

EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: CONTROVÉRSIAS REGULATÓRIAS E SEUS IMPACTOS NOS MODELOS DE CURSOS

Eixo temático 2 - Configurações da educação superior na atualidade e tendências em construção.

Sueldes de Araújo
Professor Associado da Universidade Federal Rural do Semi Árido
Email: sueldes.araujo@ufersa.edu.br

Introdução

A trajetória da Educação a Distância (EAD) no ensino superior brasileiro esteve sempre marcada por um processo regulatório instável e permeado por controvérsias. Essa instabilidade resultou tanto da ausência de consenso político entre diferentes governos quanto das divergências em torno das concepções pedagógicas e dos modelos de cursos. O cenário que se consolidou foi de constantes mudanças normativas, perpassado por disputas entre interesses públicos e privados, o que impactou diretamente a identidade da modalidade e dificultou seu processo de consolidação no ensino superior.

Mais do que uma questão técnica, a regulação da EAD expressa embates sobre o papel do Estado e do mercado na educação, cujos reflexos se manifestam na configuração curricular, na organização pedagógica e nos formatos institucionais. Ao longo das últimas décadas, cada marco regulatório não apenas ajustou procedimentos administrativos, mas também redefiniu modelos de cursos e práticas institucionais, revelando um campo educacional permanentemente tensionado.

Este estudo, de natureza qualitativa e de caráter documental, fundamenta-se na análise de dispositivos legais que regulamentam a EAD no Brasil, abrangendo o período da promulgação da LDB nº 9.394, de 1996, até o Decreto nº 12.456, de 2025. Foram examinadas leis, decretos e documentos oficiais produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), especialmente os dados do *Censo da Educação Superior*. Complementarmente, a investigação recorreu à literatura acadêmica especializada, mobilizando autores que discutem os impactos da regulação



sobre os modelos de cursos, a precarização do trabalho docente e os desafios da qualidade na EAD.

A análise foi conduzida sob a perspectiva dialética, permitindo evidenciar as contradições estruturantes da modalidade e compreender como o processo de construção de sua identidade se desenvolve em meio às controvérsias regulatórias e aos impactos que estas produzem nos modelos de cursos ofertados no país.

1. Marco regulatório da EAD: indefinição nas configurações dos modelos de cursos

O desenvolvimento da Educação a Distância (EAD) no Brasil foi marcado por um conjunto de regulamentações permeadas por conflitos ideológicos, que moldaram de maneira decisiva a configuração dos cursos. Essas normas oscilaram entre a ênfase na centralidade da atuação docente nos processos de ensino e aprendizagem e a valorização da mediação tecnológica como eixo principal, resultando em modelos distintos de organização pedagógica.

A partir desse cenário regulatório tensionado, a modalidade expandiu-se no ensino superior brasileiro, consolidando-se como uma alternativa de acesso a esse nível educacional, mas também revelando indefinições estruturais que impactaram na construção de sua identidade e credibilidade.

Nesse percurso histórico, alguns marcos legais se destacam por terem definido os contornos iniciais da EAD no país. O primeiro deles foi o Decreto nº 2.494/1998 (Brasil, 1998), que regulamentou o Artigo 80 da LDB nº 9.394/1996 (Brasil, 1996). Esse decreto definiu a Educação a Distância como uma modalidade voltada à autoaprendizagem, mediada por recursos didáticos sistematicamente organizados. Nesse marco regulatório, a atuação docente foi relegada a um papel secundário, o que gerou críticas pela ausência explícita de professores no processo formativo. A modalidade assumia, assim, um caráter predominantemente instrumental, em que os meios tecnológicos se sobrepunham à interação pedagógica, gerando muitas resistências e críticas da categoria docente.

Essas críticas e resistências, especialmente vindas de setores acadêmicos e da própria categoria docente, apontavam para a necessidade de maior valorização da dimensão pedagógica na EAD. Em resposta a esse cenário, o governo federal instituiu o

Decreto nº 5.622/2005 (Brasil, 2005), que reposicionou a mediação didático-pedagógica como elemento central, garantindo a presença explícita de professores, ainda que em tempos e espaços distintos. Essa redefinição conferiu maior credibilidade à modalidade e impulsionou sua expansão, sobretudo na rede privada. De forma complementar, o Decreto nº 5.773/2006 (Brasil, 2006) introduziu mecanismos de credenciamento e supervisão, reforçando o papel regulador do Estado. Embora tenha ampliado a credibilidade da EAD, trouxe maior burocratização, freando a expansão acelerada do setor privado e buscando conter riscos de mercantilização.

O Decreto nº 6.303/2007 (Brasil, 2007) ajustou essa tensão, mantendo a lógica de supervisão, mas introduzindo elementos de flexibilização para instituições já credenciadas. Esse equilíbrio entre regulação e expansão revela o esforço estatal em conter excessos sem inviabilizar o crescimento da modalidade.

Em 2017, em um contexto político marcado pela ascensão de forças neoliberais ideologicamente inclinadas ao mercado, foi instituído o Decreto nº 9.057/2017 (Brasil, 2017). Esse marco regulatório influenciou diretamente a alteração do Inciso IV do Artigo 61 da LDB, promovida pela Lei nº 13.415/2017 (Brasil, 2017), ampliando a abrangência e a atuação dos profissionais da educação ao legitimar a substituição da expressão “professores” por “profissionais da educação” no novo Decreto.

A mudança não apenas redefiniu o escopo dos agentes autorizados a atuar nos processos educativos, mas também refletiu uma concepção de formação alinhada às demandas de flexibilização e diversificação próprias do contexto neoliberal. Nesse sentido, indivíduos com “notório saber”, oriundos de diferentes espectros, passaram a ser legitimados para atuar na modalidade, evidenciando uma reconfiguração das fronteiras entre saberes acadêmicos e saberes práticos no campo educacional.

Tal redefinição ampliou o conceito de profissionais da educação para atender às demandas imediatas da EAD, mas também gerou críticas por ampliar espaço à precarização do trabalho docente e à flexibilização dos critérios de qualidade. Esse movimento tensionou ainda mais o debate sobre a identidade e a credibilidade da modalidade, evidenciando os impactos da lógica neoliberal sobre a formação e a prática educativa.



Por fim, em um contexto de ascensão de forças políticas progressistas, o Ministério da Educação instituiu o Decreto nº 12.456/2025 após um processo amadurecido de análise crítica sobre a expansão acelerada da modalidade. Fruto de amplo debate entre MEC, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil, o decreto consolidou-se como instrumento de contenção e reorganização, reafirmando o papel regulador do Estado diante da hegemonia privada. Ao estabelecer parâmetros de qualidade mais rigorosos e aperfeiçoar mecanismos de acompanhamento e avaliação, buscou corrigir distorções históricas sem inviabilizar o crescimento da EAD, sinalizando a tentativa de conciliar expansão com compromisso público e qualidade social da educação.

2. A Influência das Regulamentações nos Modelos de Cursos Superiores

A regulamentação da EAD exerceu papel decisivo na configuração dos cursos superiores, ao estabelecer parâmetros que ora ampliaram, ora restringiram possibilidades de organização pedagógica. Cada decreto trouxe consigo uma concepção distinta de ensino e aprendizagem, refletindo disputas ideológicas e interesses diversos que permeiam o campo educacional.

Essa alternância regulatória produziu impactos diretos na forma como os cursos foram estruturados: desde currículos mais rígidos e centrados na docência até formatos altamente flexíveis, sustentados por plataformas digitais e estratégias de massificação. Ao mesmo tempo, evidenciou que a EAD não se configurou apenas como alternativa metodológica, mas como uma modalidade educacional em permanente tensão para atender a interesses diversos, reafirmando o papel do Estado como gestor das condições de expansão sob a lógica do capital.

Essas tensões desencadearam uma discussão acadêmica intensa, sobretudo entre docentes que denunciaram a precarização do trabalho na EAD, tanto no setor público quanto no privado, ainda que com especificidades distintas (Bellinaso, 2020; Côrtes Dian, 2024).

Em vez de valorizar o papel intelectual do professor na interação e mediação pedagógica, muitos modelos de curso passaram a se apoiar em uma concepção de

autodidatismo. Como consequência, verificou-se elevada evasão, marcada pelo isolamento e pela solidão enfrentados pelos estudantes diante de estruturas tecnológicas desprovidas de vínculos efetivos com professores (Bellinaso, 2020; Moran, 2015; Silva & Oliveira, 2021; INEP, 2024).

No ensino superior privado, especialmente, a expansão acelerada da EAD impactou diretamente os cursos presenciais, que gradualmente foram se transformando em formatos híbridos ou totalmente virtuais. Esse movimento reduziu significativamente a contratação de docentes, deslocando a ênfase para modelos mediados por plataformas digitais e tutores, em consonância com a lógica de racionalização de custos e massificação da oferta (Bellinaso, 2020; Silva & Oliveira, 2021). Dados do Censo da Educação Superior 2024 (INEP, 2025) confirmam essa tendência: cerca de 87% das matrículas em EAD estavam concentradas na rede privada, consolidando a modalidade como principal estratégia de expansão dos cursos superiores nesse setor.

Considerações Finais

A análise da EAD no Brasil evidencia que sua expansão no ensino superior ocorreu de forma acelerada, mas sua consolidação não se deu de maneira linear. O processo está permanentemente marcado por tensões constantes entre flexibilização e controle, expansão e qualidade. Os diferentes decretos revelam como a regulação foi moldada por interesses diversos e orientações ideológicas, ora reforçando a centralidade da docência, ora privilegiando a mediação tecnológica e a lógica mercadológica.

O resultado foi a configuração de modelos de curso profundamente distintos, que oscilaram entre propostas centradas na interação pedagógica e formatos altamente flexíveis, sustentados por plataformas digitais. A predominância da rede privada na oferta de EAD, responsável por cerca de 87% das matrículas em 2024, segundo o *Censo da Educação Superior* (INEP, 2025), reforça a necessidade de uma regulação capaz de equilibrar expansão e qualidade, evitando a precarização da docência e a evasão estudantil.

O Decreto nº 12.456/2025 (Brasil, 2025), nesse contexto, significou a tentativa de reposicionar o Estado no campo da regulação, corrigindo distorções sem inviabilizar o

crescimento da modalidade, apesar da resistência do setor privado. Assim, o marco regulatório da EAD revela que a modalidade não pode ser compreendida apenas como inovação metodológica, mas como parte integrante da política educacional, permeada por disputas políticas e acadêmicas. Nesse cenário, a regulação assume papel estratégico na definição dos rumos da formação superior e da qualidade social da educação brasileira, evidenciando que a EAD vem se consolidando não apenas como alternativa tecnológica, mas como espaço de embates que moldam concepções de ensino, aprendizagem e compromisso público com a formação cidadã.

Referências

BELLINASO, Filipe. *Educação a distância (EAD) e o trabalho docente: o aumento da precarização*. São Paulo: UNESP, 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

_____. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da LDB nº 9.394/96. Diário Oficial da União, Brasília, 11 fev. 1998.

_____. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da LDB nº 9.394/96. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2005.

_____. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre credenciamento e supervisão das instituições de ensino superior. Diário Oficial da União, Brasília, 10 mai. 2006.

_____. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos do Decreto nº 5.773/2006. Diário Oficial da União, Brasília, 13 dez. 2007.

_____. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta a oferta de educação a distância. Diário Oficial da União, Brasília, 26 mai. 2017.

_____. Decreto nº 12.456, de 15 de setembro de 2025. Dispõe sobre a oferta de cursos superiores na modalidade a distância. Diário Oficial da União, Brasília, 16 set. 2025.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior 2024*. Brasília: MEC/Inep, 2025.

CÔRTES DIAN, Martha Regina. *A precarização do trabalho e da formação docente: a farsa e a tragédia da formação humana*. Rio de Janeiro: UERJ, 2024.

MORAN, José. *A educação que desejamos: novos desafios e como chegar lá*. Campinas: Papirus, 2015.

SILVA, Maria; OLIVEIRA, João. *Evasão na educação a distância: causas e desafios*. São Paulo: Cortez, 2021.