



A TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: ANÁLISE HISTÓRICA E LEGISLATIVA (1996-2017)

Tiago Calazans Elias¹, Ângela Mara de Barros Lara², Nikolas Olekszechen³

¹Mestrando, Universidade Cesumar - UNICESUMAR, Maringá-PR. tiago.elias@unicesumar.edu.br.

²Docente do Programa de Pós-graduação da Universidade Unicesumar, Maringá-PR. angela.lara@unicesumar.edu.br. ³Docente do Programa de Pós-graduação da Universidade Unicesumar, Maringá-PR. nikolas.olekszechen@unicesumar.edu.br

RESUMO

Este estudo analisa a evolução histórica e legislativa da Educação a Distância (EaD) no Brasil, com foco no período de 1996 a 2017. A pesquisa, de natureza qualitativa e baseada em análise documental, investiga os principais atos normativos — leis, decretos, portarias e resoluções — que moldaram a modalidade. O marco inicial é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996, que institucionalizou a EaD, e o estudo se estende até o Decreto nº 9.057/2017, que consolidou um novo marco regulatório. A análise revela que a trajetória da EaD foi impulsionada por uma confluência de fatores: a disseminação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a influência de políticas neoliberais de reforma do Estado e as diretrizes de organismos internacionais para a expansão do ensino superior. O percurso é dividido em três fases: Institucionalização (1996-1998), Experimentação (1999-2006) e Expansão e Consolidação (2007-2017). Os resultados demonstram um crescimento exponencial da modalidade, majoritariamente liderado pela iniciativa privada, e evidenciam como os marcos regulatórios de 2005 e 2017 foram decisivos para normatizar, legitimar e, finalmente, flexibilizar a oferta de cursos, estabelecendo a EaD como um pilar central na reconfiguração do ensino superior brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Educação a Distância; Ensino Superior; Legislação Educacional.

1 INTRODUÇÃO

O final do século XX e o início do século XXI testemunharam uma expressiva expansão do acesso ao ensino superior no Brasil, um fenômeno intrinsecamente ligado ao crescimento da oferta de cursos na modalidade de Educação a Distância (EaD). Embora as primeiras iniciativas de EaD remontem ao início do século XX, utilizando mídias como jornais e rádio (Borges, 2015), foi a revolução digital que consolidou a modalidade como uma alternativa viável e escalável. A popularização de ferramentas como computadores, internet e plataformas de comunicação online transformou a dinâmica social e, conseqüentemente, a educacional, demandando um arcabouço legal que acompanhasse essas mudanças.

Nesse contexto, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, em 1996, representou o ponto de inflexão. Seu artigo 80 autorizou e incentivou formalmente a oferta de EaD em todos os níveis e modalidades de ensino, dando início a um processo contínuo de regulamentação. Ao longo das duas décadas seguintes, uma série de decretos, portarias e resoluções foram publicados para detalhar, normatizar e orientar a implementação e a avaliação da modalidade.

Este artigo tem como objetivo analisar o percurso histórico e legislativo da EaD no Brasil entre 1996 e 2017. A análise busca não apenas descrever os principais atos normativos, mas também contextualizá-los dentro de um cenário mais amplo, marcado por três fatores determinantes: (1) a disseminação massiva das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs); (2) a crise do Estado e a ascensão de políticas neoliberais que favoreceram a participação do setor privado na oferta de serviços sociais; e (3) a influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que recomendavam a diversificação e a flexibilização do ensino superior como forma de acelerar o acesso.



Para organizar a análise, o período foi estruturado em três fases distintas: a primeira, de Institucionalização (1996-1998), marcada pela criação do alicerce legal; a segunda, de Experimentação (1999-2006), caracterizada pelo crescimento inicial e pela publicação do primeiro grande marco regulatório; e a terceira, de Expansão e Consolidação (2007-2017), período de crescimento exponencial e da promulgação de um novo marco regulatório que flexibilizou a oferta de cursos.

2 MATERIAIS E MÉTODOS

A presente pesquisa foi desenvolvida com base em uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo-analítico, utilizando como principal técnica a análise documental. O objetivo foi reconstruir e interpretar a evolução da política educacional para a Educação a Distância no Brasil a partir de suas fontes primárias e secundárias.

Os materiais utilizados como fontes primárias consistem no conjunto de atos normativos que regulamentam a EaD, publicados entre 1996 e 2017. Foram analisados os seguintes documentos principais:

- **Leis:** Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/1996; Lei do Plano Nacional de Educação nº 10.172/2001; Lei do SINAES nº 10.861/2004; Lei do Plano Nacional de Educação nº 13.005/2014.
- **Decretos:** Decreto nº 1.917/1996; Decreto nº 2.494/1998; Decreto nº 2.561/1998; Decreto nº 5.622/2005 (primeiro marco regulatório); Decreto nº 5.800/2006 (criação da UAB); Decreto nº 6.303/2007; Decreto nº 9.057/2017 (segundo marco regulatório).
- **Portarias e Resoluções:** Portaria nº 2.253/2001; Resolução CNE/CES Nº 1/2016.

Como fontes secundárias, foram utilizados artigos acadêmicos, relatórios e dados estatísticos que fornecem a contextualização teórica e empírica da análise. Destacam-se os trabalhos de Segenreich e Castro (2012) sobre a evolução da EaD, Bresser Pereira (1999) sobre a reforma do Estado, e Gonzalves (2019) sobre a influência de organismos internacionais, além de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O método consistiu em três etapas:

1. **Levantamento e Sistematização:** Identificação e catalogação dos principais atos normativos relacionados à EaD no período delimitado.
2. **Análise de Conteúdo:** Leitura e interpretação detalhada de cada documento, focando em seus objetivos, diretrizes, e no impacto gerado sobre a oferta e a regulação da modalidade.
3. **Contextualização e Síntese:** Cruzamento das informações legislativas com a literatura acadêmica e os dados estatísticos para construir uma narrativa coesa que explica a trajetória da EaD, dividida nas três fases propostas (Institucionalização, Experimentação e Expansão). O resultado é apresentado na forma de uma discussão cronológica e temática.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise dos documentos e do contexto histórico permitiu delinear a evolução da EaD em três fases distintas, cada uma com características e marcos regulatórios próprios.

3.1. Primeira Fase: Institucionalização (1996–1998)

Esta fase é inaugurada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/1996, que, em seu Artigo 80, conferiu à EaD um status oficial e determinou que o Poder Público incentivaria sua oferta. A lei estabeleceu a necessidade de credenciamento



específico das instituições pela União, garantindo um controle centralizado sobre a qualidade da modalidade.

Para operacionalizar essa nova política, o governo criou, através do Decreto nº 1.917/1996, a Secretaria de Educação a Distância (SEED), órgão vinculado ao MEC responsável por planejar e coordenar a implementação da política de EaD no país. A SEED teve um papel fundamental até sua extinção em 2011.

A regulamentação do Art. 80 da LDB veio com o Decreto n.º 2.494/1998, que conceituou a EaD como uma modalidade baseada na autoaprendizagem, mediada por recursos didáticos e com flexibilidade de horários e duração. Este decreto foi posteriormente alterado pelo Decreto nº 2.561/1998, que delegou competências para o credenciamento de instituições aos diferentes sistemas de ensino (federal, estaduais e municipais).

Contextualmente, essa institucionalização ocorreu em um cenário de reforma do Estado (Bresser Pereira, 1999), que buscava reduzir o papel do setor público e incentivar a atuação do setor privado e do "público não-estatal". A EaD surgiu, assim, como uma solução alinhada às recomendações de organismos internacionais para expandir o acesso ao ensino superior de forma mais rápida e com menor custo estatal (Gonzalves, 2019).

3.2. Segunda Fase: Experimentação (1999–2006)

Este período foi marcado por um crescimento inicial e pela busca de um modelo regulatório mais robusto. A Portaria nº 2.253/2001 representou um passo importante ao permitir que cursos presenciais ofertassem até 20% de sua carga horária a distância, introduzindo um modelo híbrido e familiarizando as instituições com as TICs.

O crescimento da modalidade, ainda que incipiente, foi notável. Dados de Segenreich e Castro (2012) mostram que, entre 2000 e 2005, o número de vagas ofertadas saltou de 6.430 para 423.411, um aumento de mais de 6.000%. Esse crescimento foi impulsionado pelas metas do Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2010), que visava ampliar o acesso ao ensino superior para 30% da população de 18 a 24 anos e previa a criação de um sistema de educação a distância.

O auge desta fase foi a publicação do Decreto nº 5.622/2005, considerado o primeiro grande marco regulatório da EaD. Este decreto revogou os anteriores e trouxe um detalhamento sem precedentes, definindo a EaD, estabelecendo a obrigatoriedade de momentos presenciais (avaliações, estágios, laboratórios), e exigindo uma infraestrutura de qualidade, como polos de apoio presencial e bibliotecas com acervo digital.

Como contraponto à expansão privada, o governo lançou em 2006, através do Decreto nº 5.800, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). A UAB foi concebida como uma política pública para expandir e interiorizar a oferta de ensino superior público e gratuito, com foco na formação de professores da educação básica.

3.3. Terceira Fase: Expansão e Consolidação (2007–2017)

Este período foi caracterizado por uma massificação da EaD. O número de ingressantes na modalidade saltou de cerca de 211 mil em 2010 para quase 3 milhões em 2023 (INEP, 2025), evidenciando uma consolidação definitiva. A regulação também se tornou mais complexa, com a CAPES assumindo, a partir de 2007, um papel central na avaliação e indução da formação de professores, especialmente no âmbito da UAB.

O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) reforçou o papel estratégico da EaD. Suas metas de expansão do ensino superior (Meta 12) e de qualificação docente (Meta 13) foram diretamente associadas ao uso da modalidade. A inclusão de cursos a distância com avaliação positiva em programas de financiamento como FIES e PROUNI (Estratégia 12.20) legitimou a EaD como um caminho para a democratização do acesso.

O ápice regulatório desta fase foi o Decreto nº 9.057/2017. Este novo marco regulatório, promulgado no governo de Michel Temer, revogou o decreto de 2005 e



promoveu uma significativa flexibilização das regras. Entre as principais mudanças, destacam-se:

- O credenciamento automático de instituições públicas para a oferta de EaD.
- A dispensa de autorização prévia para a criação de cursos à distância por instituições com autonomia (universidades).
- A permissão para parcerias entre instituições credenciadas e outras pessoas jurídicas para a criação de polos de apoio presencial.

Essa flexibilização, especialmente na criação de polos, abriu as portas para uma expansão sem precedentes da iniciativa privada, que passou a dominar amplamente o mercado da EaD, preparando o terreno para o crescimento extraordinário que se observaria nos anos seguintes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da trajetória da Educação a Distância no Brasil entre 1996 e 2017 revela um processo complexo, moldado pela interação dinâmica entre avanços tecnológicos, diretrizes políticas e interesses econômicos. A evolução legislativa, desde a autorização pioneira na LDB até os abrangentes marcos regulatórios de 2005 e 2017, não foi um ato isolado, mas uma resposta a um contexto de reforma do Estado, pressão de organismos internacionais e a necessidade de massificação do ensino superior.

Fica evidente que a EaD se consolidou como um vetor central na reconfiguração da educação superior brasileira. A política para a modalidade apresentou uma dualidade marcante: por um lado, iniciativas públicas como o Sistema UAB buscaram utilizá-la para fins de democratização e formação de professores; por outro, o ambiente regulatório, especialmente após a flexibilização de 2017, pavimentou o caminho para uma expansão exponencial liderada pelo setor privado.

Os marcos regulatórios foram fundamentais para dar legitimidade, estrutura e padrões de qualidade à EaD. Contudo, a passagem de um modelo mais rígido (Decreto de 2005) para um mais flexível (Decreto de 2017) reflete uma mudança na política educacional, que passou a priorizar a expansão e a desregulamentação em detrimento de um controle mais estrito da qualidade.

Conclui-se que o período analisado não apenas institucionalizou a EaD no Brasil, mas a estabeleceu como uma força transformadora, cujo crescimento extraordinário levanta debates contínuos sobre qualidade, equidade e o futuro do ensino superior no país.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JUNIOR, C. A. (2009). *A Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e a política de educação a distância no Brasil*.

BALZZAN, N. C. (2012). *Políticas de regulação da educação a distância no Brasil: continuidades e rupturas*.

BORGES, F. A. (2015). *História da Educação a Distância no Brasil*.

BRASIL. (1996a). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

BRASIL. (1996b). *Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996*. Dispõe sobre a criação da Secretaria de Educação a Distância.



BRASIL. (1998). *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.

BRASIL. (1998). *Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998*. Altera a redação dos arts. 11 e 12 do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998.

BRASIL. (2001). *Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001*. Dispõe sobre a oferta de disciplinas em regime não presencial em cursos de graduação.

BRASIL. (2001). *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

BRASIL. (2005). *Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005*. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 1996.

BRASIL. (2006). *Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006*. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

BRASIL. (2007). *Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007*. Altera dispositivos dos Decretos nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e 5.773, de 9 de maio de 2006.

BRASIL. (2014). *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

BRASIL. (2016). *Resolução CNE/CES 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.

BRASIL. (2017). *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.

BRESSER PEREIRA, L. C. (1999). *Reforma do Estado para a Cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*.

GONZALVES, E. P. (2019). *O Banco Mundial e a educação superior brasileira: uma análise das políticas de expansão*.

INEP. (2025). *Censo da Educação Superior*. [Nota: A referência no texto original aponta para 2025, o que é mantido aqui, embora se refira a dados até 2023].

PEREIRA, M. A.; SILVA, R. S. (2010). *Tecnologias da Informação e Comunicação e a Educação a Distância no Brasil*.

SEGENREICH, S. C. D.; CASTRO, M. H. G. (2012). *A Educação a Distância no Brasil: políticas, expansão e desafios*.