece um conteúdo programático para a implementação da política educacional brasileira.

Art. 166. A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167. O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 168. A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes. (BRASIL, 1946, p.1).

O ciclo de regularidade no processo democrático brasileiro foi, novamente, interrompido por um golpe civil-militar em 1964. Em 1967 foi promulgada uma nova constituição, que institucionalizou o novo regime político com a utilização e incorporação de leis de exceção. No que diz respeito à temática educacional adotou-se uma linha parecida com a Constituição de 1946, com a definição das competências da união para legislar sobre as diretrizes nacionais de educação e liberdade de ensino e também a manutenção dos interesses políticos ligados ao ensino particular.

O percurso feito até agora, demonstra que a percepção em torno da educação sofreu diversas variações nas abordagens dadas pelos vários textos constitucionais adotados ao longo da história política brasileira. Passou-se de uma visão restritiva, para uma abstencionista, assim como uma abordagem mais garantista de consolidação e promoção deste direito. No entanto, como veremos no próximo tópico, é apenas com a Carta Maior de 1988 que podemos falar na existência de uma ordem constitucional da educação, e no estabelecimento de um Direito Educacional da Educação.

2.2 Constituição de 1988, a busca por uma Ordem Constitucional da Educação

O texto constitucional de 1988 é comumente intitulado de constituição cidadã, tendo em vista o esforço em estabelecer um rol de garantias capazes de possibilitar a construção de um estado social garantidor de condições mínimas para uma existência digna. Nesse contexto, a dignidade da pessoa humana é a linha condutora que orienta os demais direitos fundamentais

e sociais. Os direitos fundamentais e os sociais são enunciados no texto constitucional da seguinte maneira: um rol exemplificativo no art. 5º, uma enunciação genérica no art. 6º e 7º, e, por meio de menções específicas ao longo da constituição. (HORTA, 2010).

A lei maior dedica boa parte de seu texto a viabilizar a concretude do princípio da dignidade da pessoa humana, um dos elementos norteadores de todo o ordenamento jurídico brasileiro. Sendo assim, o direito à educação ocupa um espaço de centralidade no texto constitucional, tendo em vista que este direito é peça fundamental para proferir concretude a outras garantias fundamentais protegidas pela constituição. Não se pode conceber um povo que exercite livremente a sua consciência se, este é apartado da possibilidade de acessar um processo educacional que lhe possibilite construir um repertório de habilidades capazes de lhes permitir atuar de forma crítica na realidade que os cerca.

A constituição federal de 1988 idealiza a educação como um direito de todos, universal, gratuito, democrático e de elevado padrão de qualidade. Ela é detalhada em um capítulo próprio, o capítulo III entre os artigos 205 e 214, nos quais podemos notar a estruturação geral da educação na ordem jurídica. Além dos dispositivos constitucionais mencionados, existe um instrumental normativo infraconstitucional, cujo objetivo é regulamentar o direito à educação, como a lei 9.394 de 1996 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE), dentre outras. Diante deste cenário, alguns autores, como José Luiz Borges Horta, defendem que a existência de uma Ordem Constitucional da Educação:

A partir de 1988, fala-se, com total acerto, na existência de uma Ordem Constitucional da Educação mais consequente, de um verdadeiro Direito Constitucional da Educação. De resto, o próprio Direito Educacional consolida-se, sob a inspiração das Constituições brasileiras, através das normas legais pertinentes ao processo educacional, em especial da chamada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada após cerca de dez anos de elaboração.

O Direito Constitucional da Educação firma-se como um setor do Direito Constitucional que merece cada vez mais atenção, assim como, sob outros pontos de vista, o Direito Constitucional Ambiental, o Direito Constitucional Eleitoral e o Direito Constitucional Parlamentar.

De todas essas áreas, contudo, carece o Direito Constitucional da Educação de uma maior sistematização, até mesmo em virtude de sua profunda relevância social, como lembra Magalhães: “É o direito à educação um dos mais importantes direitos sociais, pois é essencial para o exercício de outros direitos fundamentais”.

Como um direito fundamental de segunda geração, o direito à educação é indispensável para a conquista de verdadeiro e pleno exercício da cidadania. Para tal, outra não pode ser a postura da doutrina senão a de cada vez mais voltar seus olhos para tão relevante campo do Direito, buscando não somente o conhecimento jurídico, mas uma correta integração com os demais setores

que se dedicam ao estudo do processo educacional: Educação, Psicologia, Sociologia, Política, Filosofia. (HORTA, 2010, p. 4).

O direito à educação, possivelmente uma das mais significativas garantias legadas pelo texto constitucional, é referenciado ao longo da constituição de forma direta, além dos trechos que instrumentalizam os mecanismos de sua eficácia, apresentaremos a seguir as menções que dão conta desse lugar de relevância:

Art. 6º São direitos sociais a **educação**, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

V - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, **educação**, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim;

Art. 205. 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.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (EMENDA CONSTITUCIONAL, Nº 65 de 2010, p. 1, grifo nosso).

Além da previsão constitucional, buscou o Brasil, por meio da adesão a tratados internacionais, ampliar ainda mais a proteção legislativa em torno da educação. O país é signatário de tratados internacionais de direitos humanos, que buscam estabelecer o compromisso nos países aderentes com a defesa e promoção da educação enquanto direito fundamental. Os tratados que versem sobre direitos humanos, podem ser internalizados com status constitucional ou supralegal². Se forem aprovados em dois turnos por três quintos dos

² A mutação constitucional promovida pela Emenda nº 45/2004, ao incluir o § 3º do art. 5º da Constituição, não resolveu (definitivamente), do ponto de vista formal, a questão de determinar qual seria o status e hierarquia das normas de tratados internacionais no ordenamento interno, muito menos em relação às próprias normas constitucionais. A única ressalva que se fez é aquela quanto à regra de potencial alteração de normas constitucionais por normas de tratados relativos a direitos humanos, ratificados pelo Brasil e que tenham sido submetidos à apreciação do Congresso, com aprovação em cada Casa, em dois turnos, por 3/5 dos votos dos respectivos membros: “Art. 5º [...] § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” O novo dispositivo, para além de despertar mais críticas

votos, em dois turnos, nas duas casas legislativas ganham força de texto constitucional, se foram aprovados por outra forma ficam abaixo da constituição na hierarquia das normas, contudo, acima da legislação ordinária.

Dentre os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário é importante chamar atenção para o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, incorporado por meio do decreto nº 591, de 6 de julho de 1992, que, dentre outros direitos protege a educação nos seus artigos 13 e 14:

ARTIGO 13

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa à educação. Concordam em que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. Concordam ainda em que a educação deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

2. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem que, com o objetivo de assegurar o pleno exercício desse direito:

- a) A educação primária deverá ser obrigatória e acessível gratuitamente a todos;
- b) A educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissional, deverá ser generalizada e tornar-se acessível a todos, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- c) A educação de nível superior deverá igualmente tornar-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito;
- d) Dever-se-á fomentar e intensificar, na medida do possível, a educação de base para aquelas pessoas que não receberam educação primária ou não concluíram o ciclo completo de educação primária;

e resultados incongruentes, buscou apenas consolidar uma regra formal de paridade entre normas de tratados de direitos humanos, submetidos ao procedimento especial ali previsto, e as normas decorrentes de emendas constitucionais, portanto, com efeitos reformadores em relação à Constituição. Por sua natureza e finalidade, essa norma constitucional também estaria sujeita aos limites inerentes do poder constituinte derivado (e. g., impossibilidade de alteração de certas matérias, como aquelas veiculadas pelas chamadas cláusulas intangíveis, do art. 60, § 4º, da CF/1988). (BASSO, 2019). BASSO, Maristela. Curso de Direito Internacional Privado, 6ª ed., São Paulo: Atlas, 2019.

e) Será preciso prosseguir ativamente o desenvolvimento de uma rede escolar em todos os níveis de ensino, implementar-se um sistema adequado de bolsas de estudo e melhorar continuamente as condições materiais do corpo docente.

1. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais - e, quando for o caso, dos tutores legais - de escolher para seus filhos escolas distintas daquelas criadas pelas autoridades públicas, sempre que atendam aos padrões mínimos de ensino prescritos ou aprovados pelo Estado, e de fazer com que seus filhos venham a receber educação religiosa ou moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

2. Nenhuma das disposições do presente artigo poderá ser interpretada no sentido de restringir a liberdade de indivíduos e de entidades de criar e dirigir instituições de ensino, desde que respeitados os princípios enunciados no parágrafo 1 do presente artigo e que essas instituições observem os padrões mínimos prescritos pelo Estado.

ARTIGO 14

Todo Estado Parte do presente Pacto que, no momento em que se tornar Parte, ainda não tenha garantido em seu próprio território ou territórios sob sua jurisdição a obrigatoriedade e a gratuidade da educação primária, se compromete a elaborar e a adotar, dentro de um prazo de dois anos, um plano de ação detalhado destinado à implementação progressiva, dentro de um número razoável de anos estabelecidos no próprio plano, do princípio da educação primária obrigatória e gratuita para todos (BRASIL, 1992, p.1).

Nota-se, portanto, que o constituinte de 1988 foi categórico na intenção de construir um arcabouço normativo em torno da educação. Seja pela rigidez da norma constitucional, pelos tratados internacionais ou pela legislação ordinária, o Estado brasileiro obriga-se a proteger e promover o direito à educação. Tal compromisso fica evidente na primeira sentença do art. 205 que esta é um direito de todos, assim como dever do Estado e da família. Estabelece dessa forma, uma obrigação positiva, um referencial que deve ser perseguido, e institui a necessidade de implementação de medidas pelo poder público em busca da materialização deste direito.

Sendo assim, nota-se que as garantias em torno da educação transpõem a sistemática dos direitos sociais, assumindo um caráter de direito social de caráter fundamental cuja exibibilidade de concretização são fundamentais para qualquer vislumbre em tono de um estado social cujo objetivo é garantir os meios mínimos de existências digna aos cidadãos. Sendo, portanto um direito dotado de requisitos de exibibilidade e um serviço público essencial e obrigatório a ser prestado pelo poder público, como bem pontua José Afonso da Silva:

Tal concepção importa como já assinalamos, em elevar a educação à categoria de serviço público essencial, que ao Poder Público impede possibilitar a todos, daí a preferência constitucional pelo ensino público, pelo que a iniciativa privada nesse campo, embora livre, é, no entanto, meramente secundária e condicionada (arts. 209 e 213) (SILVA, 1997, p. 765).

O texto constitucional, ao conferir este grau de importância à educação e alçá-la como um dos mecanismos para o exercício pleno da cidadania, estabelece não apenas uma métrica quantitativa, mas também qualitativa isso implica a capacidade de construir e consolidar políticas públicas capazes de instrumentalizar um sistema educacional que possibilite a superação de desigualdades e oriente-se para o desenvolvimento do país nas dimensões econômica, social e cultural.

3 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA UM OLHAR PARA A HISTÓRIA E A BUSCA POR DEFINIÇÕES

3.1 Educação a Distância: a procura de definições e conceitos

Desde o seu surgimento, muitos foram os debates travados na tentativa de encontrar um conceito que dessa conta de explicar o que seria a educação a distância. Diversos teóricos da educação dedicaram-se à missão de definir por quais os mecanismos pedagógicos e tecnológicos essa modalidade de ensino é operacionalizada, dentre eles gostaríamos de destacar alguns (BERNARDO, 2009).

O conceito de Dohmem (1967 apud BERNARDO, 2009, p. 4) destaca a forma de desenvolvimento do na educação a distância:

Educação a Distância é uma forma sistematicamente organizada de autoestudo onde o aluno instrui-se a partir do material de estudo que lhe é apresentado, o acompanhamento e a supervisão do sucesso do estudante são levados a cabo por um grupo de professores. Isto é possível através da aplicação de meios de comunicação, capazes de vencer longas distâncias.

Moore (1973 apud BERNARDO, 2009, p. 4) ressalta um novo modelo de ações do professor e que a comunicação deste com os alunos devem ser facilitados:

Ensino a distância pode ser definido como a família de métodos instrucionais onde as ações dos professores são executadas à parte das ações dos alunos, incluindo aquelas situações continuadas que podem ser feitas na presença dos estudantes. Porém, a comunicação entre o professor e o aluno deve ser facilitada por meios impressos, eletrônicos, mecânicos ou outro.

Além da separação física entre aluno e professor, com a possibilidade de realização de alguns encontros presenciais, Keegan (1991 apud BERNARDO, 2009, p. 4) aponta as seguintes características da educação à distância: influência da organização educacional (planejamento, sistematização, plano, organização dirigida), que a diferencia da educação individual; utilização de meios técnicos de comunicação para unir o professor ao aluno e transmitir os conteúdos educativos; previsão de uma comunicação de mão dupla, onde o estudante se beneficia de um diálogo e da possibilidade de iniciativas de dupla via.

A separação física e o uso de tecnologias de telecomunicação também são características ressaltadas no conceito de Chaves (1999 apud BERNARDO, 2009, p. 4):

A Educação a Distância, no sentido fundamental da expressão, é o ensino que ocorre quando o ensinante e o aprendente estão separados (no tempo ou no espaço). No sentido que a expressão assume hoje, enfatiza-se mais a distância no espaço e propõe-se que ela seja contornada através do uso de tecnologias de telecomunicação e de transmissão de dados, voz e imagens (incluindo dinâmicas, isto é, televisão ou vídeo). Não é preciso ressaltar que todas essas tecnologias, hoje, convergem para o computador.

Você pode perceber que mesmo tendo sido elaboradas por pensadores diferentes, as definições acima citadas guardam algumas pontes de convergência, dentre eles gostaríamos de destacar que na modalidade a distância professores e alunos estão separados fisicamente no espaço e/ou no tempo. Esta modalidade de educação é efetivada através do intenso uso de tecnologias de informação e comunicação, podendo ou não apresentar momentos presenciais (MORAN, 2002).

A educação a distância propõe uma reescrita das concepções de aula, classe, turma e da presencialidade no processo ensino-aprendizagem. O ato pedagógico está cada vez mais voltado para a figura do aluno e na sua capacidade de construir com autonomia o conhecimento. Segundo Leite (1998) alguns princípios devem nortear a EaD: flexibilidade, permitindo mudanças durante o processo, tanto para professores quanto para alunos; contextualização, satisfazendo com rapidez demandas e necessidades educativas ditadas por situações socioeconômicas específicas de regiões ou localidades; diversificação, gerando atividades e materiais que permitam diversas formas de aprendizagem; abertura, permitindo que o aluno administre seu tempo e espaço de forma autônoma.

A EaD tem se beneficiado pela ampliação e desenvolvimento das novas tecnologias nas áreas de informação e comunicação que estão abrindo novos horizontes e possibilidades para os processos de ensino-aprendizagem a distância. Novas abordagens têm aparecido em decorrência da utilização crescente de multimídias e ferramentas de interação à distância no processo de produção de cursos. Os avanços das mídias digitais e da expansão da Internet, tem tornado possível o acesso a um grande número de informações, permitindo a interação e a colaboração entre pessoas distantes geograficamente ou que apesar de se encontrarem geograficamente próximas não podem reunir-se fisicamente.

A educação a distância atualmente é adotada por variados setores. Ela é utilizada na educação básica, no ensino superior, em universidades públicas e privadas, cursos técnicos, cursos de idiomas, formação continuada, entre outras. O Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2014 – 2024 preveem a ampliação e consolidação da educação a distância tanto

na educação básica quanto superior. O PNE aponta essa modalidade de ensino como um dos instrumentos capazes de ajudar a ampliar e democratizar o acesso à educação no país.

A crescente importância que a EaD tem ganhado nos últimos anos deve-se, sobretudo, a inclusão que ela tem proporcionado, principalmente no ensino superior, àqueles que vêm sendo excluídos do processo educacional por morarem longe das universidades ou por indisponibilidade de tempo para frequentar os horários tradicionais de aula. A EaD é uma importante ferramenta de desenvolvimento da educação em sentido amplo, pois permite a ampliação de experiências na modalidade presencial, assim como amplia a oferta de educação. Segundo Moraes (2010, p. 21):

Assim, observa-se que a EaD não apenas amplia oportunidades para os indivíduos e grupos sociais “confinados” pelo espaço ou pela agenda social, isto é, pelos ritmos de vida e de trabalho. Essa é uma das motivações mais enunciadas nos projetos em uso na literatura da área. Parece haver claras evidências empíricas desses resultados. Desse modo, ela amplia o poder de fogo da educação em sentido geral, como fator de desenvolvimento. Ela é uma arma a mais – e uma arma de considerável alcance, que muda o caráter da “guerra”, como o avião do meio do século [...]. A educação a distância também é desenvolvimento da educação, presencial ou não.[...].

Não se pretende aqui apresentar a modalidade em questão como a tábua de salvação para a educação, mas tentar compreender esse fenômeno com suas potencialidades e limites, tendo em vista a importância desta modalidade de educação nacional e globalmente, e tendo elas e tornado um instrumento de promoção de oportunidades para muitos indivíduos. Mais adiante veremos como se desenrolaram algumas experiências históricas de EaD no mundo e no Brasil.

3.2 Percursos da Educação a Distância no mundo

A revolução industrial, desencadeada principalmente a partir do século XVIII, ocasionou profundas alterações nas relações socioculturais. As mudanças econômicas, políticas e culturais passam a ocorrer de forma muito mais intensa e dinâmica. Os países da Europa Ocidental e América do Norte presenciaram, sobretudo nas últimas décadas do século XIX, o surgimento das indústrias químicas, a invenção da eletricidade e a forte expansão das ferrovias, o desenvolvimento dos correios e de meios de comunicação, como os telégrafos.

Nesse contexto de estreitamento de distâncias e aceleração na circulação das informações, o ensino por correspondência passa a ganhar grande impulso. Nos Estados Unidos, registros dos anos de 1850 relatam experiências pioneiras de educação a distância, quando Charles Toussaint e Gustav Langenscheidt criam a primeira escola de línguas por

correspondência. Já em 1892, é feita uma tentativa inicial de formação de professores para as escolas paroquiais por correspondência, curso ofertado pela Universidade de Chicago. Experiências parecidas ocorreram em diversos outros países, principalmente nos da Europa Ocidental. Nesse momento, a principal ferramenta de suporte para concretização dessas experiências educativas era o material impresso, beneficiado pelo barateamento dos seus insumos que ocorreu no fim do século XIX.

A primeira metade do século XX presencia a disseminação e amadurecimento das iniciativas que surgiram no século anterior. Durante esse período, a oferta de cursos a distância, tendo o material impresso como recurso pedagógico elementar e o envio de correspondência, a principal forma de comunicação entre professores e os alunos, encontra grande popularidade, sobretudo nos cursos focados na capacitação de mão-de-obra.

Nos anos 20, a BBC³ utiliza, de forma pioneira, o rádio na oferta de cursos para a educação de adultos. Com isso, essa nova tecnologia passa a ser utilizada em vários países para a transmissão de programas educacionais. Este período é marcado pela introdução de novas metodologias no ensino por correspondência, que com os avanços científicos e tecnológicos sofrem forte influência dos novos meios de comunicação de massa, a exemplo do telefone, e posteriormente, da televisão.

O período pós Segunda Guerra exigiu dos estados europeus uma forte capacidade de reconstrução de suas economias e infraestrutura produtiva, dessa forma firmou-se uma ligação importante entre desenvolvimento econômico e a ciência e tecnologia – e estas últimas com a educação escolarizada. As nações europeias precisavam inserir, no sistema educacional, um contingente populacional que não poderia ser absorvido pelas tradicionais instituições de ensino da época. Nesse contexto, muitas experiências usando EaD foram desenvolvidas, sobretudo pela necessidade de capacitar a população para novas atividades laborais surgidas nesse período.

A capacidade dos estados para oferecer educação às suas populações parece ser um ponto de ruptura entre aqueles países que estarão mais bem posicionados no contexto econômico global e aqueles que não estarão. A formação de centros e recursos humanos para produção local de conhecimento passa a ser uma política pública massiva, por parte daqueles países que buscam construir as bases para uma inserção autônoma e independente no cenário geopolítico global. Assim não ocorrem transformações apenas nas habilidades que o sistema

³A British Broadcasting Corporation (Corporação Britânica de Radiodifusão, mais conhecida pela sigla BBC) é uma emissora pública de rádio e televisão do Reino Unido fundada em 1922, ainda em atuação.

educativo tem que proporcionar, mas também no modo e ritmo que eles são proporcionados, pois o objetivo é inserir no sistema educativo um contingente cada vez maior de pessoas.

Mas o grande salto dado pela EaD se deu a partir dos anos 1970, quando várias universidades europeias e de outros continentes começaram a atuar na educação secundária e superior. Os anos de 1980 são marcados por outro salto na história do desenvolvimento da EaD. Vemos nesta década, principalmente nos países mais ricos e industrializados do hemisfério norte, as chamadas novas tecnologias da informação e comunicação como os satélites, internet, redes de computadores. Todas essas tecnologias passam a ser produzidas em uma escala muito maior e com um barateamento considerável de custo. As experiências de educação a distância desenvolvidas pelas instituições de ensino dedicadas a essa modalidade são profundamente impactadas como afirma Moraes (2010) quando diz que os avanços tecnológicos foram essenciais para criar novas situações - onde professores e alunos estão em espaços e tempos diferentes, mas permanecem conectados – e superar recursos antigos como o quadro negro.

Atualmente, a EaD atinge países que se situam dentre os mais diversos estágios de desenvolvimento educacional e socioeconômico, a exemplo da China, Finlândia, Noruega, África do Sul, Portugal, Estados Unidos, Costa Rica, Venezuela, Argélia, Argentina, Índia e Brasil. As primeiras décadas do século XXI presenciaram um novo salto exponencial, tanto no número de alunos quanto na oferta de cursos EaD e de novas instituições de ensino que se dedicam total ou parcialmente a essa modalidade de ensino.

3.3 EaD no Brasil

Neste tópico, falaremos um pouco sobre a experiência brasileira no campo da Educação a Distância. Perceberemos que não se trata de um fenômeno recente e completamente inovador em nossa história. Ao longo do tempo, surgiram diversas iniciativas que procuraram apropriar-se das tecnologias disponíveis em determinado tempo histórico e aplicá-las no desenvolvimento e aplicação de experiências educativas.

As primeiras experiências de EaD no Brasil tiveram início durante as décadas iniciais do século XX, com a oferta de cursos profissionalizantes de nível introdutório e sem exigência de escolarização prévia, que tinham como objetivo a formação de mão-de-obra para o trabalho. Ofertados por instituições privadas, esses cursos tinham como principal ferramenta educacional a utilização de material impresso distribuído por correspondência (KIPNIS, 2009).

Com a fundação, em 1923, da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Henrique Morize e Roquete Pinto, faz-se uso, pela primeira vez no Brasil, do rádio na educação. Em 1936 a

emissora foi doada ao Ministério da Educação e Saúde, tendo início no ano seguinte o Serviço de Radiodifusão Educativa do Ministério da Educação. Em 1939, em São Paulo, surge o Instituto Rádio Técnico Monitor e em 1941 o Instituto Universal Brasileiro, objetivando a formação profissional de nível elementar e médio (ALVES, 2006). Ambos ofertavam cursos por correspondência.

O rádio e a televisão foram utilizados para promover programas de alfabetização, ligados principalmente à Igreja Católica, e de ensino supletivo, para complementação da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Citamos o exemplo desenvolvido, a partir de 1959, pela Diocese de Natal, Rio Grande do Norte, que cria algumas escolas radiofônicas, dando origem ao Movimento de Educação de Base (MEB), marco importante na educação a distância não formal no país. O MEB fez uso inicialmente de um sistema rádio educativo para a democratização do acesso à educação, promovendo o letramento de jovens e adultos.

Os anos de 1970 são marcados pelo surgimento dos primeiros telecursos, com a transmissão de aulas ou veiculação de programas educacionais pré-gravados por emissoras educativas, que faziam uso também de material impresso a vídeo-aulas, áudio-cassetes e sistemas de telefonia. Em 1976 é criado o Sistema Nacional de Teleducção (DIAS; LEITE, 2014).

A década de 1990 caracterizou-se pela inserção da EaD num contexto mais amplo dos Projetos Pedagógicos Nacionais e políticas públicas, ganhando mais espaço no nosso cenário educacional. A EaD foi reconhecida formalmente pelo marco legal brasileiro em 1996, sendo explicitamente reconhecida por uma legislação educacional por meio da Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96 (BRASIL, 1996). É neste ano também, que é criada a Secretaria de Educação a Distância (SEED), pelo Ministério da Educação, dentro de uma política que de valorização e ampliação da Educação a Distância em âmbito nacional. Outro marco importante para a consolidação da EaD no Brasil foi a criação da ABED⁴, lançada em junho de 1995 por um grupo de educadores interessados em novas tecnologias de aprendizagem e também em EaD.

A entrada da EaD em instituições de educação superior foi um processo mais lento. Um exemplo de experiência pioneira em uma instituição de ensino superior nesta modalidade é o caso da Universidade de Brasília (UNB). Em 1979, a UNB cria cursos veiculados por jornais e revistas, que em 1989 é transformado no Centro de Educação Aberta, Continuada, a Distância (CEAD) e lançado no Brasil EaD (KIPNIS, 2009).

⁴A Associação Brasileira de Educação a Distância - ABED. Foi criada, em 1995, para o desenvolvimento da educação aberta, flexível e a distância.

O período pós-criação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) foi marcado pela ampliação das experiências, por parte das instituições de ensino superior, na modalidade EaD. Em 1998, se inicia a oferta de cursos de pós-graduação *latu sensu* via a distância o que gera a expansão desta modalidade no país. Com a oferta de cursos de graduação e de pós-graduação, as instituições de ensino superior procuram a certificação oficial para atuar em EaD, o que faz com que o Ministério da Educação (MEC) elabore um conjunto de instrumentos normativos que estabelecem os parâmetros de qualidade para implantação destes tipos de cursos.

A criação, em 2005, da Universidade Aberta do Brasil, uma parceria entre o MEC, estados e municípios; integrando cursos, pesquisas e programas de educação superior a distância, marca uma nova etapa da Educação a distância no ensino superior. A Universidade Aberta do Brasil (UAB) é criada com o intuito de ampliar o acesso e diversificar a oferta dos cursos de graduação e pós-graduação no Brasil. Mais adiante discutiremos de forma mais detalhada a Universidade Aberta do Brasil.

3.4 A Universidade Aberta do Brasil (UAB)

Instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006, o sistema da Universidade Aberta do Brasil nasce com o objetivo de fomentar o desenvolvimento da EaD, promovendo a expansão e interiorização da oferta de cursos superiores nessa modalidade em todo o país. A UAB atua por meio da articulação entre as instituições públicas de ensino superior, estados e municípios para promover o acesso ao ensino superior público de qualidade a camadas da população que se encontram excluídas do processo educacional.

O programa UAB oferece cursos de graduação, sequencial, pós-graduação *latu sensu* e *stricto sensu* prioritariamente orientados para a formação de professores e administração pública. Esses cursos são implementados por instituições de educação superior (Universidades ou Institutos de Educação, Ciência e Tecnologia) e que possuem como ponto de apoio presencial, os polos, localizados em municípios estratégicos. É importante lembrar que a Universidade Aberta do Brasil não é uma nova instituição de ensino superior, ela se constitui de uma rede colaborativa que envolve Instituições de Ensino Superior já consolidadas. Possibilitando levar ensino superior público de qualidade aos municípios brasileiros que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos oferecidos não são suficientes para atender as demandas de todos os cidadãos (MOTA, 2009).

Dentre as muitas missões que estão sob a responsabilidade do Sistema UAB, chamamos a atenção para as que estão dispostas no primeiro artigo do Decreto nº 5.800, que institui o

Sistema UAB: oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica; oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país; estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2006).

O êxito do sistema sustenta-se na oferta de educação superior baseada na adoção e incentivo da modalidade, fato que confere férteis potencialidades para a UAB, dentre as quais se destaca a alternativa para atendimento às demandas reprimidas por educação superior no país, o que contribuirá para o enfrentamento de um cenário nacional de assimetrias educacionais, seja em relação à oferta de cursos superiores, seja em relação às possibilidades de oferta de educação continuada ao longo da vida. Nesse particular, pretende-se ampliar as oportunidades de acesso à educação de grande número de estudantes que vivem em regiões distantes dos grandes centros urbanos do Brasil, um país privilegiado por dimensões continentais (MOTA, 2009).

3.5 Regulamento da educação a distância

Atualmente, a legislação sobre EaD no Brasil tem como principal referência a lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação no país. Recentemente essa legislação sofreu algumas alterações pela lei, especificadas por meio da lei nº 13.632, de 6 de março de 2018. As antigas legislações estabelecedoras das diretrizes e bases para educação no país leis nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 e 5.692, de 15 de agosto de 1971, denotavam a educação a distância sempre um caráter experimental e suplementar, sem tratar das potencialidades oferecidas por essa modalidade.

A lei 9.394/96 confere a EaD um status de modalidade plenamente integrada ao nosso sistema de ensino, como podemos verificar através de uma leitura do art. 80 (BRASIL, 1996). 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 (BRASIL, 1996). Dessa forma estabelecem-se os alicerces para o desenvolvimento da EaD como alternativa que torne viável a oferta de cursos para alunos que residam em locais distantes das

instituições universitárias ou que, por algum outro motivo, não estejam inseridos no sistema regular de ensino.

As lacunas existentes no art. 80 da lei nº 9.394, de 1996, são preenchidas pelo decreto nº 9.057, de 2017, que revoga o decreto nº 5.622, de 2005, que anteriormente versava sobre o tema. O decreto nº 9.057 caracteriza a EaD como:

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatível, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos. (BRASIL, 1996, p.1).

O decreto nº 9.057 estabelece que no caso da educação básica a EaD pode ser ofertada para as seguintes modalidades: ensino fundamental, ensino médio, educação profissional técnica de nível médio, educação de jovens e adultos e educação especial. Já na educação superior poderão ser oferecidos cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu e stricto sensu*. Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* (Mestrado e Doutorado) estão sujeitos a exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previsto na legislação.

Outro importante instrumento regulatório é a portaria 2.117 de 06 de dezembro de 2019, que permite às instituições de Ensino Superior introduzirem, na organização pedagógica e curricular dos seus cursos, a oferta de disciplinas na modalidade semipresencial, desde que a oferta não ultrapasse 40% da carga horária total do curso, mantida a exigência de avaliação presencial.

As regras que estabelecem o norte para o sistema educacional brasileiro tiram sua legitimidade da Lei Mior de 1988, tendo como referência os objetivos e princípios ali estabelecidos o legislador infraconstitucional elaborou a atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. A Legislação infraconstitucional estabeleceu as bases para o desenvolvimento da educação a distância, que foi prevista em seus artigos 80 e 81. Ao longo do tempo, dois decretos presidenciais buscaram detalhar e regulamentar os dispositivos da LDB que abordam a educação a distância, o que está atualmente em vigor é o nº 9.057 de 25 de maio de 2017. Normas complementares, como portarias do Ministério da Educação e resoluções do Conselho Nacional de Educação são emitidas para melhor regulamentar temas que não ficaram completamente definidos na LDB e no decreto presidencial que versa sobre o tema.

A breve explanação demonstra que a educação a distância vem sendo objeto de constantes alterações normativas, cujo objetivo é fornecer um arcabouço normativo capaz de possibilitar o pleno desenvolvimento da modalidade educacional em questão. No entanto, nota-se que os instrumentos regulatórios mais numerosos são formados, sobretudo, por decretos, portarias e resoluções, cuja reformulação e mudanças estão mais suscetíveis às ondulações políticas. A modalidade educacional a distância tem sido utilizada em uma escala crescente, sendo ferramenta importante na formulação das políticas públicas educacionais brasileiras. Nesse sentido, tal modalidade carece de instrumentos normativos mais rígidos, como por exemplo, a modificação legislativa da LDB com a ampliação dos artigos que regulamentam a EaD, garantindo dessa forma certa perenidade no que diz respeito à normatividade.

Ressaltamos que este tópico não pretende fazer uma análise exaustiva da legislação e das normas correspondentes, mas destacar e comentar alguns marcos significativos para EaD no ordenamento legal brasileiro. A regulamentação da EaD não é um dado posto e cristalizado, ao longo do tempo vem passando por constantes reconstruções e reformulações, na tentativa de estabelecer critérios de qualidade para uma modalidade que cada vez mais é vista como um instrumento de atendimento das demandas contemporâneas por educação.

4 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA POSSIBILIDADES E DESAFIOS NA GARANTIA DE DIREITOS

4.1 Educação a distância como possibilidade de eixo condutor da educação

Os elementos fundantes do Estado democrático brasileiro, desenhado pela constituição de 1988, são: a dignidade da pessoa humana, a promoção da cidadania, os valores sociais do trabalho e a livre iniciativa. Além disso, ela se orienta por princípios norteadores que devem servir de métrica para atuação estatal e para toda sociedade, esses princípios estão elencados no art. 3º:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988, p.1).

O artigo acima demonstra que o constituinte de 1988 não foi insensível aos problemas sociais históricos do país. Reconheceu a necessidade de enfrentar as profundas desigualdades estruturais do Brasil, seja do ponto de vista das relações sociais, ou da territorialidade, trazendo para o texto constitucional a necessidade de enfrentamento do fosso de desenvolvimento econômico e social que existe entre as regiões brasileiras. O projeto de nação da nova ordem democrática orienta-se para a construção de uma ordem institucional mais justa, orientada para os valores democráticos e a progressiva implementação de um desenvolvimento no qual os avanços econômicos sejam transfigurados em melhorias reais da condição de vida da nação.

A educação mostra-se como ferramenta fundamental para o desenvolvimento social, operacionalizar os instrumentos capazes de possibilitar o oferecimento de uma educação de qualidade é a condição para que o país possa enfrentar as mazelas estruturantes que assolam a sociedade, como a desigualdade social, fome, o racismo e a violência. Nesse contexto, não pode ser tratada como regalia ou privilégio, mas sim como elemento estruturador e fundante do estado de direito.

A própria sobrevivência da democracia enquanto regime político depende da capacidade do Estado e Sociedade serem capazes, tal como prevê o texto constitucional, de implementar e consolidar uma política de estado, no âmbito da educação, que possibilite o exercício da cidadania. Apesar da existência de demandas urgentes com impacto direto sobre

a vida e a existência humana, como as relacionadas à fome e a saúde, sem uma abordagem séria para com a questão educacional, as enunciações democráticas correm o risco de se tornarem quimeras engaioladas. Anísio Teixeira (1947, p1) já chamava atenção para a questão:

Democracia é, assim, um regime de saber e de virtude. E saber e virtude não chegam conosco ao berço, mas são aquisições lentas e penosas por processos voluntários e organizados. Na sua competição com outros regimes, a desvantagem maior da democracia é a de ser o mais difícil dos regimes - por isto mesmo o mais humano e o mais rico. Todos os regimes - desde os mais mecânicos e menos humanos - dependem da educação. Mas a democracia depende de se fazer do filho do homem - graças ao seu incomparável poder de aprendizagem - não um bicho ensinado, mas um homem. Assim, embora todos os regimes dependam da educação, a democracia depende da mais difícil das educações e da maior quantidade de educação. Há educação e educação. Há educação que é treino, que é domesticação. E há educação que é formação do homem livre e sadio. Há educação para alguns, há educação para muitos e há educação para todos. A democracia é o regime mais difícil das educações, a educação pela qual o homem, todos os homens e todas as mulheres aprendem a ser livres, bons e capazes. Nesse regime, pois, a educação faz-se o processo mesmo de sua realização. Nascemos desiguais e nascemos ignorantes, isto é, escravos. A educação faz-nos livres pelo conhecimento e pelo saber e iguais pela capacidade de desenvolver ao máximo os nossos poderes inatos. A justiça social, por excelência, da democracia, consiste nessa conquista da igualdade de oportunidades pela educação. Democracia é, literalmente, educação. Há, entre os dois termos, uma relação de causa e efeito. Numa democracia, nenhuma obra supera a da educação. Haverá, talvez, outras aparentemente mais urgentes ou imediatas, mas estas mesmas pressupõem, se estivermos numa democracia, a educação. Com efeito, todas as demais funções do Estado democrático pressupõem a educação. Somente esta não é a consequência da democracia, mas a sua base, o seu fundamento, a condição mesma para a sua existência.

A democracia é, assim, o regime em que a educação é o supremo dever, a suprema função do Estado. Seria vão quereremos equipará-la às funções de polícia ou de viação, ou mesmo de justiça, porque a de educação constitui a única justiça que me parece suficientemente ampla e profunda para apaziguar a sede de justiça social dos homens. Todos falamos em regime de justiça social, porém haveis de me permitir sublinhar o sentido de justiça social da democracia. Nascemos diferentes e desiguais, ao contrário do que pensavam os fundadores da própria democracia. Nascemos biologicamente desiguais. Se a democracia pode constituir-se para nós um ideal, um programa para o desenvolvimento indefinido da própria sociedade humana, é porque resolve o problema dessa dilacerante desigualdade. Oferecendo a todos e a cada um, oportunidades iguais para defrontar o mundo e a sociedade e a luta pela vida, a democracia aplaina as desigualdades nativas e cria o saudável ambiente de emulação em que ricos e pobres se sentem irmanados nas mesmas possibilidades de destino e de êxito. Esta, a justiça social por excelência da democracia. A educação é, portanto, não somente a base da democracia, mas a própria justiça social. (TEIXEIRA, 1984, p.1).

Diante do exposto, pode-se afirmar que o contrato social estabelecido pelo texto constitucional de 1988 legou à educação o status de direito fundamental de feição social,

assegurá-lo requer um esforço coletivo de toda sociedade, cujo objetivo é legar às gerações futuras o horizonte da possibilidade, e, sua prestação deve se dar sem quais embaraços à liberdade de aprender e ensinar, assim como limitações de qualquer natureza do ponto de vista ideológico ou adotar condutas discriminatórias.

Apesar de a obrigatoriedade ser estabelecida apenas para os anos iniciais (o ensino fundamental) e a universalização do acesso prevista de forma progressiva para o ensino médio, a constituição também prevê a implementação da formação ao longo da vida, assim como o acesso ao ensino superior. O artigo 208, inciso V, da Constituição Federal de 1988, prevê que a educação superior será efetivada mediante a garantia de “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um” (BRASIL, 1988, p. 1). Ainda que o texto constitucional não se comprometa com uma garantia universal a todos os níveis da educação, uma leitura sistemática do texto constitucional possibilita inferir que o poder público deve ter como objetivo a ser perseguido a oferta a todos os cidadãos, o acesso aos mais altos níveis de educação, incluído aí o nível superior. Sendo assim, o presente trabalho, ao mencionar, ao detalhar a problemática da educação e dos caminhos possíveis a sua ampliação terá como eixo focal o ensino superior.

Nesse contexto, urge a necessidade da implementação de ações estatais que forneçam concretude e materialidade ao acesso à educação. A previsão normativa não é suficiente, é preciso a adoção de medidas administrativas que deem robustez e capilaridade ao sistema educacional. O Estado deve implementar políticas públicas educacionais que busquem atender as diversas realidades da sociedade brasileira, sempre com o olhar para as necessidades do país e suas variações regionais. O conceito de política pública aqui trabalhada é o apresentado por Norat e Vasconcelos (2018), que a entendem como a união de atividades estatais, que contam com normas jurídicas, atos concretos que se desdobram em ações governamentais cujo objetivo é promover a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais.

O direito à educação, na faceta desenhada pela lei maior, é intrinsecamente democrático e sua implementação requer abordagens e métodos diferenciados. As desigualdades que operam na sociedade devem ser tomadas como ponto de referência e as linhas de ação devem ser capazes de atuar em diversas frentes. Nota-se, que na seara das políticas públicas educacionais urge a necessidade de inserção de novos modelos de inserção social que tenham em mente as profundas transformações tecnológicas pelas quais a sociedade contemporânea passa e utiliza, criticamente as possibilidades abertas, para a implementação do acesso à educação, nessa toada a educação a distância pode se mostrar como um elemento de estruturante do acesso de democratização do ensino.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE) é um dos instrumentos que visam dar forma a política educacional no Brasil. Ele é constituído por um conjunto de metas e ações a serem implementadas a fim de fornecer concretude ao direito à educação. No que se refere ao ensino superior, o PNE traça metas robustas quanto a expansão do número de matrículas neste nível de ensino, as quais destacamos:

Tabela 1- Metas do PNE para o Ensino Superior⁵

META 12	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.
META 13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.
META 14	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.
META 15	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei n 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
META 16	Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Fonte: Elaborado pelo autor

O Censo da Educação Superior 2020, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) revela o número de matriculados no ensino

⁵ LEI N° 13.005/2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em 24.09.2022.

superior chega a mais de 8,6 milhões⁶. O indicador da capacidade de oferta do sistema atingiu 40,7% do grupo populacional de referência (18 a 24 anos), a cobertura do ensino de graduação alcançou 28% em 2020⁷. Além disso, os dados indicam um forte descompasso entre o percentual de vagas ofertadas pelas instituições privadas e públicas de ensino, estas últimas correspondendo a apenas 11,7% do crescimento das matrículas de graduação entre os anos de 2012 e 2019.

Pode-se perceber que os objetivos propostos, embora imperativos e fundamentais, requerem um esforço orçamentário e um alinhamento de ideias, projetos e abordagens que requer do poder público a capacidade de redesenhar estratégias e lançar um olhar para as possibilidades que o momento histórico possibilita. Dentre essas possibilidades, como já mencionado, é a capacidade dos meios tecnológicos serem utilizados como meios instrumentais de promoção das políticas públicas educacionais. O avanço tecnológico, ampliou as possibilidades de acesso e desenvolvimento da educação a distância, possibilitando que esta modalidade educacional seja uma ferramenta importante para a implementação de uma política de estado no âmbito da educação.

Frisa-se aqui, que não se busca construir uma narrativa em torno da ideia da educação a distância como tábua de salvação ou solução privilegiada para a solução das questões educacionais do país, o perigo da simplificação das respostas é um caminho a ser evitado em um contexto tão complexo como é a questão educacional no Brasil. A EaD deve ser instrumentalizada de forma crítica e vista como mais uma alternativa apta a possibilitar o ingresso de uma parcela da população brasileira que hoje encontra-se afastada do ensino superior.

O momento atual, diante dos desafios estabelecidos, requer a discussão em torno de novos paradigmas que levem em conta as identidades, cidadania, e a necessidade de inserir novos atores sociais na implementação. No cenário que se descortina, a educação a distância pode se mostrar como uma possibilidade real de viabilização de cidadania para uma parcela significativa de brasileiros que até então não conseguem ser atingidos pelo ensino presencial. Tem-se aqui, se bem utilizada, uma alternativa capaz de proporcionar inclusão social e

⁶ Resultado do Censo da Educação Superior 2020 disponível. Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/4619/resultados-do-censo-da-educacao-superior-2020-disponiveis>. Acesso em 21 set. 2022.

⁷ Inep atualiza dados do PAINEL de Monitoramento do PNE. Disponível em: <https://www.abrafi.org.br/index.php/site/noticiasnovo/ver/4769/educacao-superior#:~:text=Em%202019%2C%20esse%20percentual%20era,per%C3%ADodo%20do%20monitoramento%20do%20PNE>. Acesso em: 21 set. 2022.

viabilizar direitos, como indica Santana 2012 (apud MATA; NETTO; GIRAFFA; FARIA, 2010, p. 9):

A EaD é uma alternativa tecnológica que se apresenta em nível mundial e, especificamente, na sociedade brasileira, como um caminho privilegiado de democratização da educação e que, muito pode colaborar para a humanização do indivíduo, para a formação do cidadão e para a constituição de uma formação de uma sociedade mais igualitária e justa. No contexto da sociedade tecnológica é, sem dúvida, uma alternativa de grandes potencialidades, no sentido de facilitar o acesso a uma melhor qualidade, ultrapassando as barreiras de tempo e de espaço.

Os argumentos apresentados caminham no sentido de, do ponto de vista teórico, a necessidade de olhar com seriedade a educação a distância. Além de perspectivas e possibilidades, ela também é realidade concreta para milhões de brasileiros. Ainda tendo como lastro os dados divulgados pelo censo da educação superior, o número de matrículas nesta modalidade educacional, pela primeira vez na história, ultrapassou o número de matrículas realizadas nos cursos presenciais. Dos 3,7 milhões novos matriculados em 2020, mais de 2 milhões (53,4%) optaram por cursos a distância e 1,7 milhão (46,6%), pelos presenciais.

A ruptura de paradigmas requer um esforço conjunto de atores sociais para que esta modalidade educacional não se torne um simulacro de massificação do processo educacional, mas se concretize em um instrumento capaz de promover uma educação lastreada nos objetivos constitucionalmente delineados, fornecendo desta maneira efetividade às normas jurídicas que tratam do direito à educação. Tal objetivo só pode ser atingido com a participação do poder público, dos entes privados e da sociedade civil. É preciso reforçar a pesquisa em torno da educação a distância, com o aprimoramento dos instrumentos regulatórios, avaliativos e de gestão por parte da sociedade, ampliando o debate e implementando um controle social sobre uma modalidade educacional que se mostra estratégia para a consecução dos direitos sociais.

A EaD tem como desafio atender aos anseios de implementação de uma educação plural, democrática e de qualidade, que seja capaz de atender as reivindicações de uma sociedade pautada pelo pluralismo de ideias, com a participação efetiva da sociedade civil nos seus rumos. Esta modalidade educacional possibilita a capilarização do sistema educacional nas regiões mais afastadas do Brasil. Em um país com dimensões continentais e diversidades regionais tão acentuadas como é o caso do Estado brasileiro, adotar uma única estratégia de expansão do sistema educacional, neste caso a presencial, parece ser uma tarefa fadada ao insucesso. Sabe-se que embora a constituição tenha desenhado o sistema de financiamento da educação, os recursos orçamentários nem sempre serão suficientes para cumprir com todas as

obrigações propostas. Nesse sentido, a educação a distância, marcada pelo uso de ambientes virtuais de aprendizagem e o uso de polos de apoio presencial, cuja infraestrutura pode ser compartilhada por diversas instituições, é uma possibilidade interessante para expansão da oferta de vagas no ensino superior.

As políticas educacionais que tenham como base a modalidade educacional a distância, não podem ser orientadas por um sentido de emergência, como algo remediativo pela não oferta da modalidade presencial. Tem que tornar-se elemento de política de Estado, alçada ao status de instrumento essencial de qualquer estratégia pública para a educação no Brasil. Dessa forma, a EaD poderá ser regulada e avaliada de acordo com a relevância que vem ocupando no nosso sistema educacional. A oferta da modalidade educacional a distância deve estar lastreada nos objetivos constitucionais, a promoção da igualdade e do desenvolvimento social, ela não deve ser vista como concretizada apenas com a oferta como bem destaca Arruda (2015, p.11):

A EaD, portanto, não se configura em democratização da educação caso não contenha orientações claras quanto às dimensões de qualidade e do reconhecimento das especificidades de seus alunos, uma vez que, do ponto de vista político, ela é recomendada como forma de interiorizar a educação e ampliar o acesso da população. Ocorre que a população atendida pela EaD geralmente é aquela mais carente, mais distante dos grandes centros urbanos, das formações mais sólidas e dos professores com mais experiência, já que a maioria dos profissionais direcionam suas atividades para cidades localizadas em regiões metropolitanas. Em um mundo cuja tônica torna-se cada vez mais a competitividade, por meio do acelerado processo de obsolescência das coisas e dos sujeitos, a escola vê também o desafio de compreender a dinâmica de transformações atuais como necessárias para a constituição de uma escola cujas bases não se assentem na distinção de oportunidades que se refletem na vida do cidadão. A igualdade não pressupõe ainda que o simples acesso à educação por meio da EaD seja garantia do direito a uma formação integral e integrada. Não basta oferecer um título na modalidade à distância, caso este seja pensado sob um olhar de diminuição de custos e ampliação do número de formandos, situação que ainda predomina sob a forma de expansão da EaD pública por meio do sistema UAB.

A formulação das estratégias que visem fazer uso da modalidade educacional a distância deve ter como elemento norteador sua vocação emancipatória e autônoma que trás para o eixo central da política pública o seu destinatário final. A faceta democratizadora da educação a distância não decorre da sua capacidade de atingir um contingente maior de alunos, mas, sobretudo da sua possibilidade de possibilitar soluções inovadoras a problemáticas complexas. Tudo isso só pode ser efetivado por meio da participação de uma atuação séria e ativa dos órgãos colegiados oficiais como o Conselho Nacional de Educação, os Conselhos

estaduais e municipais, assim como a adesão das organizações da sociedade civil, na formulação das políticas públicas.

5 CONCLUSÃO

A educação a distância é conceituada por diversos autores e cada um destes, apesar de não estabelecerem consensos, enfatiza alguma característica especial no seu conceito que lança luz sobre essa multifacetada modalidade de ensino. A ênfase de cada teórico, as múltiplas experiências históricas e os variados instrumentos normativos, mencionadas ao longo deste trabalho, mostram que a educação a distância oferece oportunidades que pelo modelo presencial seria difícil ou impossível de atingir, pois possui um amplo poder de alcance, não somente no nosso país, mas em todo o mundo.

No contexto contemporâneo, onde se prossegue o objetivo de ofertar educação a um número cada vez maior de pessoas, a educação a distância pode ser considerada uma das mais importantes ferramentas de inserção democrática no sistema de ensino. Esta modalidade de ensino vem ampliando a participação na democratização no acesso à educação e na aquisição dos mais variados conhecimentos, principalmente por esta se constituir em um instrumento capaz de atender um grande número de pessoas simultaneamente, chegando a indivíduos que estão em locais mais isolados geograficamente e/ou que não podem estudar em horários pré-estabelecidos.

No cenário global, é cada vez mais comum a oferta de cursos formais e informais por meio da modalidade a distância. O Brasil está inserido nesse contexto de ampliação da EaD. Os últimos anos foram marcados por um rápido crescimento da modalidade no país, tanto no que tange ao contingente de alunos matriculados, quanto ao montante de recursos investidos pelos setores públicos e privados. Porém, embora avanços importantes tenham acontecido nos últimos anos, ainda há um longo percurso a ser percorrido para que a educação a distância possa ocupar um espaço de referência no meio educacional, em todos os níveis, superando preconceitos e estereótipos, como a de não possuir regulamentação e controle dos processos de ensino aprendizagem.

O atual estado democrático de direito no Brasil mostra-se como um projeto de nação que, ao menos no ponto de vista de objetivos, é uma tentativa de superação das mazelas históricas da nossa sociedade. Com esses sonhos vieram os desafios a serem superados pelos poderes constituídos e pela sociedade. O constituinte estabeleceu esperanças e gerou anseios, lançando mão de valores que devem ser como uma bússola na atuação do poder público e nas exigências dos cidadãos. Tudo isso com o intuito de ofertar condições mínimas de saúde, educação, seguridade e salvaguardar uma existência digna.

Nessa toada, a necessidade de implementação de um estado democrático de direito, o legislador constituinte alçou o direito à educação como um direito fundamental, sem o qual a sociedade pode externalizar de forma concreta os seus valores e objetivos democráticos. Os desafios são hercúleos, as possibilidades materiais colocam condicionantes é preciso reinventar as possibilidades. A educação é sustentáculo dos regimes democráticos e programa políticas de acesso e universalização ao ensino requer inventividade. Sendo assim, a busca de meios capazes para efetivação dos direitos fundamentais no Brasil, a educação a distância se apresenta como um importante mecanismo de construção de políticas capaz de contornar as desigualdades sociais e regionais que ainda afetam a sociedade brasileira.

A análise apresentada ao longo deste trabalho não se pretende definitiva, é antes de tudo um ponto de partida para a apresentação de uma discussão sobre EaD e suas possibilidades como instrumento de democratização ao ensino. Como visto, os desafios da modalidade de ensino aqui discutida são múltiplos, assim como as possibilidades de atuação e perspectivas de crescimento. A educação a distância não pode ser vista como tábua de salvação para todos os problemas apresentados pela educação no mundo contemporâneo, todavia ela tem seu lugar no desenvolvimento da educação em sentido amplo, não podendo dela ser desassociada, devendo antes de tudo ser interligada.

REFERÊNCIAS

ALVES, João Moreira. Educação a Distância e as Novas Tecnologias de Informação e Aprendizagem. **Biblioteca Digital Clam**, Goiás, 2007. Disponível em: http://www.clam.org.br/bibliotecadigital/uploads/publicacoes/186_1700_alvesjoaoroberto.pdf. Acesso em: 02 jun. 2022.

ARRUDA, Eudício Pimenta. ARRUDA, Durcelina Eurine Pimenta. Educação a Distância no Brasil Democratização do Acesso ao Ensino Superior. **Revista em Educação**, UFMG. 2015.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. Campinas: Autores Associados, 1999.

BERNARDO, Viviane. **Educação a distância: fundamentos**. São Paulo: UNIFESP, 2009. Disponível em: <http://www.virtual.epm.br/material/tis/enf/apostila.htm#INTRODUCAO>. Acesso em: 28 maio 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.296, de dezembro de 2004**. Regulamenta as Leis 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm. Acesso em: 16 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006**. Institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.632, de 6 de março de 2018**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13632.htm. Acesso em: 18 jun. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as diretrizes e bases da educação. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4024.htm. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 15 de agosto de 1971.** Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 16 jun. 2022.

DIAS, Rosilânia Aparecida; LEITE, Lígia Silvia. **Educação a distância: da legislação ao pedagógico.** 4 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

HORTA, José Luiz Borges. Perfil e dilemas do direito à educação. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

KIPNIS, Bernardo. Educação superior a distância no Brasil: tendências e perspectivas. In: LITTO, F.; FORMIGA, M. (Orgs.). **Educação a distância: o estado da arte.** São Paulo: Prentice Education do Brasil, 2009.

LEITE, Lígia Silvia; SAMPAIO, Marisa Narcizo. **Alfabetização tecnológica do professor.** Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

LÉVY, Pierre. Ciberultura. Trad. Carlos Irineu da Costa. 2 ed. São Paulo: Editora 34, 1999. LITTO, F.; FORMIGA, M. (Orgs.). **Educação a distância: o estado da arte.** São Paulo: Prentice Education do Brasil, 2009.

MORAES, Reginaldo C. **Educação a Distância e Ensino Superior:** introdução didática a um tema polêmico. São Paulo: Editora Senac, 2010.

MORAN, José. **O que é Educação a Distância.** USP, 2002. Disponível em: <http://www2.eca.usp.br/moran/wp-content/uploads/2013/12/dist.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

MOTA, Ronaldo. A Universidade Aberta do Brasil. In: LITTO, F.; FORMIGA, M. (Orgs.). **Educação a distância: o estado da arte.** São Paulo: Prentice Education do Brasil, 2009.

NORAT, Markus Samuel Leite; VASCONCELOS, Fernando Antônio de. Direito do Consumidor e Educação pela Internet. **Conpedi Law Review**. João Pessoa: Markus Samuel Leite Norat. 2018.

PETERS, O. **Didática do ensino a distância.** São Leopoldo: UNISINOS, 2001.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. **A Democracia e o Direito Fundamental à Educação: O papel da sociedade para a sua efetivação perante a exigibilidade dos direitos sociais.** Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado. Ano 2004.

SANTANA, Ana Cristina A. Educação a distância e a (re)leitura do esclarecimento de Kant. **Interfaces Científicas - Humanas e Sociais**, [S.l], v. 7, p. 129-136, 2018. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/educacao/article/view/3217>. Acesso em: 06 out.2022. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E A (RE)LEITURA DO ESCLARECIMENTO DE KANT | EDUCAÇÃO (set.edu.br). Acesso em: 06 out. 2022.

SANTANA, Ana Cristina A. Educação como Direito Humano Fundamental: o desafio da modalidade a distância no século XXI. *In: XXII Encontro Nacional do CONPEDI2013, Publica Direito*, Curitiba, 2013.

SANTANA, Ana Cristina A. Direito humano fundamental à educação e cidadania na modalidade de ensino a distância. **Publica Direito**, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c55430fdfdac11fc>. Acesso em: 06 out. 2022.

SILVA, Robson Santos da. **Gestão de EaD: Educação a Distância na Era Digital**. Rio de Janeiro: Novatec Editora, 2013.

TAVARES, Kátia. O papel do professor – do contexto presencial para o ambiente online e vice-versa. **Revista Conecta**, São Paulo, v. 3, 2000.

TEIXEIRA, Anísio. Autonomia para educação na Bahia. Discurso proferido na Assembleia Constituinte da Bahia. **Biblioteca Virtual Anísio Teixeira**, Salvador, 1947. Disponível em: http://www.bvanisioteixeira.ufba.br/Visita_Guiada/p5b11.htm. Acesso em: 02 set. 2022.

VIANNEY, João. A ameaça de um modelo único para a EaD no Brasil. *In: Revista Digital da CVA*, [S,l], v. 5, n. 17, julho de 2008. Disponível em: <http://www.pead.ucpel.tche.br/revistas/index.php/colabora/article/viewFile/2/2>. Acesso em: 02 jun. 2022.

VIANNEY, João; TORRES, Patrícia; ROESLER, Jucimara. Educación superior a distancia en Brasil. *In: TORRES, Patrícia; RAMA, Claudio. (Coor). La Educación Superior a Distancia em America Latina y el Caribe - Realidades y tendencias*. Santa Catarina: Editora UNISUL, 2010.