

A Educação a Distância sob a Ótica da Legislação Brasileira: Trajetórias, Conquistas e Desafios

Distance Education under the Perspective of Brazilian Legislation: Trajectory, Achievement and Challenges

Educación a Distancia bajo la Perspectiva de la Legislación Brasileña: Trayectoria, Logros y Desafíos

Júlio Cesar da Silva¹
Maria Cristina Drumond e Castro²

Resumo: No Brasil, os primeiros registros associados à Educação a Distância datam de 1904, contudo, a regulamentação desta modalidade ocorreu apenas em 1996. Este estudo, de natureza qualitativa, com procedimentos de revisão de literatura e análise documental, tem como objetivo analisar a trajetória legal da EaD no cenário brasileiro no intervalo de 1996 a 2021. Verifica-se que a evolução da Educação a Distância no país é marcada por avanços e retrocessos e tende a se consolidar por meio de uma ampla legislação, o que reforça a necessidade de amparo legal.

Palavras-chave: Ensino a Distância; Evolução Legal da EaD no Brasil; Legislação.

Abstract: In Brazil, the first records associated with Distance Education date back to 1904; however, the regulation of this modality only occurred in 1996. This study, of a qualitative nature, with literature review and document analysis procedures, aims to analyze the legal trajectory of DE in the Brazilian scenario from 1996 to 2021. It is evident that the evolution of Distance Education in the country is marked by advances and setbacks and tends to be consolidated through extensive legislation, which reinforces the need for legal support.

Keywords: Distance Education; Legal Evolution of DE in Brazil; Legislation.

Resumen: En Brasil, los primeros registros asociados a la Educación a Distancia datan de 1904, sin embargo, esta modalidad fue reglamentada recién en 1996. Este estudio, de carácter cualitativo, con procedimientos de revisión de literatura y análisis documental, tiene como objetivo analizar la trayectoria jurídica de la EaD en el escenario brasileño de 1996 a 2021. Se verifica que la evolución de la Educación a Distancia en el país está marcada por avances y retrocesos y tiende a consolidarse

¹ Mestre em Gestão e Estratégia. Centro Universitário de Valença. E-mail: rh.jcesar@gmail.com.

² Doutora em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. E-mail: cristina@ufrj.br.

a través de una legislación amplia, lo que refuerza la necesidad de apoyo legal.

Palabras-llave: Educación a Distancia; Evolución Legal de la EaD en Brasil; Legislación.

1 Introdução

A educação formal, responsável pela formação humana, apresenta-se em diferentes modalidades de ensino-aprendizagem, conforme exposto na legislação brasileira, a qual prevê a existência de oito categorias educacionais: presencial, de jovens e adultos, especial, profissional e tecnológica, do campo, indígena, quilombola e à distância (Carvalho Júnior, 2012; Mill, 2018). Esta diversidade de possibilidades permite inferir que o processo educacional, por si próprio, é dinâmico e marcado por características variadas e peculiares.

Neste contexto, destaca-se a Educação a Distância (EaD), que já não é novidade no mundo educacional, mas de grande relevância na atualidade por possibilitar, por meio das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), interação, inclusive em tempo real, como se observa, por exemplo, em aulas síncronas realizadas por meio de videoconferências (Silva; Melo; Muyllder, 2015). A adoção dessas tecnologias na educação cria oportunidades para construir soluções que inovem e qualifiquem os processos educativos (Anjos; Silva, 2018).

Lévy (2011) destaca que as tecnologias representam um meio importante para a concretização da EaD, com a criação e a oferta de um ciberespaço que amplia, exterioriza e modifica numerosas funções cognitivas humanas, como a memória, a imaginação, a percepção e o raciocínio. Ainda para o autor, as tecnologias intelectuais existentes no ciberespaço favorecem novas formas de acesso à informação e novos estilos de raciocínio e de conhecimento.

Contudo, é preciso levar em conta que apesar das inúmeras contribuições e possibilidades que as tecnologias proporcionam à EaD, o aprendiz deve ser considerado o aspecto essencial de qualquer situação de ensino e aprendizagem, embora se observe muitas vezes uma preocupação excessiva com o uso do aparato tecnológico, o que distorce o foco e desloca para segundo plano o aprendiz e a aprendizagem, conjuntura que deve ser evitada, pois, o aluno, na educação a distância, deve ocupar o centro do processo (Levine, 2011; Moore; Kearsley, 2008).

Apesar da tendência de associar a EaD às tecnologias digitais, é preciso destacar que os primeiros registros de educação a distância no Brasil datam de 1904, com anúncio de um curso de profissionalização para datilógrafo na seção de classificados do Jornal do Brasil (Alves, 2011). A partir deste marco, a trajetória do ensino à distância no país foi marcada por avanços, retrocessos e momentos de estagnação, ocorridos, principalmente, em virtude da ausência de políticas públicas

para o setor (Alves, 2009).

Registros históricos posicionam o Brasil entre os principais no mundo no que se refere ao desenvolvimento da EaD até 1970. Depois dessa época, outras nações avançaram e o país estagnou, com considerável queda no *ranking* internacional. No final do milênio, novas ações positivas voltaram a ocorrer em território brasileiro, o que conferiu prosperidade e desenvolvimento a esta modalidade de ensino (Alves, 2009).

Ao comparar o desenvolvimento da EaD no Brasil com a experiência mundial, Maia e Mattar (2007) apontam diferenças significativas. Para os pesquisadores, de início, o país segue o movimento internacional com a oferta de cursos por correspondência, contudo, explora com êxito, por meio de soluções específicas e criativas, mídias como o rádio e a televisão antes de introduzir a internet e, diferente de outros países, retarda a experiência com as universidades abertas, que se inicia somente em 2005 com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O ensino à distância no Brasil, comparado a outros países, ficou, por um longo período de tempo, restrito a iniciativas de educação supletiva ou de formação profissional de nível básico, o que contribuiu para a propagação de uma falsa crença de que o ensino regular não poderia ser realizado à distância (Franco *et al.*, 2006). Este fato reforça as observações de Alves (2009) e Maia e Mattar (2007) e acrescenta um novo fator que contribuiu para o desenvolvimento lento da EaD no país: o foco em educação supletiva e em formação profissional de nível básico.

Somente em 1996, com a promulgação da Lei nº 9.394 (Brasil, 1996), ocorre o marco regulatório da Educação a Distância no Brasil, a qual, atualmente, é definida como modalidade educacional em que o processo de ensino-aprendizagem ocorre mediado por diferentes meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e profissionais da educação separados no tempo e no espaço (Brasil, 2017a). A partir de sua regulamentação e de suas particularidades, a EaD torna-se uma modalidade de ensino com forte potencial de expandir, de forma mais democrática, o acesso à educação no país (Colpani, 2018).

A forma como a EaD é ofertada atualmente no Brasil resulta de ações governamentais que buscam implantar, expandir e democratizar a educação ao longo do tempo (Cruz; Lima, 2019). Dentre estas ações, destaca-se a legislação brasileira referente à educação a distância, que por meio de seus dispositivos legais promove a regulamentação da modalidade no país.

Diante do exposto, este estudo teve como objetivo analisar a legislação pertinente à Educação a Distância no Brasil de modo a apresentar a trajetória legal, as conquistas e os desafios

resultantes dos diferentes dispositivos reguladores. É importante destacar que não há a pretensão de desenvolver um estudo completo sobre a legislação aplicável à educação a distância em território nacional, o que envolveria uma discussão ampla e específica, a qual exibiria, conforme pontua Alves (2009), aspectos que proporcionariam alegrias e tristezas.

Para alcançar o objetivo proposto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, nos seguintes dispositivos legais: resoluções, decretos, portarias, leis e instruções normativas, em vigor, revogados ou substituídos por nova legislação. Os resultados obtidos são apresentados em ordem cronológica, o que facilita compreender a evolução histórica da legislação brasileira relacionada à educação a distância.

Este artigo está estruturado em três partes, incluindo esta introdução. A próxima seção apresenta e analisa os dispositivos legais identificados no levantamento bibliográfico. A última parte, considerações finais, tece algumas reflexões acerca do percurso legal da EaD no Brasil.

2 Trajetória legal da educação a distância no Brasil

A trajetória legal da EaD no Brasil surgiu, segundo a Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED, 2017), na década de 60, com destaque para o Código Brasileiro de Comunicações (1967) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1971), a qual abria possibilidade para a oferta do ensino supletivo por meio do rádio, televisão, correspondência e outros meios de comunicação. Ademais, Governo Federal, Distrito Federal e Estados editaram decretos, bem como surgiram, no Congresso Nacional, tentativas para criar Universidades Abertas e a Distância e para regulamentar esta modalidade de ensino. No entanto, como explica a ABED (2017), estas iniciativas não alcançaram êxito e os projetos de leis foram arquivados por diferentes razões.

É a partir de 1996, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), que se oficializa o primeiro dispositivo legal relacionado à EaD no país. A partir deste instrumento, verifica-se a promulgação de diversos outros ao longo dos anos, conforme ilustra o Quadro 1, o que contribuiu para reforçar e legitimar a modalidade.

Quadro 1 – Principais dispositivos legais relacionados à evolução da EaD no Brasil (continua)

Dispositivo Legal	Deliberação
Lei nº 9.394 (20/12/1996)	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Portaria nº 4.059 (10/12/2004)	Regulamenta as aulas semipresenciais nos cursos reconhecidos das IES.
Decreto nº 5.622 (19/12/2005)	Regulamenta o Artigo 80 da Lei nº 9.394.

Decreto nº 5.800 (08/06/2006)	Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil.
Portaria nº 2 (10/01/2007)	Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade à distância.
Decreto nº 6.303 (12/12/2007)	Altera dispositivos dos Decretos nº 5.622/2005 e nº 5.773/2006.
Decreto nº 6.320 (20/12/2007)	Define as responsabilidades pelas atividades de avaliação, regulação e supervisão na EaD.
Portaria nº 10 (02/07/2009)	Fixa critérios para dispensa de avaliação <i>in loco</i> e dá outras providências.
Lei nº 12.513 (26/10/2011)	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências.
Decreto nº 7.589 (26/10/2011)	Institui a Rede e-Tec Brasil.
Lei nº 12.603 (03/04/2012)	Altera o inciso I do § 4º do Artigo 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para beneficiar a educação à distância com a redução de custos em meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público.
Instrução Normativa nº 1 (14/01/2013)	Dispõe sobre os procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade EaD.
Portaria nº 1.291 (30/12/2013)	Estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e define parâmetros e normas para a sua expansão.
Portaria nº 21 (03/07/2015)	Institui Grupo de Trabalho para formar a comunidade de desenvolvimento da Plataforma Aberta para Educação a Distância.
Portaria nº 1.152 (22/12/2015)	Dispõe sobre a Rede e-Tec Brasil e sobre a oferta de cursos à distância por meio da Bolsa-Formação, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências.
Resolução nº 1 (11/03/2016)	Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade à Distância.
Decreto nº 9.057 (25/05/2017)	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Portaria Normativa nº 11 (20/06/2017)	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores à distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.
Portaria MEC nº 1.382 (31/10/2017)	Aprova, em extratos, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, credenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e à distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes.
Decreto nº 9.235 (15/12/2017)	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.
Lei nº 13.620 (15/01/2018)	Institui o dia 27 de novembro como Dia Nacional de Educação a Distância.
Portaria CAPES nº 275 (18/12/2018)	Dispõe sobre os programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> na modalidade à distância.
Portaria CAPES nº 90 (24/04/2019)	Revoga a Portaria CAPES nº 275/2018 e dispõe sobre os programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> na modalidade de educação à distância.
Portaria MEC nº 2.117 (06/12/2019)	Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino.
Decreto nº 10.195 (30/12/2019)	Redefiniu as responsabilidades pelas atividades de avaliação, regulação e supervisão na EaD.
Portaria CAPES nº 2 (04/01/2021)	Regulamenta o Artigo 8º da Portaria CAPES nº 90, de 24 de abril de 2019, estabelecendo as diretrizes para autorização de funcionamento e para a Avaliação de permanência de Polos de Educação a Distância (polo EaD) para oferta de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .

Resolução CNE/CP nº 1 (05/01/2021)	Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica.
---------------------------------------	--

Fonte: Elaborado pelos autores.

Ao analisar o Quadro 1, observa-se que em 1996, após debates em *prol* da educação brasileira, surge a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, denominada LDB, que oficializa, por meio dos Artigos 32, 80 e 87, a EaD no país a nível Federal.

Segundo o inciso IV, § 4º, Artigo 32 (Brasil, 1996, p. 12), a educação a distância deve ser utilizada como “complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais”. Ainda, de acordo com os incisos II e III, § 3º, Artigo 87, cabe ao Distrito Federal, à União e aos Estados e Municípios “prover cursos presenciais ou à distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados”, bem como promover a capacitação de professores por meio de programas que se utilizem dos recursos da EaD (Brasil, 1996, p. 32).

Contudo, é no Artigo 80 da referida lei que a educação a distância alcança maior expressão. O referido artigo anuncia diversas regulamentações, como a oferta da modalidade em todos os níveis de ensino, a responsabilidade pelo desenvolvimento e veiculação de programas na modalidade à distância, o credenciamento de instituições, os requisitos para a realização de exames e registros de diplomas, as normas para produção, controle, avaliação e autorização de programas de EaD e tratamentos especiais que contribuam para concretizar a modalidade.

Ao considerar que os primeiros registros legais de EaD no Brasil remetem à década de 60 (ABED, 2017), a LDB confere amparo legal à modalidade e compartilha com o setor público a responsabilidade pelo processo de regulamentação do ensino à distância no país, processo que permaneceu em evolução, pois longo dos anos, decretos foram emitidos com o objetivo de regulamentar o Artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Apesar de ser um marco para a EaD no Brasil, a Lei nº 9.394/96 não apresentou uma definição oficial para esta modalidade educacional, fato que ocorreu em 1998, por meio do Decreto nº 2.494. Em seu Artigo 1º, o dispositivo estabelece que a

Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (Brasil, 1998, p. 1).

Porém, em 2005, este decreto é revogado pelo Decreto nº 5.622, que regulamenta o Artigo 80 da LDB e passa a caracterizar a EaD, em seu Artigo 1º, como

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (Brasil, 2005, p. 1).

Ao comparar as duas definições de EaD apresentadas, verifica-se que o decreto emitido em 2005 insere a figura do aluno e do professor como agentes envolvidos no processo pedagógico, separados no tempo e espaço, utilizando-se de meios e tecnologias para que a aprendizagem ocorra.

Em 2016, a Resolução nº 1, de 11 de março, passa a caracterizar EaD como

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, **com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade “real”, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores)**, que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos (Brasil, 2016, p. 1, grifo próprio).

Em relação ao conceito adotado em 2005, a Resolução nº 1 insere um novo trecho (grifo próprio) e mantém alguns do Decreto nº 5.622/2005. Destaca-se a menção à necessidade de pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis para que ocorra, nos processos de ensino e aprendizagem, a aproximação entre o real e o virtual, o local e o global e as subjetividades e a participação democrática. Além disso, a expressão “professores” é substituída por “profissionais da educação”, que engloba professores, tutores e gestores.

Verifica-se, por meio da análise dos dispositivos legais, que após a promulgação da LDB, houve, no país, um esforço legal para construir um conceito de educação a distância que refletisse as características e potencialidades da modalidade, de modo a eliminar interpretações subjetivas, que poderiam, por um lado, reforçar o estigma que pairava sobre o ensino à distância no país.

Hoje, em 2023, a definição de EaD em vigor no Brasil é a estabelecida pelo Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que em seu Artigo 1º considera a educação a distância uma

[...] 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 compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (Brasil, 2017a, p. 1).

Observa-se que o conceito de Educação a Distância vigente resulta das definições propostas pelo Decreto nº 5.622/2005 e da Resolução nº 1/2016, com supressão de parte do exposto na resolução, o que resulta em um conceito com menos subjetividade, uma vez que a definição de 2016 não deixa claro o que deve ser feito para garantir maior articulação e interação entre o

presencial e o virtual, bem como entre o local e o global e a subjetividade e a participação democrática no ensino e aprendizagem virtual.

Após discutir a oficialização legal e a evolução do conceito de EaD à luz da legislação brasileira, apresenta-se, com base no Quadro 1, comentários acerca dos principais dispositivos legais que contribuíram para a consolidação dessa modalidade de ensino no país.

Em 2004, a Portaria nº 4.059 (Brasil, 2004) regulamenta a oferta de disciplinas semipresenciais pelas instituições de ensino superior, que não poderá ultrapassar 20% da carga horária total do curso. Ainda segundo a portaria, é obrigatório que as avaliações sejam realizadas de forma presencial e que haja atividades de tutoria, realizadas por docentes qualificados, e encontros presenciais.

O Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, regulamenta a Lei nº 9.394/96 e os Decretos nº 2.494/98 e 2.561/98 (Brasil, 2005). Este decreto preconiza que a educação a distância pode ocorrer em todos os níveis e modalidades educacionais (educação básica, Educação de Jovens e Adultos (EJA), educação especial, educação profissional e educação superior), com a obrigatoriedade de momentos presenciais para avaliações dos estudantes, estágios obrigatórios, defesa de trabalho de curso e atividades relacionadas a laboratórios de ensino. Além disso, define critérios para o credenciamento de cursos e programas na modalidade à distância.

É importante destacar que embora o Decreto nº 5.622/2005 preconiza a oferta de cursos e programas de mestrado e de doutorado na modalidade EaD, este é um assunto que ainda não está consolidado no país, pois gera controvérsias entre aqueles que o discutem.

A Portaria nº 4.059 e o Decreto nº 5.622 contribuem para a expansão legal da EaD, que passa a ser ofertada em todos os níveis educacionais, com garantia de qualidade por meio de avaliações presenciais e do apoio de profissionais qualificados.

É editado, no ano de 2006, o Decreto nº 5.800 (Brasil, 2006), que institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), o qual visa desenvolver a EaD no país e promover a expansão e a interiorização do ensino superior no território brasileiro. O Sistema UAB tem como objetivo (Brasil, 2006, p. 1):

- I – Oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II – Oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III – Oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV – Ampliar o acesso à educação superior pública;

- V – Reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI – Estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII – 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.

A UAB representou uma iniciativa do Ministério da Educação de criar as bases para uma universidade aberta e à distância no Brasil articulada por instituições federais de ensino, Distrito Federal, estados, municípios e interessados e envolvidos na área de formação inicial e continuada de docentes da educação básica. O projeto espelhou-se em iniciativas de universidades abertas desenvolvidas em outras partes do mundo como Reino Unido, Espanha, Índia e China com o objetivo de tornar o acesso à educação mais democrático, principalmente por meio da incorporação das TICs (Dalmau, 2014).

A consolidação da UAB representou um marco importante para a história da EaD no Brasil, bem como possibilitou a oferta de educação gratuita e de qualidade àqueles que não conseguem frequentar, de forma presencial, uma instituição de ensino superior. Ademais, contribuiu para expandir e legitimar o ensino à distância no país.

Em 2007, a Portaria nº 2 (Brasil, 2007a) estabelece os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade à distância. Em seguida, no mesmo ano, o Decreto nº 6.303 (Brasil, 2007b) altera dispositivos dos Decretos nº 5.622/2005 e nº 5.773/2006, com vistas a regulamentar o credenciamento, renovação e supervisão das instituições de ensino à distância, bem como manter a obrigatoriedade de atividades presenciais nos polos ou sede das instituições. Por fim, ainda em 2007, o Decreto nº 6.320 (Brasil, 2007c) define as responsabilidades pelas atividades de avaliação, regulação e supervisão na educação a distância, porém, este é revogado diversas vezes ao longo dos anos e, hoje, essa responsabilidade é definida pelo Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019 (Brasil, 2019a).

A edição da Portaria nº 2 e dos Decretos nº 6.303, nº 6.320 e nº 10.195 representam os esforços legais para que a EaD no Brasil seja conduzida com base em critérios de qualidade, necessários para que a modalidade cumpra com êxito sua função educacional.

A Portaria nº 10, de 02 de julho de 2009, fixa critérios para a dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providências para a educação a distância no ensino superior. Por esta portaria, instituições que “tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no conceito da avaliação institucional externa – CI e no Índice Geral de Cursos – IGC mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro),

cumulativamente” estarão dispensadas de receber visita do INEP para avaliação *in loco* (Brasil, 2009, p. 1). Quanto aos pedidos de credenciamento para a abertura de polos presenciais, a portaria dispõe que poderá ser adotada a visita de avaliação *in loco* por amostragem, de forma proporcional, desde que a instituição possua CI e IGC mais recentes, iguais ou maiores do que 4, cumulativamente.

Para a EaD, a Portaria nº 10 representa um marco legal importante, pois vincula a dispensa de visita *in loco* para a abertura de novos cursos à distância e para o credenciamento de polos de apoio presencial a indicadores de qualidade, importantes para atestar a qualidade do ensino ofertado pelas instituições.

Em 2011, a Lei nº 12.513, de 26 de outubro (Brasil, 2011a), institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. No parágrafo 1º, a lei estabelece que um dos objetivos do programa é

Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (Brasil, 2011a, p. 1).

Ainda em 2011, o Decreto nº 7.589 (Brasil, 2011b) institui a Rede e-Tec Brasil, que visa desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância, com o objetivo de ampliar e democratizar a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no país, constituindo, portanto, um instrumento para disseminar e consolidar o Pronatec.

Para participar da Rede e-Tec, é necessário que as instituições interessadas apresentem polos de apoio presencial com infraestrutura e recursos humanos adequados para execução das atividades didático-administrativas e de atendimento aos estudantes (Brasil, 2011b).

A Lei nº 12.513 e o Decreto nº 7.589 constituem dispositivos que ampliam as possibilidades da EaD no Brasil, com a expansão, a interiorização e a democratização da educação técnica e tecnológica por meio da modalidade, com garantia de qualidade e suporte adequados por parte das instituições de ensino.

Uma iniciativa que merece destaque é a promulgação, em 03 de abril de 2012, da Lei nº 12.603, que altera o inciso I do § 4º da Lei nº 9.394/96. Por meio desse dispositivo, a EaD se beneficia com redução de custos “em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público” (Brasil, 2012, p. 1). Dadas as características do ensino à distância, esse incentivo amplia as possibilidades de uso da EaD, a qual pode ser ofertada por meio de

diferentes canais de comunicação, o que fortalece a sua expansão.

Em 2013, a Instrução Normativa nº 1, de 14 de janeiro, dispõe sobre os procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade à distância. Esta instrução afirma que as avaliações dos polos de apoio presencial, para fins de regulação, devem considerá-los uma estrutura global que atende a vários cursos à distância da instituição em determinado município (Brasil, 2013a). Assim, o polo deve constituir uma estrutura que ofereça suporte a todos os cursos EaD ofertados por uma instituição no município em que ela se localiza.

Ainda neste ano, 2013, a Portaria 1.291, de 30 de dezembro, estabelece as diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, bem como define parâmetros e norma para a sua expansão. De acordo com o Artigo 3, inciso IV, a expansão dos Institutos Federais (IF) poderá ocorrer, além da constituição e estruturação de outras unidades administrativas, por meio de

Polo de Educação a Distância, destinado à oferta de cursos de educação profissional e tecnológica na modalidade a distância, que poderá ser criado por meio de parceria com órgãos da administração pública, com o objetivo de expandir o atendimento às demandas por formação profissional em todo o território de abrangência do Instituto Federal (Brasil, 2013b, p. 1).

Por esta portaria, os IFs poderão se associar com órgãos da administração pública para criar polos de EaD, ação que deverá receber aval do Conselho Superior da Instituição para ser concretizada (Brasil, 2013b). A referida portaria deixa claro o papel que a educação a distância poderá desempenhar para expandir os IF e garantir o acesso à educação profissional e tecnológica no país.

Em 2015, destacam-se as Portarias nº 21 e nº 1.152. A primeira, de 03 de julho, institui o Grupo de Trabalho para formar a comunidade de desenvolvimento da Plataforma Aberta para Educação a Distância (Plataforma de Cursos Massivos *On-line*), a ser desenvolvida pelo Instituto TIM, na Rede Federal (Brasil, 2015a). De acordo com a portaria, o referido grupo deverá discutir e definir as diretrizes para desenvolver a ação. Já a segunda portaria, de 22 de dezembro, dispõe sobre a Rede e-Tec e sobre a oferta de cursos à distância por meio da Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec e dá outras providências (Brasil, 2015b).

As disposições sobre a oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Pronatec são estabelecidas pela Portaria MEC nº 817/2015 (Brasil, 2015c). Na Rede e-Tec, de acordo com a Portaria nº 1.152 (Brasil, 2015b), somente serão financiadas por meio da Bolsa-Formação a oferta de vagas de cursos

realizados na modalidade à distância.

Em 2016, entra em vigor a Resolução nº 1, de 11 de março, que estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade EaD, as quais constituirão a “base para as políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Ensino Superior (IES) nos âmbitos dos sistemas de educação” (Brasil, 2016, p. 1). Um ponto importante da Resolução nº 1 é observado no capítulo IV, que define as funções do docente e do tutor na EaD.

O docente é o “autor de materiais didáticos, coordenador de curso, professor responsável por disciplina, e outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes” (Brasil, 2016, p. 1) e o tutor é todo profissional de nível superior vinculado a uma instituição de ensino e “... que atue na área de conhecimento de sua formação, como suporte às atividades dos docentes e mediação pedagógica, junto a estudantes, na modalidade de EaD” (Brasil, 2016, p. 1). Essas definições são importantes para a oferta de um ambiente regulatório referente ao trabalho do professor e do tutor no ensino à distância, de modo a evitar a precarização do trabalho nesta modalidade educacional, fato que, infelizmente, ainda ocorre.

Em 2017, o Decreto nº 9.057, de 25 de maio, regulamenta o Artigo 80 da Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Por meio deste decreto, ficam estabelecidos os termos que regem a oferta de educação a distância no ensino básico e superior, respeitadas as condições de acessibilidade que precisam ser garantidas nos espaços e meios utilizados (Brasil, 2017a).

Além de estabelecer o conceito de EaD vigente no país, como já discutido, o referido decreto permite que IES privadas obtenham credenciamento para a oferta de cursos de graduação e de pós-graduação *latu sensu* na modalidade EaD sem credenciamento para a oferta de cursos presenciais, contudo, para a vigência do credenciamento, é obrigatório que a instituição ofereça curso de graduação, independente da modalidade. Vale ressaltar que as IES deverão informar os novos cursos criados ao MEC, por meio do Sistema e-MEC, no prazo máximo de 60 dias após a emissão do ato de criação.

As regras de credenciamento citadas acima não se aplicam às IES públicas dos sistemas federais, estaduais e distrital ainda não credenciadas para EaD, segundo o artigo 12 do decreto. Estas instituições estarão sujeitas ao credenciamento pelo MEC em até cinco anos após ofertarem

o primeiro curso EaD, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) (Brasil, 2017a).

As atividades presenciais previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratórios de defesa de trabalhos, deverão ocorrer na sede da instituição de ensino, nos polos ou em ambiente profissional, em conformidade com as Diretrizes Curriculares Nacionais (Brasil, 2017a).

Em junho de 2017 o MEC edita a Portaria nº 11, que complementa o Decreto nº 9.057/2017 ao estabelecer normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores à distância (Brasil, 2017b). Um destaque desta portaria é a autorização da criação de polos EaD por ato próprio das IES credenciadas para a oferta de cursos nesta modalidade. A criação de polos nestas instituições está relacionada ao conceito institucional concedido pelo MEC (Índice Geral de Cursos – IGC) e deverá obedecer a proporção discriminada na Tabela 1.

Tabela 1 – Relação Conceito Institucional *versus* Quantitativo Anual de Polos

Conceito Institucional	Quantitativo Anual de Polos
3	50
4	150
5	250

Fonte: Brasil (2017b, p. 4).

Conforme exposto na tabela 1, instituições que possuam conceito 3 poderão criar, por ano, até 50 polos; as de conceito 4, até 150 e as de conceito 5, até 250. De acordo com a portaria, IES com Conceito Institucional insatisfatório e “submetida a processo de supervisão ativa com cautela vigente ou com aplicação de penalidades, nos últimos dois anos, que impliquem em vedação de criação de polos” estão proibidas de criarem polos EaD (Brasil, 2017b, p. 4).

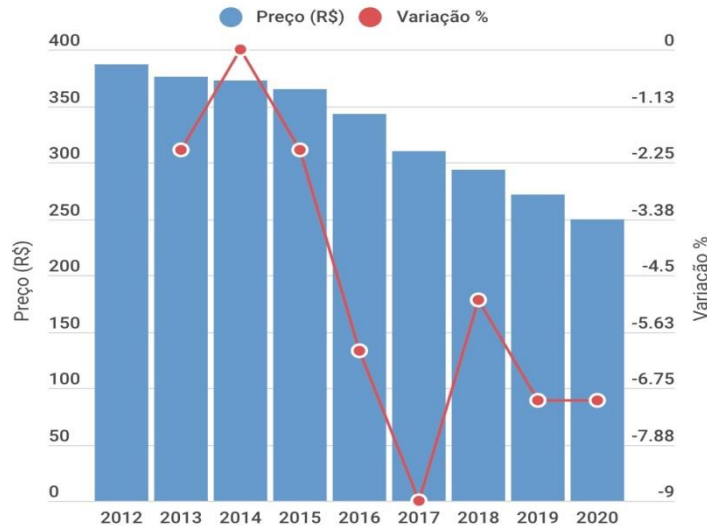
A edição, em 2017, do Decreto nº 9.057 e da Portaria nº 11 criaram, segundo Vianney (2017), condições favoráveis para a expansão das IES privadas, pois a partir destes dispositivos estas instituições adquiriram autonomia para criar cursos na modalidade EaD e abrir novos polos, ações que antes poderiam exigir uma espera de até dois ou três anos.

Essa expansão contribui para deixar o mercado de EaD mais aberto, o que resulta em maior competição entre as instituições, com reflexos, principalmente, nos preços, que tendem a diminuir e, assim, beneficiar a sociedade (Vianney, 2017).

Estudo realizado pela Hoper Educação, grupo privado que atua há mais de 20 anos no mercado com o objetivo de auxiliar o setor educacional a se desenvolver e a inovar e realiza, dentre

outros, serviços de pesquisa e consultoria, identificou queda significativa a partir de 2017 nos preços das mensalidades de cursos EaD ofertados por instituições privadas (Presse, 2020), conforme ilustra o gráfico 1 a seguir, o que corrobora o exposto por Vianney (2017). Os valores em reais (R\$) foram corrigidos pelo IPCA (Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo) e a amostra corresponde a 4.900 preços coletados no período de janeiro a fevereiro de 2020.

Gráfico 1 – Evolução do valor da mensalidade EaD no Brasil, em reais (R\$), no período 2012-2020



Fonte: Adaptado de Presse (2020).

A análise do gráfico permite identificar que no período de 2012-2015 a queda nos preços das mensalidades foi pequena, inferior a -3%. Porém, a partir de 2016 e, principalmente 2017, ano de início da vigência dos dispositivos, a variação de preços foi maior e se manteve sempre superior a -5% de um ano para outro, atingindo -9,48% em 2017 quando comparada a 2016.

Ainda em 2017, destacam-se a Portaria MEC nº 1.382 (Brasil, 2017c) e o Decreto nº 9.235 (Brasil, 2017d). A portaria aprova, em extratos, os indicadores dos instrumentos de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e à distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Conforme o exposto na portaria, as comissões de avaliação *in loco* utilizarão tais instrumentos, que serão disponibilizados na íntegra na página eletrônica do INEP (Brasil, 2017c).

Já o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das IES e dos cursos superiores (graduação e pós-graduação *lato sensu*), modalidades presencial e à distância, ofertados no sistema federal de ensino (Brasil,

2017d). Segundo o decreto, caberá ao MEC, ao Conselho Nacional de Educação (CNE), ao INEP e à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) exercer as competências para as funções citadas.

Em 2018, a Lei nº 13.620, de 15 de janeiro (Brasil, 2018a), define a data de 27 de novembro como dia nacional da educação a distância no Brasil, o que contribui para legitimar essa modalidade de ensino no país. Ainda neste ano, a Portaria CAPES nº 275 (Brasil, 2018b) dispõe sobre os programas de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade EaD, contudo, é revogada no ano seguinte.

No ano de 2019 destacam-se três dispositivos legais: a Portaria CAPES nº 90, de 24 de abril, a Portaria MEC nº 2.117, de 06 de dezembro, e o Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro, já apresentado.

A Portaria CAPES nº 90 dispõe sobre a regulamentação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade EaD e revoga a Portaria CAPES nº 275/2018 (Brasil, 2019b). Dentre as providências dada pela portaria, destacam-se as seguintes: os programas de mestrado e doutorado à distância poderão ser ofertados na modalidade acadêmica ou profissional; além das normas e de outros regulamentos próprios, os programas *stricto sensu* também atenderão a todas as normas vigentes que regem os programas desta modalidade; os títulos de mestre e doutor obtidos na modalidade a distância, observadas as exigências de avaliação, reconhecimento e homologação dos programas, terão validade nacional; atividades como estágios obrigatórios, seminários integrativos, práticas profissionais, avaliações presenciais, pesquisa de campo e atividades de laboratórios, estas duas quando aplicável, deverão ser realizadas, obrigatoriamente, de forma presencial.

Ainda segundo a Portaria CAPES nº 90, para oferecer programas *stricto sensu* à distância, é necessário que as instituições tenham IGC igual ou superior a 4 e credenciamento junto ao MEC para a oferta de cursos EaD; o desempenho dos programas serão acompanhados e avaliados de forma periódica pela CAPES, que atribuirá notas e, por fim, propostas para doutorados à distância serão permitidas apenas após o primeiro ciclo de avaliação da implementação e avaliação dos programas de mestrado EaD que obtenham renovação do reconhecimento e alcancem, no mínimo, nota 4, conforme preconiza a legislação vigente (Brasil, 2019b).

Esta portaria, ao regulamentar a oferta de programas *stricto sensu* na modalidade à distância abre caminhos para que a proposta se concretize. A realização de um mestrado ou

doutorado exige dedicação e autodisciplina do estudante. Assim, a oferta destes programas à distância, observadas e respeitadas as legislações vigentes, é oportuno e contribuirá para disseminar a pesquisa no país, principalmente ao alcançar aqueles que residem em regiões carentes destes cursos. As adaptações dos programas de mestrado e doutorado ao modo remoto, impostas pela pandemia do COVID-19, expõem e confirmam a viabilidade para que estes ocorram à distância.

A Portaria MEC nº 2.117/2019 revoga a Portaria MEC nº 1.428/2018 e passa a regulamentar a oferta de carga horária na modalidade EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino (Brasil, 2019c).

De acordo com o exposto nesta portaria, a organização pedagógica e curricular dos cursos de graduação presenciais poderão adotar até 40% da carga horária do curso na modalidade à distância, exceto cursos de Medicina. Neste limite, enquadram-se as atividades extracurriculares desenvolvidas na modalidade EaD. Para ofertar o percentual à distância definido, é necessário que os cursos presenciais, nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, obtenham conceito igual ou superior a três nos seguintes indicadores: metodologia, atividades de tutoria, AVA e TICs (Brasil, 2019c). Dessa forma, a oferta de parte dos cursos de graduação à distância está condicionada à existência de uma estrutura voltada para a EaD, de modo a ofertar uma educação de qualidade.

Para finalizar a análise dos principais dispositivos legais que regulamentam a trajetória da educação a distância no país, destacam-se, em 2021, a Portaria CAPES nº 2, de 04 de janeiro, e a Resolução CNE/CP nº 1, de 05 de janeiro.

Por meio da Portaria CAPES nº 2, que regulamenta o Artigo 8 da Portaria CAPES nº 90/2019 e estabelece as diretrizes para autorização de funcionamento e para avaliação de permanência de polos EaD para a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, para obter ou manter a autorização, os polos devem “possuir adequação da infraestrutura física, tecnológica, documental, de recursos humanos, bem como adequação a todos os requisitos de aptidão” (Brasil, 2021a. p. 2).

Ainda sobre este assunto, a portaria proíbe a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* em polos que não estejam preparados para este nível de ensino e exige espaços que possibilitem desenvolver atividades específicas de ensino e pesquisa nos programas que requerem em sua proposta pedagógica ambientes para práticas laboratoriais e profissionais.

A Resolução CNE/CP nº 1/2021 estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais

para a Educação Profissional e Tecnológica – EPT (Brasil, 2021b). Este dispositivo afirma que a EPT pode ocorrer na modalidade presencial ou EaD (Artigos 1º e 7º), deve apresentar organização curricular que deixe claro aspectos que incluem a modalidade presencial ou à distância (Artigo 25, § 1º, incisos I e II), observar os limites legais de carga horária a ser adotada na modalidade à distância (Artigo 26, § 5º, § 6º e § 9º) e garantir a indissociabilidade entre a teoria e a prática na modalidade EaD, o que será alcançado por meio de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada e a comprovação de condições reais para a prática profissional e o desenvolvimento de estágio (capítulo XII). Diante disso, observa-se que a referida resolução, ao regulamentar a oferta de EPT à distância, representa mais um passo para consolidar a EaD no país.

A próxima seção apresenta algumas reflexões derivadas da análise dos diversos dispositivos legais relacionados à trajetória da educação a distância no Brasil citados anteriormente.

3 Considerações finais

A partir do exposto, verifica-se que a Educação a Distância no Brasil, após avanços e retrocessos, caminha para a consolidação por meio de uma ampla legislação, derivada, principalmente, da Lei nº 9.394/1996 e do Decreto nº 5.622/2005. Todavia, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que esta modalidade de ensino se concretize no país. É preciso considerar, ao longo deste percurso, que a “EaD não é um privilégio dos países ricos ou de organizações poderosas. É, na verdade, um dos melhores instrumentos para a inclusão social e para a melhoria quantitativa e qualitativa da educação”, como afirma a ABED (2017, p. 386), o que reforça a necessidade de amparo legal.

As conquistas legais referentes à EaD ao longo dos anos resultaram da necessidade de legitimar o modelo de ensino no país, o qual, por um longo período de tempo, foi negligenciado e considerado inferior à educação presencial, o que ocasionou, inclusive, preconceitos em relação à modalidade, fato que contribuiu para retardar o início e a expansão da educação a distância no Brasil, diferente do que se observou em outros países.

A ausência, na LBD, em 1996, de uma definição de educação a distância, fato ocorrido somente dois anos depois, em 1998, demonstra que a modalidade se instaurou no país carente de uma identidade que a caracterizasse. Uma descrição clara e precisa desde o início de sua trajetória teria contribuído para fortalecer o ensino à distância no Brasil e evitar a existência da possibilidade de diferentes margens de interpretação acerca do que se constituía a EaD.

Além disso, em sentido contrário do que ocorreu em outros países, a experiência tardia do

Brasil com as universidades abertas deixou a desejar, como sempre, no campo educacional. Enquanto a EaD expandia em outras partes do mundo, no cenário brasileiro a modalidade caminhava a passos lentos, de modo a deixar um grande quantitativo de cidadãos à margem da educação formal e das possibilidades de qualificação e capacitação profissional, o que prejudica o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico de um país.

Apesar de se iniciar de forma lenta no Brasil, é preciso destacar que algumas ações legais contribuíram com o crescimento da EaD no país, a exemplo do Decreto n° 9.057 e da Portaria Normativa n° 11, ambos de 2017. Estes dispositivos legais conferiram às instituições, principalmente as privadas, facilidades para criar cursos e polos de educação a distância, fato que fortalece e legitima a expansão da modalidade, bem como amplia o número de matrículas neste modelo de ensino, uma vez que confere autonomia às organizações educacionais e fomenta a competição pelo preço das mensalidades dos cursos ofertados à distância.

No entanto, esta é uma conquista que deve ser comemorada com cautela. A flexibilização da oferta de educação a distância no país não pode ser compreendida como sinônimo de “relaxamento” das regras legais aplicáveis à modalidade. É preciso haver, por parte das instituições que ofertam cursos à distância, responsabilidade e comprometimento com um ensino de qualidade, bem como, por parte dos órgãos reguladores, procedimentos de fiscalização que prezem por esta excelência. As oportunidades criadas em 2017 pelos dispositivos legais não foram concebidas para tornar a EaD uma fábrica de diplomas, mas sim para democratizar e ampliar o acesso à educação no Brasil, o que deve ser conduzido com rigor para que os resultados desejados sejam alcançados.

Em 29 de novembro de 2023, o governo editou a Portaria N° 2.041 (Brasil, 2023), que suspende, por 90 dias, a abertura de novos cursos EaD em 17 áreas e os pedidos de credenciamento, na modalidade à distância, das instituições de educação superior que obtiverem Conceito Institucional para EaD (CI-EaD) inferior a quatro. Por meio da portaria, fica proibida, pelo prazo estabelecido, a autorização para a abertura de cursos de licenciaturas em qualquer área. O objetivo do dispositivo é concluir a elaboração da proposta de regulamentação da oferta de cursos de graduação à distância, iniciada em 2017 por meio da Portaria N° 1.838, de 14 de setembro.

Embora a medida adotada pelo MEC seja criticada pelas empresas do setor de educação, ela se mostra necessária neste cenário de crescimento da EaD, em especial no que se refere aos cursos de licenciaturas, responsáveis por disponibilizar para o mercado de trabalho novos professores, os quais irão conduzir o processo de formação educacional da sociedade, tarefa que

requer, em sua essência, profissionais qualificados. Busca-se, por meio desta regulamentação, despertar nas instituições de ensino a responsabilidade pela qualidade da educação a distância, para que esta não se torne um produto mercadológico voltado para a obtenção do lucro empresarial.

É importante destacar que o debate acerca desta regulamentação não deve ser conduzido de forma unilateral, pois discutir educação sem diálogo é, no mínimo, paradoxal. Instituições de ensino públicas e privadas, MEC, sociedade e entidades educacionais representativas precisam discutir, reestruturar e elaborar normas e parâmetros que visem garantir a oferta de uma educação a distância de qualidade.

Soma-se à necessidade de expandir a EaD no país com base em critérios de qualidade, a importância de se garantir aos alunos da modalidade condições de permanência e conclusão dos estudos. Para que o ensino à distância possibilite ampliar, democratizar e interiorizar a educação, é preciso considerar as particularidades do público-alvo, constituído, em sua maior parte, por estudantes de poder aquisitivo baixo, de idade mais avançada, que concluíram a educação básica e permaneceram distantes do ambiente educacional, com carências de aprendizado e que estão inseridos no mercado de trabalho, fato que demanda estratégias de gestão do tempo para conciliar vida pessoal, profissional e acadêmica.

Caso as características dos estudantes da EaD não sejam consideradas, corre-se o risco de manter ou aumentar os elevados índices de evasão observados nesta modalidade educacional, o que gera a ociosidade de recursos humanos, físicos e financeiros em instituições públicas e privadas. O crescimento exponencial de vagas no ensino à distância precisa estar associado a políticas de permanência acadêmica que considerem as particularidades, carências e necessidades de cada estudante de forma individual.

Ainda sobre os impactos dos dispositivos legais sobre a expansão da EaD no Brasil, deve-se considerar as condições de trabalho dos profissionais que atuam na modalidade, em especial dos docentes e tutores, responsáveis pela condução e mediação do processo de ensino-aprendizagem. Para Veloso e Mill (2018), as relações trabalhistas contemporâneas são caracterizadas por aspectos negativos como, por exemplo, o trabalho em tempo parcial, a fragilidade ou inexistência dos vínculos empregatícios, a flexibilização e a terceirização, particularidades do modo de produção capitalista que atingem aqueles que atuam no ensino à distância.

A criação do Sistema UAB representa um marco importante para a expansão da EaD no Brasil, contudo, sob a forma como foi estruturado, observam-se fragilidades que contribuem para

a precarização do trabalho na educação a distância, dentre os quais destacam-se a contratação de professores e tutores por meio de bolsas de estudos e pesquisa, mecanismos de financiamento frágeis, ausência de garantias constitucionais, desvalorização do trabalho docente e fomento a jornadas duplas de trabalho em virtude da baixa remuneração (Velo; Mill, 2018).

Por meio da Resolução nº 1/2016, definem-se as funções do docente e do tutor na EaD, entretanto, a inexistência de dispositivos legais voltados para regulamentar as relações trabalhistas destes profissionais perpetuam as deficiências existentes e reforçam a precarização do trabalho no ensino à distância. As medidas recentes adotadas pelo MEC, suspensão da abertura de novos cursos e do credenciamento de instituições, com o objetivo de garantir a oferta de cursos *on-line* de qualidade são válidas e necessárias, todavia, desvinculadas de estratégias voltadas para a valorização e regularização do trabalho de diferentes profissionais que atuam na modalidade, são incapazes de atingir os resultados almejados, pois o alcance da qualidade desejada demanda a reestruturação de aspectos físicos, tecnológicos e pedagógicos, por parte das instituições de ensino, e de aspectos legais, de responsabilidade governamental.

Outro ponto que merece destaque na trajetória legal da EaD no país são os impasses observados em relação aos programas de pós-graduação *stricto sensu* ofertados à distância. O cenário imposto pela pandemia da COVID-19 exigiu a adaptação destes programas ao modelo remoto, o que possibilitou a condução e a conclusão de diversas pesquisas desenvolvidas em território brasileiro.

Não se deve passar por esta experiência e deixar de observar que a educação a distância é uma modalidade com potencial para desenvolver os programas de mestrado e doutorado e, assim, contribuir com a capacitação e qualificação profissional no país. É preciso que instituições, órgãos de regulação e fiscalização, educadores, pesquisadores e estudantes discutam esta pauta e, juntos, apresentem sugestões para avançar e fortalecer este nível educacional pouco explorado pelas possibilidades ofertadas pela EaD.

Neste sentido, espera-se que a legislação referente à educação a distância avance no país e continue a contribuir com a expansão desta modalidade, a qual apresenta um grande potencial para diminuir as barreiras de acesso à educação, principalmente a superior, que por muitos anos ficou restrita a uma pequena parcela da população brasileira. Ampliar a regulamentação legal referente à EaD confere ao ensino à distância a possibilidade de que este seja um meio de disseminação de conhecimentos e de transformação social, sempre conduzido com rigor e

amparado pelos dispositivos legais.

Referências

ABED. **Legislação em EaD**. 2017. Disponível em: <http://www.abed.org.br/documentos/ArquivoDocumento.440.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.

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

ALVES, L. Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. **Revista Brasileira de Aprendizagem, Aberta e a Distância**, v. 10, 2011. Disponível em: <http://seer.abed.net.br/index.php/RBAAD/article/view/235>. Acesso em: 10 ago. 2023.

ANJOS, A. M.; SILVA, G. E. G. **Tecnologias Digitais da Informação e da Comunicação (TDIC) na Educação**. Cuiabá: Universidade Federal de Mato Grosso, Secretaria de Tecnologia Educacional, 2018. Disponível em: https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/433309/2/TDIC%20na%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20_%20compilado_19_06-atualizado.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2494.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10195.htm#art8. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005**. 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: Presidência da República, 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Brasília, DF: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007**. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm. Acesso em: 16 jul.

2023.

BRASIL. **Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro de 2007**. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2007c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6320.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011**. Institui a Rede e-Tec Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2011b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7589.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

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: Presidência da República, 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, DF: Presidência da República, 2017d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Portaria nº 90, de 24 de abril de 2019. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade de educação a distância. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 80, p. 45, 26 abr. 2019b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n%C2%BA-90-de-24-de-abril-de-2019-85342005>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Portaria nº 275, de 18 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade a distância. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 244, p. 126, 20 dez. 2018b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56126031/do1-2018-12-20-portaria-n-275-de-18-de-dezembro-de-2018-56125835%C2%A0. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Portaria nº 2, de 4 de janeiro de 2021. Regulamenta o art. 8º da Portaria CAPES nº 90, de 24 de abril de 2019, estabelecendo as diretrizes para autorização de funcionamento e para a Avaliação de permanência de Polos de Educação a Distância (polo EaD) para oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 4, p. 26, 7 jan. 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2-de-4-de-janeiro-de-2021-297936777>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2011a.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.603, de 3 de abril de 2012**. Altera o inciso I do § 4º do art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para beneficiar a educação a distância com a redução de custos em meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112603.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.620, de 15 de janeiro de 2018**. Institui o dia 27 de novembro como Dia Nacional de Educação a Distância. Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113620.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução nº 1, 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. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 49, p. 23, 16 mar. 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21393466/do1-2016-03-14-resolucao-n-1-de-11-de-marco-de-2016-21393306. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 1, de 5 de janeiro de 2021. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 3, p. 19, 6 jan. 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-1-de-5-de-janeiro-de-2021-297767578>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.291, de 30 de dezembro de 2013. Estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e define parâmetros e normas para a sua expansão. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, nº 253, p. 10, 31 dez. 2013b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/41001-por-1291-2013-393-2016-setec-pdf/file>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.382, de 31 de outubro de 2017. Aprova, em extratos, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 210, p. 14, 01 nov. 2017c. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19390707/do1-2017-11-01-portaria-no-1-382-de-31-de-outubro-de-2017-19390624. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015. Dispõe sobre a oferta

da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, n. 155, p. 13, 14 ago. 2015c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18043-14-8-15port-817&category_slug=agosto-2015-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 10, de 02 de julho de 2009. Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, n.º 125, p. 17, 3 jul. 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/portaria10_seed.pdf. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 2.041, de 29 de novembro de 2023. Sobrestamento de processos de autorização de cursos superiores e de credenciamento de instituições de educação superior na Modalidade a Distância - EaD alcançados pelo disposto nesta Portaria. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 227, p. 38, 29 nov. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.041-de-29-de-novembro-de-2023-526999927>. Acesso em: 25 dez. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 2.117, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior – IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 239, p. 131, 11 dez. 2019c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n.º 4.059, de 10 de dezembro de 2004**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria normativa n.º 2, de 10 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/pdi/port%20normativa%20n2%20de%2010%20de%20janeiro%20de%202007.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria normativa n.º 11, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto no 9.057, de 25 de maio de 2017. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 117, p. 9, 21 jun. 2017b. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19128483/do1-2017-06-21-portaria-normativa-n-11-de-20-de-junho-de-2017-19128367. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Portaria n.º 21, de 03 de julho de 2015. **Boletim de Serviço**, [Brasília, DF], n.º 26, 03 jul. 2015a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/setembro-2015-pdf/21951-portaria-n21-2015-setec-pdf/file>. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Portaria nº 1.152, de 22 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a Rede e-Tec Brasil e sobre a oferta de cursos a distância por meio da Bolsa-Formação, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec [...]. [Brasília, DF], 2015b. Disponível em: https://map.mec.gov.br/attachments/download/63134/portaria_mec_1152_2015_dispe_sobre_a_Rede_e_Tec_Brasil.pdf. Acesso em: 16 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior. Instrução normativa nº 1, de 14 de janeiro de 2013. Dispõe sobre os procedimentos do fluxo dos processos de regulação de reconhecimento e renovação de reconhecimento decursos na modalidade EaD. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, ed. 10, p. 27, 15 jan. 2013a. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30158573/do1-2013-01-15-instrucao-normativa-n-1-de-14-de-janeiro-de-2013-30158569. Acesso em: 16 jul. 2023.

CARVALHO JÚNIOR, A. F. P. Educação a distância: uma análise dos modelos de ensino. *In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA*, 2012, São Carlos-SP. **Anais** [...]. São Carlos-SP, 2012. Disponível em: <http://sistemas3.sead.ufscar.br/ojs/Trabalhos/239-787-1-ED.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2023.

COLPANI, R. Educação a distância: identificação dos fatores que contribuíram para a evasão dos alunos no curso de Gestão Empresarial da Faculdade de Tecnologia de Mococa. **EaD em Foco**, v. 8, n. 1, ago. 2018. Disponível em: <https://eademfoco.cecierj.edu.br/index.php/Revista/article/view/688>. Acesso em: 18 ago. 2023.

CRUZ, J. R.; LIMA, D. 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, abr. 2019. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/64564>. Acesso em: 20 ago. 2023.

DALMAU, M. **Introdução à educação a distância**. 3. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014. Disponível em: http://arquivos.eadadm.ufsc.br/EaDADM/UAB_2014_2/Introducao_EaD/material_didatico/Livro%20texto%20Introdu%C3%A7%C3%A3o%20a%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20a%20Dist%C3%A2ncia.pdf. Acesso em: 11 ago. 2023.

FRANCO, S. R. K. *et al.* Aprendizagem na Educação a Distância: caminhos do Brasil. **Revista RENOTE**, v. 4, n. 2, dez. 2006. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/renote/article/view/14293/8209>. Acesso em: 24 ago. 2023.

LEVINE, S. J. **Making Distance Education Work: Understanding Learning and Learners at a Distance**. EUA: LearnerAssociates.net, 2011.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: Editora 34, 2011.

MAIA, C.; MATTAR, J. **ABC da EaD**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

MILL, D. (org.). **Dicionário crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. São Paulo: Papirus, 2018.

MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. **Educação a Distância: uma visão integrada**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

PRESSE, P. **Cenário competitivo das IES no Pós-COVID-19**. 15 set. 2020. Apresentação de Power Point. Disponível em: http://www.abed.org.br/arquivos/apresentacao_paulo_presse.pdf. Acesso em: 28 ago. 2023.

SILVA, M. P. D.; MELO, M. C. O. L.; MUYLDER, C. F. Educação a distância em foco: um estudo sobre a produção científica brasileira. **RAM – Revista de Administração Mackenzie**, v. 16, n. 4, p. 202-230, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ram/a/NBrjWSWJKnnbgfDjTTxbMth/?lang=pt>. Acesso em: 21 ago. 2023.

VELOSO, B. G.; MILL, D. Precarização do Trabalho Docente na Educação a Distância: elementos para pensar a valorização da docência virtual. **Educação em Foco**, v. 23, n. 1, p. 111-132, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/edufoco/article/view/20005>. Acesso em: 25 dez. 2023.

VIANNEY, J. **MEC muda regras da Educação a Distância, e vem queda nas mensalidades**. Hoper Educação, 2017. Disponível em: <https://www.hoper.com.br/single-post/mec-muda-regras-da-educacao-a-distancia-e-vem-queda-nas-mensalidades>. Acesso em: 28 ago. 2023.