

EVOLUÇÃO NORMATIVA E TRAJETÓRIA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: RELAÇÕES ENTRE FLEXIBILIZAÇÃO REGULATÓRIA E EXPANSÃO PARA O MERCADO

JÉSSICA CRISTINA MENDES DE GODOI FERREIRA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE-UEG/Inhumas
jessica.ferreira@ueg.br

DRA. RENATA RAMOS DA SILVA CARVALHO
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE-UEG/Inhumas
renata.ramos@ueg.br

PALAVRAS-CHAVES: EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, REGULAÇÃO, QUALIDADE

A expansão da educação a distância (EaD) na educação superior brasileira apresenta um cenário de expressiva expansão nas últimas décadas. Este avanço é evidenciado pelos dados do Censo da Educação Superior de 2024, que indicam um aumento de 207.202 matrículas em cursos de graduação em 2005, ano em que se estabelece o marco regulatório da modalidade, por meio do Decreto nº 5.622/2005, para 5.189.391 em 2024, correspondendo a 78,6% das matrículas da educação superior no país.

Esse crescimento reposiciona a EaD no interior das políticas educacionais, especialmente no contexto das estratégias de ampliação do acesso previstas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), com destaque para a Meta 12. Contudo, a dinâmica de expansão observada revela contradições importantes quando analisada à luz das diretrizes do próprio PNE. A concentração de matrículas no setor privado, que atualmente responde pela ampla maioria dos estudantes da educação superior, evidencia um descompasso em relação à meta de ampliação da participação do setor público e à estratégia de interiorização da oferta por meio da rede federal e do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).



A expansão da EaD via setor privado é impulsionado por diversos fatores, entre os quais se destacam as flexibilizações regulatórias que, ao longo da última década, ampliaram as condições institucionais para a oferta dessa modalidade por instituições de ensino superior privadas.

Nesse contexto, a análise da trajetória normativa da EaD permite compreender como diferentes arranjos regulatórios contribuíram para conformar esse cenário. Desde sua institucionalização na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a modalidade tem sido objeto de sucessivos dispositivos legais que expressam disputas em torno do papel do Estado, dos mecanismos de regulação e das finalidades da educação superior, tensionando permanentemente a relação entre ampliação do acesso, garantia de qualidade formativa e efetivação do direito à educação.

A evolução desse marco regulatório evidencia dois movimentos distintos. O primeiro, compreendido entre os anos 2000 e 2016, caracteriza-se pela constituição de um arcabouço normativo orientado à estruturação da modalidade e à indução de padrões mínimos de qualidade. Nesse contexto, a institucionalização e o aprimoramento das normativas da EaD, como o Decreto nº 5.622/2005, os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância (2007) e a Resolução CNE/CES nº 1/2016, representam esforços articulados, no âmbito do modelo de Estado vigente, para conferir materialidade aos princípios de democratização do acesso e garantia da qualidade, discursivamente afirmados e também assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB nº 9.394/1996. Nesse período, a EaD foi progressivamente reconhecida como modalidade educacional, dotada de especificidades pedagógicas e institucionais, sendo acompanhada pela definição de critérios mais rigorosos para credenciamento institucional, autorização de cursos e avaliação. Exigências como a comprovação de capacidade acadêmica e administrativa das instituições, a elaboração de Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI) e a realização de avaliações presenciais in loco, tanto na sede quanto nos polos de apoio presencial, indicam um esforço de consolidação de mecanismos de controle estatal.

A partir de 2016, identifica-se uma inflexão nesse modelo regulatório, marcada pela introdução de dispositivos que flexibilizam significativamente os processos de regulação da

modalidade. Os embates no campo educacional durante a vigência do PNE (2014–2024), protagonizados por diferentes atores públicos, privados e institucionais, evidenciam distintas concepções de educação a distância, explícitas ou implícitas no arcabouço legal que regula essa modalidade. Nesse contexto, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão do governo Michel Temer, destacam-se marcos como a Emenda Constitucional nº 95/2016 e o Decreto nº 9.057/2017. Esses dispositivos, tomados como referência, juntamente com outros decretos e portarias, passam a simplificar procedimentos de credenciamento, ampliar a autonomia institucional para criação de cursos e polos, permitir a expansão do número de vagas sem autorização prévia e reduzir a exigência de avaliações presenciais in loco, que passaram a serem restritas à sede das instituições. Além disso, mecanismos como a prorrogação automática de atos autorizativos condicionada a indicadores de desempenho e a flexibilização de processos de reorganização institucional contribuem para reconfigurar o papel do Estado na regulação da educação superior.

Esse conjunto de mudanças normativas insere-se em um contexto mais amplo de transformações nas políticas educacionais, caracterizado pela incorporação de instrumentos de regulação baseados em desempenho, pela ampliação da autonomia institucional e pela crescente participação de atores privados na oferta educacional. Nessa perspectiva, a trajetória da EaD no Brasil dialoga com tendências globais de reconfiguração do papel do Estado na educação, nas quais se combinam processos de descentralização, flexibilização regulatória e adoção de mecanismos de governança orientados por resultados.

A análise dos dados de expansão da EaD, com base no Censo da Educação Superior 2024, evidencia uma relação significativa entre essas mudanças regulatórias e o crescimento da modalidade. Conforme Figura 1, observa-se que o aumento do número de cursos e de matrículas se intensifica de forma mais acelerada no período posterior à flexibilização normativa, a partir de 2016, sugerindo uma correlação entre a ampliação das condições institucionais de oferta e a expansão quantitativa da EaD.

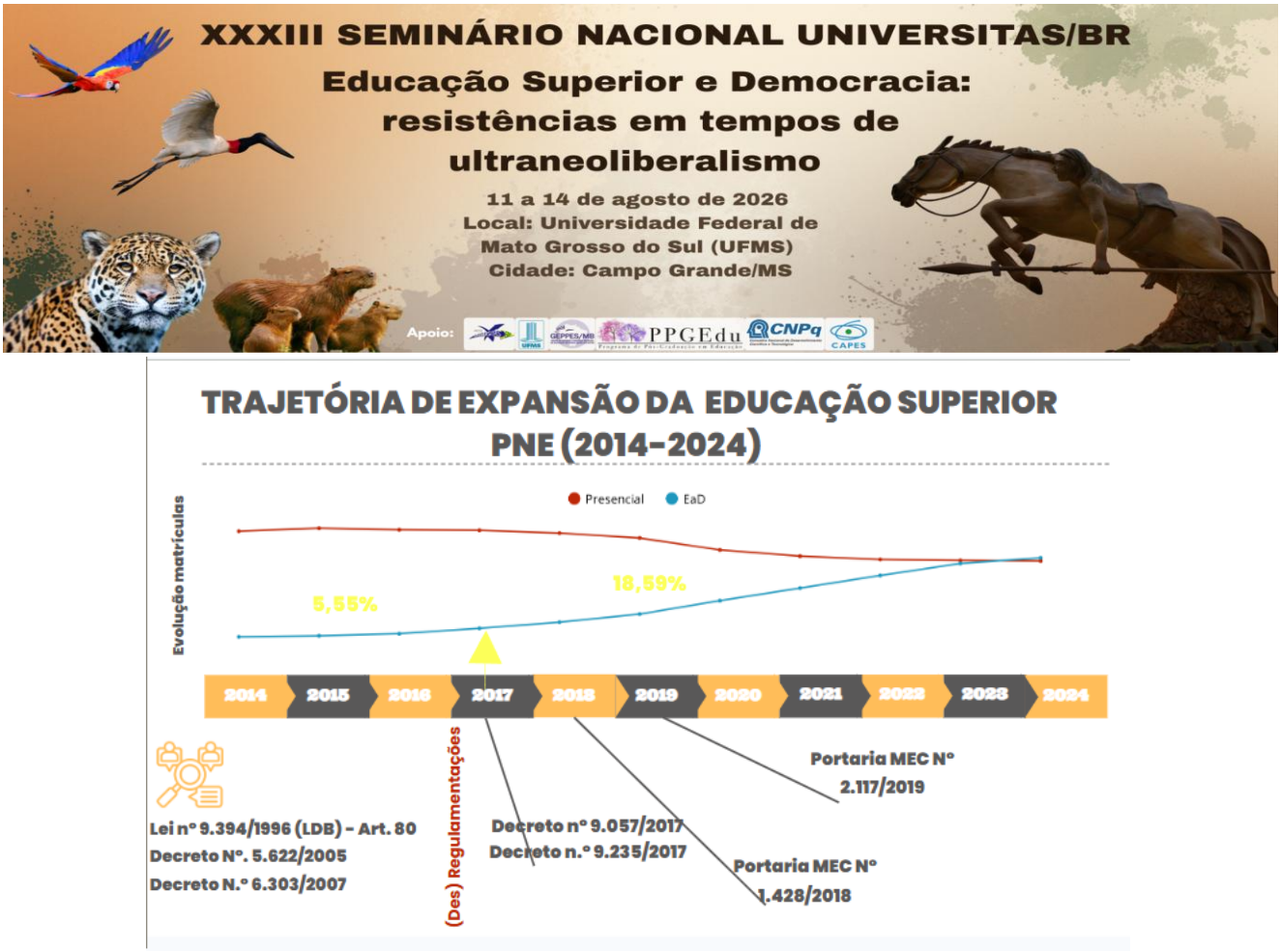


Figura 1 - Relação da flexibilização normativa e expansão da educação superior durante vigência do PNE (2014-2024)
Fonte: autora (2026)

Entre 2006 e 2016, o número de cursos de graduação a distância passou de 349 para 1.662, representando um crescimento de 365%. Já no período de 2016 a 2024, esse quantitativo alcançou 11.297 cursos, o que corresponde a um incremento de aproximadamente 580% (Brasil, 2025).

Movimento semelhante pode ser observado no número de ingressantes. Entre 2005 e 2016, as matrículas na modalidade cresceram de 207.206 para 1.494.418. Já no período entre 2016 e 2024, esse quantitativo atingiu 5.189.391 matrículas, indicando um ritmo de expansão significativamente mais intenso.

Os resultados parciais da pesquisa indicam que, enquanto os primeiros marcos normativos buscaram estruturar a modalidade e estabelecer parâmetros mínimos de qualidade, as mudanças regulatórias implementadas a partir de 2016 indicam um processo de flexibilização que ampliou significativamente as condições institucionais para expansão da oferta, especialmente no setor privado.

Esse movimento contribuiu para deslocar a lógica inicialmente associada à democratização do acesso à educação superior para um modelo de expansão orientado

predominantemente por interesses de mercado. Nesse sentido, torna-se fundamental retomar o debate sobre os referenciais de qualidade da educação a distância, de modo a reafirmar a educação superior como direito social e política pública, distinguindo a democratização do acesso de processos de massificação educacional que podem comprometer a qualidade formativa.

REFERÊNCIAS

BRASIL (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República.
BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Censo da educação superior 2024 – Divulgação dos resultados – INEP. Brasília, 17 de setembro de 2025.

BRASIL. (2005) Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394/1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

BRASIL. (2007a) Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância. Brasília, DF: Ministério da Educação – Secretaria de Educação a Distância, 2007. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/politica-regulacao-supervisao-educacao-superior/referencia2.pdf. Acesso em: 14 nov. 2025

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 da Educação Superior na Modalidade a Distância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 mar. 2016.

BRASIL (2017) Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394/1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 maio 2017.