

## Trajetória da educação a distância no Brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos

*Trajectory distance education in Brazil: policies, programs and actions in the last 40 years*

*Trayectoria de la educación a distancia en Brasil: políticas, programas y acciones en los últimos 40 años*

Joseany Rodrigues Cruz<sup>1</sup>  
Daniela da Costa Britto Pereira Lima<sup>2</sup>

**Citação:** CRUZ, J. R.; LIMA, D. da C. B. P. Trajetória da educação a distância no Brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 13, n. 13. Abril de 2019.



<http://10.5380/jpe.v13i0.64564>

### Resumo:

Este artigo apresenta considerações acerca da trajetória da educação a distância (EaD) no âmbito das políticas públicas, programas e ações voltados à educação brasileira nos últimos 40 anos. Dessa maneira, discute-se a evolução histórica da modalidade e suas implicações para a democratização da educação no Brasil, de maneira cronológica, a partir da observação de legislações e publicações sobre a temática. O objetivo central do texto é apresentar as principais iniciativas que viabilizaram a educação a distância brasileira, bem como sua situação atual. Para o processo investigativo, foi feita uma pesquisa bibliográfica e documental em torno da evolução da EaD entre os anos de 1978 e 2018, com ênfase em marcos considerados essenciais no processo, como a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n.º 9.394, de 1996, do Decreto n.º 5.622, de 2005, e do Decreto n.º 9.057, de 2017, dentre outros documentos, que influenciaram sobremaneira a configuração atual da educação a distância. Como conclusão, percebeu-se que, apesar de muitos avanços, há entraves que dificultam a sua institucionalização, sobretudo quanto à regulamentação, qualidade e controle por parte do Estado.

**Palavras-chave:** políticas públicas; educação a distância; histórico da EaD.

<sup>1</sup> Doutoranda em Educação. Universidade Federal de Goiás. E-mail: joseany.cruz@ifgoiano.edu.br.

<sup>2</sup> Doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Universidade Federal de Goiás. E-mail: professoradanielalima@gmail.com.

**Abstract:**

This article presents considerations about the trajectory of Distance Education (DE) within the scope of public policies, programs and actions directed at Brazilian education in the last 40 years. In this way, the historical evolution of the modality and its implications for the democratization of education in Brazil are discussed in a chronological way, based on the observation of legislation and publications on the subject. The main objective of the paper is to introduce the main initiatives that enabled the Brazilian Distance Education, as well as its current situation. For the investigative process, a bibliographical and documentary research was carried out around the evolution of DE between the years 1978 and 2018, with emphasis on milestones considered essential in the process, such as the publication of the Law of Guidelines and Bases of Education (LGB) No. 9394 of 1996, Decree No. 5622 of 2005 and Decree No. 0957 of 2017, among other documents, which greatly influenced the current configuration of Distance Education. As a conclusion, it was noticed that, despite many advances, there are obstacles that hamper its institutionalization, especially regarding the regulation, quality, and control by the State.

**Keywords:** Public policies; Distance education; History of the DE.

**Resumen:**

Este artículo presenta consideraciones acerca de la trayectoria de la educación a distancia (EaD) en el ámbito de las políticas públicas, programas y acciones dirigidos a la educación brasileña en los últimos 40 años. De esta manera, se discute la evolución histórica de la modalidad y sus implicaciones para la democratización de la educación en Brasil, de manera cronológica, a partir de la observación de legislaciones y publicaciones sobre el tema. El objetivo central del texto es presentar las principales iniciativas que viabilizaron la educación a distancia brasileña, así como su situación actual. Para el proceso investigativo, se realizó una investigación bibliográfica y documental en torno a la evolución de la EaD entre los años 1978 y 2018, con énfasis en marcos considerados esenciales en el proceso, como la publicación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, en el marco de la Ley Orgánica del Trabajo. Como conclusión, se percibió que, a pesar de muchos avances, hay obstáculos que dificultan su institucionalización, sobre todo en cuanto a la reglamentación, calidad y control por parte del Estado.

**Palabras clave:** Políticas públicas; Educación a distancia; Historia de la EaD.

## Introdução

A educação a distância, na forma como é ofertada atualmente no Brasil, é fruto de ações governamentais e privadas com vistas à implantação, expansão e democratização da educação ao longo de algumas décadas. No intervalo de 40 anos, foco de investigação deste artigo, ela passou por mudanças expressivas. Do final da década de 1970 até os dias de hoje, foi implementada uma série de políticas públicas na tentativa de estimular a EaD no país, inicialmente de maneira bem menos direta e significativa, diferentemente da realidade que podemos perceber nos últimos anos, apesar de ainda haver entraves e interesses escusos para que ela seja institucionalizada de maneira efetiva como política de Estado e não de governos vigentes. Diante disso, o objetivo deste estudo é mostrar e enfatizar algumas iniciativas importantes na área, expondo motivos possíveis que levaram a esse crescimento nas últimas quatro décadas no Brasil.

## **Metodologia**

Para que possamos compreender a trajetória da EaD no Brasil, apresentamos alguns elementos históricos sobre a evolução da modalidade entre os anos de 1978 e 2018, com foco em momentos considerados marcantes nesse processo, como a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996, e do Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e suas alterações em 2017, dentre outros marcos que contribuíram para a configuração atual da educação a distância brasileira. Enfatizamos que este artigo é resultado de uma pesquisa bibliográfica e documental que privilegiou o estudo de documentos legais em vigor, revogados ou substituídos por nova legislação, além de autores considerados referência na área. Este trabalho está estruturado de maneira cronológica para que possamos entender os aspectos inerentes à educação a distância praticada atualmente no país, de forma que a proposta é fazer uma viagem no tempo, compreender seus aspectos históricos e sua evolução, uma vez que esses fatores exercem forte influência nos moldes de como a EaD é ofertada atualmente para um número crescente de estudantes em todo o território nacional. Portanto, o artigo está estruturado da seguinte forma: apresenta os períodos pré e pós-Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), aborda o papel das regulamentações mais atuais e demonstra ações de EaD e seus efeitos, para se chegar a algumas considerações finais.

## **Período pré-Lei de Diretrizes e Bases da Educação**

Apesar das primeiras ações voltadas à EaD no Brasil datarem do final do século XIX e atravessarem o século XX, o seu fortalecimento deu-se em 1978, motivo do recorte temporal 1978-2018 deste artigo, com o uso da televisão como forma de difusão de conhecimento via Telecurso 2.º grau da Fundação Roberto Marinho (FRM), em parceria com a Fundação Padre Anchieta (FPA). O referido programa educativo, veiculado pela Rede Globo e TV Cultura, inicialmente exibido em São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília e Goiânia, passou a ser transmitido para todo o Brasil em 14 de julho de 1978 (OLIVEIRA, 2011, p. 87). Após três anos, em 1981, o Telecurso passou a contemplar conteúdos também de 1.º grau, com material impresso que podia ser comprado em bancas de jornal (LIMA, 2014a, p. 22). Além das iniciativas da Fundação Roberto Marinho, em parceria com a TV Cultura, que foram o pontapé inicial para o uso da televisão como suporte de

conteúdo educacional e acompanhando as tendências da época, outras instituições passaram a ofertar o ensino a distância em várias áreas do conhecimento com a utilização de multimeios e tecnologias diversos disponíveis na época. Entre 1978 e 1995, período anterior ao estabelecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), apresentaremos figuras para realçar ações de EaD no país, sendo que as principais aparecerão detalhadas no corpo do texto, sobretudo a partir de 1996, cujas iniciativas são bem mais expressivas, de forma que consideramos relevante detalhar mais o processo.

**Figura 1** – Marcos da EaD entre 1978 e 1988

ACÕES		CARACTERÍSTICAS
Telecurso 2º Grau Televisão	<b>1978</b>	Programas de TV com material impresso disponível
Cursos de Extensão UnB/Open Universit da Inglaterra	<b>1979</b>	Fascículos veiculados em jornais e revistas em capitais
Pós-graduação tutorial a distância - CAPES	<b>1981</b>	Capacitação de docentes universitários do interior
Telecurso 1º Grau Televisão	<b>1979</b> <b>1983</b>	No formato no Telecurso 2º Grau com conteúdos de 1º Grau
Sistema Nacional de Radiodifusão Educativa (Sinred)	<b>1983</b>	Transmitir a radiodifusão no Brasil
Projeto Ipê - Fundação Padre Anchieta, TV Cultura e Sec. Educação de São Paulo	<b>1984</b>	Capacitação de docentes do ensino fundamental com multimeios e impressos
Curso Verso e Reverso - Educando o Educador	<b>1988</b>	Por correspondência e programas na TV Manchete

Fonte: elaborada pelas autoras, tendo como referência Lima (2014a).

A partir do fim do Governo Militar, em 1985, o Ministério da Educação criou algumas medidas relacionadas à educação a distância que merecem destaque. A constituição de um grupo de trabalho para elaborar políticas relacionadas à EaD e a remodelação do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep) e criação da Coordenadoria de Educação a Distância (Cead) foram cruciais para o desenvolvimento da modalidade no país. Entre 1989 e 1995, as principais medidas foram destacadas a seguir.

Figura 2 – Marcos da EaD entre 1989 e 1995

ACÇÕES		CARACTERÍSTICAS
Primeiro Encontro Nacional de Educação a Distância (Ipaed)	<b>1989</b>	Debates sobre a EaD Nacional
Primeira graduação a distância no país - UFMT	<b>1992</b>	Curso de pedagogia
Consórcio Brasil EaD (Mec e 46 IES)	<b>1993</b>	2 cursos de especialização para coordenadores e técnicos de educação estaduais
Sistema Nacional de Educação a Distância (Sinead)	<b>1994</b>	Facilitar o acesso ao conhecimento social e científico disponível
Telecurso 2000 Televisão	<b>1995</b>	Mais amplo - Ensinos Fundamental, Médio e Profissionalizante
TV Escola	<b>1995</b>	Programas em canal próprio gravados pela escola
Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed)	<b>1995</b>	Fortalecer a EaD e incentivar o uso das novas tecnologias

Fonte: elaborada pelas autoras, tendo como referência Lima (2014a).

O que percebemos é que, seguindo a tendência da época, entre 1978 e 1995, a educação a distância vai se consolidando por iniciativas em que a presença do Estado é ponto-chave, algumas vezes individual, com o apoio de universidades e, em outras, com parceiros privados. Os recursos didáticos e metodológicos utilizados pelas instituições apresentadas na figura eram, sobretudo, audiovisuais televisivos com a possibilidade de o aluno adquirir o material impresso, cuja formação se dava de maneira passiva, ou seja, os interlocutores não estabeleciam uma interação efetiva com o produto educacional, a não ser com outros estudantes nos espaços coletivos para exibição dos materiais, inspirados em salas de aula convencionais. É a partir de 1996 que identificamos a utilização do computador e da internet como ferramentas de consolidação da EaD no país. Passaremos, agora, ao detalhamento histórico desse processo.

### **Período pós-Lei de Diretrizes e Bases da Educação**

Em 1996, a educação a distância ganhou mais força com o Decreto n.º 1.917, de 27 de maio, que determinava, oficialmente, a criação da Secretaria de Educação a Distância e ao ser contemplada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n.º 9.394/1996. Apesar de a LDB, neste momento, ainda tratar a implementação da EaD no Brasil de forma superficial, ela representou um avanço significativo, já que foi a primeira vez em que a modalidade foi apresentada em forma de lei. A LDB anterior, de 1971, apenas previa o uso dos meios de comunicação na educação, de forma que “ao longo dos 25 anos que separam as duas leis, as atividades educacionais a distância ficaram restritas a situações desvinculadas da educação formal” (VILLARDI, 2003, p. 425 apud LIMA, 2013, p. 108).

Foi na década de 1990 (NOVELLO, 2011, p. 40) que as instituições de ensino superior (IES) brasileiras começaram a implementar a EaD com o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs). Ainda segundo a autora, com a expansão da internet no ambiente universitário, em 1994, a teleconferência passou a ser muito utilizada em cursos superiores, sobretudo por instituições privadas. Diferentemente das práticas de EaD na década de 1980, o uso das novas tecnologias permitiu que a modalidade fosse expandida, cuja novidade mais relevante foi a possibilidade de interação entre professores, tutores e alunos, até então impossibilitada pelos modelos anteriores em suportes de veiculação como rádio, televisão e impressos que dificultavam o processo de mediação entre os agentes envolvidos. Em 1997, uma importante ação foi implementada na tentativa de colocar em prática a proposta da LDB. Foi criado pelo Ministério da Educação o Programa Nacional de Informática na Educação, conhecido como ProInfo, com o objetivo de difundir o uso pedagógico das tecnologias de informática e telecomunicações nas escolas das redes públicas de ensino fundamental e médio. “Suas ações se voltaram à capacitação de professores multiplicadores, especialistas em informática educativa em todo o país; para a instalação de Núcleos de Tecnologia Educacional (NTE)” (LIMA, 2014a, p. 27), além da disponibilização de computadores nas escolas públicas. Nos anos posteriores, verificamos algumas ações relevantes, tanto na oferta de cursos a distância gratuitos quanto em cursos pagos para alunos com interesses diversos, a partir de parcerias entre IES e na formação de professores e gestores da Educação, conforme apresentado a seguir.

**Figura 3** – Marcos da EaD entre 1998 e 2001

ACÕES		CARACTERÍSTICAS
Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO)	<b>1998</b>	Consórcio entre 7 Universidades do Centro-Oeste (Graduação e pós)
Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede)	<b>1999</b>	Consórcio entre 82 Ipes e 7 consórcios regionais (Graduação, pós e extensão)
Projeto Veredas (Sec. Estado de Educação de Minas Gerais)	<b>2000</b>	Consórcio entre 18 Universidades (Curso Normal Superior - professores do ensino fundamental)
Rede Brasileira de Ensino a Distância	<b>2000</b>	Associação de 10 IES privadas de ensino superior (cursos nas áreas da ciência)
Comunidade Virtual de Aprendizagem - Rede de Instituições Católicas de Ensino	<b>2000</b>	Compartilhar ações coletivas, práticas e conhecimento
TV Escola e os Desafios de Hoje	<b>2000</b>	Primeiro curso de extensão em nível nacional
Gestar I	<b>2001</b>	Formação Continuada

Fonte: elaborada pelas autoras, tendo como referência Lima (2014a).

É importante ressaltar que, no ano de 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado pelo Congresso Nacional, com a finalidade de estabelecer diretrizes e metas para a educação no Brasil. No documento, a educação a distância foi abordada como estratégia de democratização do acesso à educação, sobretudo de nível superior. Porém, apesar do caráter positivo da iniciativa, ela também revelou uma tendência à privatização. No ano seguinte, em 2002, “efetivou-se um processo de credenciamento de instituições de educação superior para a oferta de cursos na modalidade a distância, com forte presença da esfera privada.” (DOURADO, 2008, p. 900).

Devido à necessidade de se cumprir o PNE, percebemos que foi a partir de 2001 que as ações do governo, visando à institucionalização da educação a distância, foram intensificadas em forma de leis, resoluções, portarias e decretos que, diretamente ou não, impactaram-na quanto à forma, conteúdo e estrutura. Além dessas políticas, outras ações merecem destaque.



**Figura 4** – Marcos da EaD entre 2003 e 2005

ACÕES		CARACTERÍSTICAS
ProGestão	<b>2003</b>	Capacitação de lideranças escolares
Gestar II	<b>2004</b>	Formação Continuada
ProLicenciatura	<b>2004</b>	Consórcio entre IEs públicas e confessionais (Licenciaturas a distância)
Mídias na Educação	<b>2005</b>	Cursos de especialização, aperfeiçoamento e extensão
ProInfantil	<b>2005</b>	Nível médio na modalidade normal superior
ProLetramento	<b>2005</b>	Formação continuada semipresencial
Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica	<b>2005</b>	Curso de especialização

Fonte: elaborada pelas autoras, tendo como referência Lima (2014a).

### **Papel das regulamentações de EaD e seus efeitos pós-2005**

Apesar de as ações realizadas até 2005, já apresentadas anteriormente, terem incentivado a EaD no país, foi com a publicação do Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005, regulamentando o artigo 80 da LDB, que ela ganhou força de maneira efetiva. A medida passou a obrigar que os cursos formatados em EaD fossem projetados com o mesmo período do curso equivalente na modalidade presencial; autorizou a modalidade na educação básica apenas como elemento complementar à formação do aluno; normatizou o processo de credenciamento de todos os níveis da educação: especial, profissional, técnica, tecnológica e educação superior (graduação, especialização, mestrado e doutorado); definiu regras de certificação e estabeleceu critérios obrigatórios como avaliações de estudantes, exames presenciais, estágios, defesa de trabalhos de conclusão de curso e atividades relacionadas a laboratórios de ensino. Dentre outros



aspectos, estabeleceu que os cursos fossem válidos em todo o território nacional, que os diplomas fossem emitidos conforme a legislação educacional vigente e ministrados com corpo docente, pessoal técnico e administrativo capacitado para lidar com EAD, além da necessidade de infraestrutura e de suporte (BRASIL, 2005).

O que percebemos é que o decreto possibilitou um crescimento significativo da EaD, pois, pela primeira vez, a modalidade passou a ocupar lugar de destaque em políticas educacionais, tornando-se, inclusive, política de Estado. Além disso, ela passou a ser instrumento de interesse de instituições privadas, devido à possibilidade de atender mais alunos no ambiente virtual de aprendizagem e à necessidade de menos investimentos em infraestrutura, como salas de aula, laboratórios e bibliotecas. Essa expansão pode ser confirmada na tabela abaixo, que demonstra um crescimento exponencial do número de alunos matriculados em EaD nessa categoria administrativa, ano a ano.

**Tabela 1** – Matrículas na modalidade a distância por categoria administrativa

<b>ANO</b>	<b>PÚBLICO TOTAL</b>	<b>PRIVADA TOTAL</b>
<b>2003</b>	39.804	10.107
<b>2006</b>	42.061	165.145
<b>2007</b>	94.209	275.557
<b>2010</b>	181.602	745.577
<b>2012</b>	181.624	932.226
<b>2013</b>	154.553	999.019
<b>2015</b>	128.393	1.265.359
<b>2016</b>	122.601	1.371.817
<b>2017</b>	165.511	1.577.589

Fonte: elaborada pelas autoras, com base no Censo da Educação Superior (INEP, 2017).

Conforme visualizado na Tabela 1, as matrículas na educação superior na modalidade a distância privada tiveram crescimento contínuo, porém, ao se observar a esfera pública, percebe-se um aumento até 2012 e um decréscimo entre 2013 e 2016. Fato justificado pela falta de edital da Universidade Aberta do Brasil (UAB) no período, principal sistema de financiamento da EaD superior e pública no país. Porém, entre 2016 e 2017, o número de estudantes matriculados nessa categoria administrativa voltou a aumentar, sendo o maior avanço em um ano desde 2007: 17,6%.

Já na Tabela 2, observamos que o número de cursos da EaD pública também decresceu entre 2013 e 2015, enquanto nas privadas aumentou, acompanhando o crescimento na quantidade de matrículas. Já em 2017, esse número cresceu nas duas categorias administrativas.

**Tabela 2** – Relação entre dados da quantidade de instituições de educação superior, cursos e matrículas por ano

PÚBLICAS				PRIVADAS		
ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS	IES	CURSOS	MATRÍCULAS
2003	21	36	39.804	16	16	10.107
2006	33	107	42.061	44	242	165.145
2010	67	398	181.602	68	532	748.577
2013	81	428	154.553	80	830	999.019
2015	--	422	128.393	--	1.051	1.265.359
2017	125	598	165.511	95	1.122	1.577.589

Fonte: elaborada pelas autoras, com base no Censo da Educação Superior (INEP, 2017).

Entre 2003 e 2006, as matrículas nas instituições privadas cresceram de maneira exorbitante: de cerca de 10 mil, saltaram para mais de 165 mil, quantidade 16 vezes maior. Mas foi entre os anos de 2006 e 2017 que o aumento foi mais significativo, saltando de cerca de 160 mil para mais de um milhão e meio. Quanto à educação a distância nas instituições públicas, é nítido um aumento considerável entre os anos de 2006 e 2010. As

cerca de 40 mil matrículas saltaram para mais de 180 mil, apesar de os índices na esfera pública serem bem menos significativos que na privada. Além da promulgação do Decreto n.º 5.622, de 2005, a expansão da EaD pública está relacionada a duas políticas cruciais para a EaD brasileira: a Universidade Aberta do Brasil (UAB) na educação superior e a Rede e-Tec Brasil na educação profissional técnica e tecnológica, conforme explicaremos a seguir.

O sistema UAB, formalizado pelo Decreto n.º 5.800, de 2006, foi criado pelo Ministério da Educação, em parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e empresas estatais, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação, com foco nas políticas e na gestão da educação superior. Em detalhe, a UAB, em vigor até os dias de hoje, é uma política pública cuja gestão é feita pela Diretoria de Educação a Distância (DED/Capes), objetivando a expansão da educação superior, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação.

Com o resultado positivo da expansão e interiorização dos cursos da Universidade Aberta do Brasil, devido à forte adesão de prefeituras e instituições de ensino superior (IES), foi criado, em 2007, com o Decreto n.º 6.301, o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil) com propósitos semelhantes, porém com outro direcionamento: a Educação Profissional Técnica (BRASIL, 2007). No caso da Rede e-Tec, o governo instituiu o programa Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec) para oferta de cursos técnicos a distância nos três tipos de articulação – integrado, concomitante e subsequente –, previstos na regulamentação nacional da Educação Profissional e Tecnológica (BRASIL, 2004, p. 400). Em 2011, o Decreto n.º 6.301 foi revogado pelo Decreto n.º 7.589, que distribuiu a responsabilidade de oferta de cursos técnicos a distância para os serviços nacionais de aprendizagem (Sistema S) e para os institutos federais de educação, ciência e tecnologia, transformando o e-Tec em Rede e-Tec. Na mesma data de revogação do Decreto n.º 6.301/07, foi aprovada a Lei n.º 12.513, que instituiu o Pronatec e agregou a ele a Rede e-Tec, ficando esta responsável pela oferta de cursos a distância.

Em 2009, uma ação relevante merece destaque: a criação do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) com vistas à formação inicial presencial e formação continuada a distância. O Parfor foi implantado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), em regime de colaboração com as Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das

IES, para oferta de cursos na modalidade a distância, no âmbito do Sistema UAB, para professores ou profissionais em exercício nas redes públicas de educação (CAPES, 2017).

Em 2010, houve o início dos programas de mestrado profissional a distância pelas universidades, no âmbito da UAB, sob responsabilidade da Capes, nas áreas de Matemática e, em 2013, Letras e Física. Atualmente, são ministrados mestrados profissionais também nas áreas de Artes, História, Biologia, Administração Pública e Gestão e Regulação de Recursos Hídricos (CAPES, 2017).

Ressaltamos que a UAB teve seu ápice entre os anos de 2011 e 2013 e precisa ser vista como uma grande conquista para a EaD. Porém, devido à ausência de editais após esse período, o programa se estagnou, até seu reestabelecimento para novas ofertas, em 2016, ano em que foram homologadas as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e cursos de Educação Superior na modalidade ensino a distância (EaD), estabelecidas na Resolução n.º 1, de 11 de março, pela Câmara da Educação Superior do Conselho Nacional de Educação (CNE). O documento é base para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das instituições de ensino superior na modalidade a distância e estabelece que a EaD deve fazer parte da política institucional das IES, constando dos instrumentos de planejamento e dos projetos pedagógicos que devem visar à expansão da educação superior. Tais diretrizes, resultantes de um amplo processo de construção coletiva por uma comissão especial no CNE, trata, sobretudo, do regime de compartilhamento de polos entre instituições credenciadas, do credenciamento simultâneo para cursos EaD e presenciais e das parcerias entre IES credenciadas para EaD e outras pessoas jurídicas (MEC, 2016).

Essas diretrizes serviram de base para a criação do Decreto n.º 9.057, de 2017, que define que as instituições de ensino superior podem ampliar a oferta de cursos de graduação e pós-graduação a distância. Entre as principais mudanças, estão a criação de polos de EaD pelas próprias instituições e o credenciamento de instituições na modalidade EaD sem exigência de credenciamento prévio para a oferta presencial, de forma que as instituições poderão oferecer, exclusivamente, cursos a distância, sem a oferta simultânea de cursos presenciais, como era até então. A nova regra também estabelece que o credenciamento exclusivo para cursos de pós-graduação lato sensu EaD fique restrito às escolas de governo, além de regulamentar a oferta de cursos a distância para o ensino médio e para a educação profissional técnica de nível médio (BRASIL, 2017).

Nessa modalidade, as mudanças devem atender ao novo ensino médio, conforme proposta de reforma pelo MEC, e ainda terão seus critérios definidos pelo governo em conjunto com sistemas de ensino, Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais e distrital de educação e secretarias de educação estaduais e distrital, para aprovação de instituições que desejam ofertar a educação a distância. Tal decreto foi referendado pela Portaria n.º 11, de junho de 2017, que apresenta normas para o credenciamento da oferta de cursos superiores a distância com dispensa da avaliação presencial de polos, que devem ser criados por atos próprios. As IES credenciadas passam a oferecer tanto cursos de graduação como de pós-graduação lato sensu, abreviando o processo regulatório.

Com essas ações, o que percebemos é que a estratégia do MEC é ampliar a oferta de ensino superior para atingir a meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014/2024, que exige elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior em 50% e a taxa líquida em 33% da população de jovens entre 18 e 24 anos. Porém, ao facilitar a oferta, há uma tendência de desregulação da modalidade, o que poderá resultar em queda da qualidade.

### **Considerações finais**

O levantamento e análise de dados e informações apresentados neste artigo são reveladores e nos apontam para um possível diagnóstico da educação a distância no Brasil. Nas últimas quatro décadas, ela foi impulsionada por dois fatores: as tecnologias, como a televisão, o computador e a internet, que influenciaram sobremaneira o acesso de muitas pessoas à modalidade, e as políticas, programas e ações de incentivo. A combinação desses fatores, com o passar dos anos, fez com que a EaD evoluísse e alcançasse números relevantes, tornando-se uma tendência inegável. Os números são surpreendentes, o acesso de muitos estudantes foi expandido, mas apontam para problemas que não podem ser negligenciados. Se, por um lado, a EaD cresceu e se desenvolveu de maneira expressiva, sobretudo como uma ferramenta de superação da “defasagem educacional por meio do uso intensivo de tecnologias em rede, da flexibilização dos tempos e espaços de aprendizagem, e da gestão integrada de modelos presenciais e digitais” (MORAN, 2011, p.45), por outro, como pudemos perceber na análise histórica, para incentivar a modalidade, além dos investimentos público-privados, as legislações foram ficando menos rigorosas, permitindo um crescimento desordenado

da modalidade, sobretudo a partir de 2005, com Decreto n.º 5.622, e com seu ápice em 2017, com a promulgação do Decreto n.º 9.057 que substituiu o anterior, considerado por muitos especialistas como uma flexibilização, cujo impacto é prejudicial, sobretudo, quanto à qualidade, de forma que as condições em que os cursos foram ou são ofertados, seja no âmbito da infraestrutura, da contratação de professores e das condições das atividades pedagógicas dos alunos, muitas vezes são menos importantes que o número de matrículas.

A questão que se coloca, portanto, é compreender que essa expansão tem nuances que precisam ser observadas. O fato é que temos a educação a distância como ferramenta de garantia da educação como um direito universal inalienável. Porém esse direito compreende não apenas o acesso, mas a garantia da qualidade da educação que é ofertada, independentemente da modalidade, de forma que sem políticas educacionais articuladas, que contemplem a modalidade a distância na formação inicial e continuada, as legislações são apenas legislações (PIMENTEL, 2016), de forma que é preciso regulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dessas políticas, o que vem acontecendo de maneira pouco expressiva e contundente.

Assim, apesar dos avanços apresentados neste trabalho, a EaD ainda sofre com uma regulamentação frágil, com a falta de critérios de qualidade e de insuficiência de mecanismos de regulação e controle estatais, o que vem dificultando a sua institucionalização. Todas essas questões precisam ser amplamente difundidas e discutidas para que possamos ter, nos próximos 40 anos, uma educação a distância forte e consolidada.

## Referências

ALVES, J. R. M. A história da EAD no Brasil. In; LITTO, F.M e FORMIGA, Marcos (org.). *Educação a Distância o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education no Brasil, 2009.

BRASIL. *Lei n. 9394, de 20 de Dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 01 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005*. Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2005. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5622-19-dezembro-2005-539654-publicacaooriginal-39018-pe.html>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 5.800, de 08 de junho 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 jun. 2006. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm)>. Acesso em: 01 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.301, de 12 de dezembro de 2007*. Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil - E-Tec Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 dez. 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6301.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6301.htm)>. Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 out. 2011. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm)> Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 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, 26 jun. 2014. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 01 set. 2018.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017*. Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mai. 2015. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9057.htm)>. Acesso em: 01 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). *Resolução n. 01, de 11 de março de 2016*. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Resoluções CES 2016, Brasília, DF, 02 mar. 2016. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=35541-rescne-ces-001-14032016-pdf&category\\_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-rescne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 22 ago. 2018.



BRASÍLIA. COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). *Programa Parfor a distância*. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/parfor-a-distancia>>. Acesso em: 28 ago. 2018.

DOURADO. Luiz Fernandes. *Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios?* Revista Educação & Sociedade, Campinas, vol. 29, n. 104 - Especial, p. 891-917, 2008. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/es/v29n104/a1229104>>. Acesso em: 25 ago. 2018.

FUNDAÇÃO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FUNADESP). *Legislação e normas da educação a distância no Brasil*. Brasília: Funadesp, 2005.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da educação superior 2017*. Disponível em <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2018/censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2017-notas\\_estatisticas2.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf)>. Acesso em 26 out. 2018.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. *Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do estado*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013. 286 p. Tese (Doutorado em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. *Produto 01* - Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD. 2014a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16510-produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16510-produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. *Produto 02* - Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas. Projeto Conselho Nacional de Educação/UNESCO de Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade – Educação a distância na educação superior. 2014b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192)>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MORAN, Jose Manuel. Desafios da Educação a Distância do Brasil. In: ARANTES, Valéria Amorim (org.) VALENTE, José Armando. *Educação a distância: pontos e contrapontos*. Summus Editorial. 2011. p.45-109.

NOVELLO, Tanise Paula. *Cooperar no enatuar de professores e tutores*. Tese (Doutorado em Educação Ambiental, Estratégias e Desenvolvimento) –Rio Grande, FURG, 2011. Disponível em:

<<http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/2897/tanisenovello.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 08 set. 2018.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MEDEIROS, Simone. Educação superior a distância e políticas de formação de professores no Brasil: relações de um campo em disputa. In: GOMES, Alfredo Macedo; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). *Reconfiguração do campo da educação superior*. Campinas: Mercado de Letras, 2012.

PIMENTEL, Nara Maria. A modalidade de educação a distância: cenários e perspectivas. In: Maria Zélia Borba Rocha; Nara Maria Pimentel. (Org.). *Organização da Educação brasileira*. 1ed. Brasília: Editora da UnB, 2016, v. 1, p. 391-424.

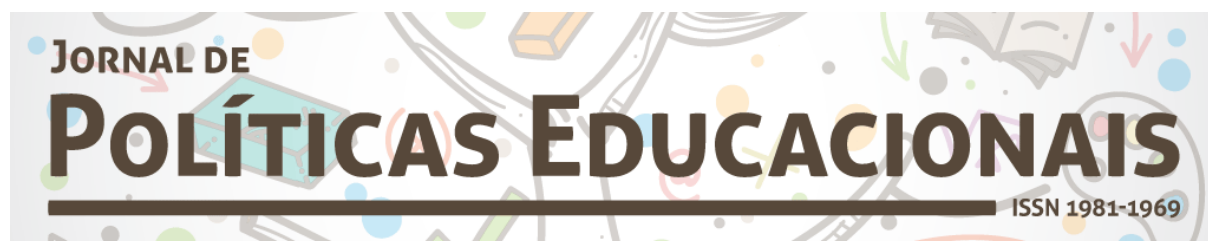
---

*Recebido em Mês de Outubro 2018*

*Aprovado em Mês de Março 2019*

*Publicado em Mês de Abril 2019*

---



Volume 13

Número 13

24 de Abril de 2019



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR –, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR –, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

Indexação:

*BBE – Biblioteca Brasileira de Educação (MEC/Inep)*

*Clase (Base de Datos Bibliográfica de Revistas de Ciencias Sociales y Humanidades)*

*Diadorim – Diretório de Política de Acesso Aberto das Revistas Científicas Brasileiras (Ibict)*

*Google Scholar*

*Index Copernicus*

*Portal de Periódicos (Capes)*

*SER – Sistema Eletrônico de Revistas da Universidade Federal do Paraná (SER/UFPR)*

*Sumários de Revistas Brasileiras (Funpec-RP)*

*DRJI – Directory of Research Journals Indexing*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 13, número 13 – Abril de 2019.

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Ana Lorena Bruel (UFPR)

Conselho editorial:

**CRUZ, J. R.; LIMA, D. da C. P. Trajetória da educação a distância no Brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos**

---

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR), Ângela Hidalgo (Unicentro), Cesar Gernomino Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP), Juca Gil (UFRGS), Jefferson Mainardes (UEPG), João Ferreira de Oliveira (UFG), Luiz Souza Júnior (UFPB), Marcos Edgard Bassi (Ufsc), Regina Maria Michelotto (UFPR), Robert Verhine (UFBA), Rosana Cruz (UFPI), Rubens Barbosa Camargo (USP), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca, Chile), Taís Moura Tavares (UFPR), Theresa Adrião (Unicamp), Vera Peroni (UFRGS).

---

Créditos e agradecimentos:

Revisão de língua portuguesa, abstract e resumen: Programa de Apoio às Publicações Científicas Periódicas da UFPR

Arte e diagramação: Tiago Tavares ([tiagotav@gmail.com](mailto:tiagotav@gmail.com))

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Avenida Sete de Setembro, 2645  
2º andar, Sala 213  
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil  
Tel.: 41-3535-6264  
jpe@ufpr.br  
<http://revistas.ufpr.br/jpe>