

**A Democratização em Discurso e em Prática:
trajetória normativa da educação a distância e suas relações com a flexibilização
regulatória e a expansão para o mercado**

*The Democratization in Discourse and in Practice:
the normative trajectory of Distance Education and its relations with regulatory flexibilization
and market expansion*

*La Democratización en el Discurso y en la Práctica:
la trayectoria normativa de la Educación a Distancia y sus relaciones con la flexibilización
regulatoria y la expansión hacia el mercado*

Jéssica Cristina Mendes de Godoi Ferreira¹
Universidade Estadual de Goiás

Renata Ramos da Silva Carvalho²
Universidade Estadual de Goiás

Resumo: A educação, enquanto direito social, tem sido historicamente configurada por disputas em torno do papel do Estado e das finalidades das políticas educacionais. No Brasil, a Educação a Distância (EaD), reconhecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), consolida-se como estratégia de ampliação do acesso à educação superior, especialmente a partir dos anos 2000. Contudo, sua trajetória regulatória revela tensões entre o discurso de democratização e as formas concretas de implementação. Este estudo analisa o arcabouço normativo da EaD no Brasil, com base em levantamento documental realizado em fontes oficiais, incluindo sítios institucionais do portal do planalto e do sistema MEC Normas. A investigação examina como leis, decretos, portarias e resoluções estruturaram a modalidade, buscando identificar se tais dispositivos contribuíram para a garantia de qualidade ou para a flexibilização da oferta. O referencial teórico fundamenta-se em autores do campo das políticas educacionais, com destaque para Dourado (2017), Lima, Echalar e Oliveira (2020), Lima (2013 e 2025) e Mill (2016), que subsidiam a análise das políticas a partir das categorias Estado, regulação, qualidade e disputas de projetos. Os resultados indicam que a materialização das políticas de EaD ocorre de forma heterogênea e contraditória, expressando disputas entre diferentes projetos de Estado, revelando a coexistência de dois movimentos: um orientado pela regulação estatal e pela qualidade socialmente referenciada e outro marcado pela flexibilização normativa e expansão mercantil da EaD.

Palavras-chave: Educação a Distância; Políticas Educacionais; Regulação Educacional; Qualidade; Mercantilização.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE da Universidade Estadual de Goiás, UnU Inhumas, Goiás (GO), Brasil. Analista de Gestão Administrativa da Universidade Estadual de Goiás, UnU Niquelândia, Goiás (GO), Brasil. E-mail: jessica.ferreira@ueg.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1367584090626788>; ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-4293-2465>.

² Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás. Docente do Ensino Superior da Universidade Estadual de Goiás, UnU Inhumas, Goiás (GO), Brasil. E-mail: renata.ramos@ueg.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9139962889438722>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7461-6698>.

Abstract: Education, as a social right, has historically been shaped by disputes surrounding the role of the State and the purposes of educational policies. In Brazil, Distance Education (EaD - *Educação a Distância*), recognized by the Law of Guidelines and Bases of National Education (*Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, Law No. 9,394/1996), has been consolidated as a strategy to expand access to higher education, especially since the 2000s. However, its regulatory trajectory reveals tensions between the discourse of democratization and the concrete forms of its implementation. This study analyzes the normative framework of Distance Education in Brazil, based on a documentary survey conducted using official sources, including institutional websites such as the *portal do planalto* and the *MEC Normas* system. The investigation examines how laws, decrees, ordinances, and resolutions have structured this modality, seeking to identify whether these instruments have contributed to ensuring quality or to the flexibilization of provision. The theoretical framework is grounded in authors from the field of educational policy, particularly Dourado (2017), Lima, Echalar, and Oliveira (2020), Lima (2013 and 2025), and Mill (2016), who support the analysis of policies through the categories of State, regulation, quality, and project disputes. The findings indicate that the materialization of Distance Education policies occurs in a heterogeneous and contradictory manner, expressing disputes among different State projects and revealing the coexistence of two movements: one oriented towards state regulation and socially referenced quality, and another marked by normative flexibilization and the market-driven expansion of Distance Education.

Keywords: Distance Education; Educational Policies; Educational Regulation; Quality; Commodification.

Resumen: La educación, en tanto derecho social, ha sido históricamente configurada por disputas en torno al papel del Estado y a las finalidades de las políticas educativas. En Brasil, la Educación a Distancia (EaD), reconocida por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (Ley n.º 9.394/1996), se consolida como una estrategia de ampliación del acceso a la educación superior, especialmente a partir de los años 2000. No obstante, su trayectoria regulatoria revela tensiones entre el discurso de democratización y las formas concretas de implementación. Este estudio analiza el marco normativo de la Educación a Distancia en Brasil, a partir de un relevamiento documental realizado en fuentes oficiales, incluyendo sitios institucionales como el Portal del Planalto y el sistema MEC Normas. La investigación examina cómo leyes, decretos, ordenanzas y resoluciones han estructurado esta modalidad, buscando identificar si dichos instrumentos han contribuido a la garantía de la calidad o a la flexibilización de la oferta. El marco teórico se fundamenta en autores del campo de las políticas educativas, con destaque en Dourado (2017), Lima, Echalar y Oliveira (2020), Lima (2013 y 2025) y Mill (2016), quienes sustentan el análisis de las políticas a partir de las categorías de Estado, regulación, calidad y disputas de proyectos. Los resultados indican que la materialización de las políticas de EaD ocurre de forma heterogénea y contradictoria, expresando disputas entre distintos proyectos de Estado y revelando la coexistencia de dos movimientos: uno orientado por la regulación estatal y por una calidad socialmente referenciada, y otro marcado por la flexibilización normativa y la expansión mercantil de la Educación a Distancia.

Palabras clave: Educación a Distancia; Políticas Educativas; Regulación Educativa; Calidad; Mercantilización.

Recebido em: 31 de março de 2026

Aceito em: 25 de maio de 2026

Introdução

A educação tem sido historicamente moldada e materializada por meio de políticas educacionais a partir das concepções e funções assumidas pelo modelo de Estado vigente em cada período histórico. No Brasil, transformações significativas ocorreram na consolidação da educação como direito social e dever do Estado, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 205, impõe importantes desafios no tocante à garantia da educação para todos.

Desde este marco histórico de afirmação da garantia do direito à educação, no qual se intensificou o discurso em torno de propostas voltadas à educação para todos, especialmente no âmbito da educação superior, Lima (2025) aponta a ampla adoção de políticas e ações orientadas à expansão da Educação a Distância (EaD). Desde então, a expansão da Educação a Distância (EaD) na educação superior brasileira tem assumido centralidade nas agendas de políticas educacionais e nos debates acadêmicos e institucionais.

Esse marco foi aprofundado com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9.394/1996), que, em seu art. 80, reconheceu a EaD como modalidade educacional com dimensões legítimas e complementares ao sistema nacional de educação, assegurando aos seus estudantes os mesmos direitos garantidos aos alunos de cursos presenciais. A partir dessa legislação, observa-se uma reconfiguração do papel da EaD, que deixa de ser compreendida como uma prática de caráter excepcional para integrar o conjunto das políticas públicas de ampliação do acesso à educação superior (Lima, 2013).

Desse modo, o art. 80 da LDB nº 9.394/1996 inaugura um ciclo de formulações de políticas públicas e de atos normativos específicos para a EaD, atribuindo à União papel central na sua regulamentação.

Todavia, o cenário de regulamentação da educação a distância não se desenvolve de forma neutra, mas sim atravessada por diferentes projetos societários, nos quais convivem, de um lado, o discurso de democratização do acesso à educação superior com qualidade social, e, de outro, a prática com racionalidades que a mobilizam como instrumento de expansão a baixo custo, alinhado à lógica da mercantilização da educação superior. Isto é, ao mesmo tempo em que a EaD se consolida como estratégia recorrente de ampliação e democratização do acesso, intensificam-se disputas político-institucionais que tensionam concepções de democratização, qualidade e função social da educação a distância.

Neste estudo, o termo “discurso” refere-se ao conjunto de enunciados, justificativas e fundamentos normativos presentes nos documentos legais, nas políticas educacionais e nas declarações institucionais que apresentam a EaD como estratégia de democratização do

acesso. Já o termo “prática” diz respeito à materialidade dessas políticas: às formas concretas como a EaD, por meio das regulamentações, é implementada, regulada e avaliada, isto é, compreende os efeitos reais da política na garantia da qualidade social da formação.

A partir da análise do arcabouço normativo da educação a distância no Brasil, é possível identificar normativos que buscaram conferir materialidade aos princípios discursivamente afirmados de democratização do acesso e garantia da qualidade, por meio do fortalecimento da regulação estatal, da definição de parâmetros nacionais e da indução de padrões formativos. Em contrapartida, outros dispositivos normativos reconfiguraram esses mesmos princípios, subordinando-os à lógica da expansão acelerada, da flexibilização regulatória e da ampliação do espaço de atuação do setor privado, contribuindo para o avanço da mercantilização da educação a distância.

Assim, investigar a EaD significa problematizar seus sentidos e desdobramentos na efetivação das políticas públicas, que, embora pautadas pelo discurso da democratização e da equidade, são tensionadas por projetos distintos de sociedade e de educação, o que suscita o seguinte questionamento: em que medida as políticas de EaD formuladas desde a sua institucionalização pela LDB/1996 materializaram, na prática, o discurso de democratização do acesso à educação superior com qualidade social, ou se limitaram a atender às demandas de massificação do acesso sob a lógica de racionalização do Estado?

Diante disso, e considerando a relevância da educação a distância na ampliação e democratização do acesso à educação superior, a gênese desta pesquisa parte do pressuposto de que a educação representa um ato político, conforme destacado por Freire (1991), marcado por contradições e condicionada pelas relações de poder que atravessam a sociedade. Nessa perspectiva, a EaD, como educação em sentido amplo, é compreendida não apenas como uma modalidade educacional, mas como expressão concreta das mediações políticas, econômicas e ideológicas que configuram o campo educacional.

Para a realização deste estudo, desenvolveu-se um levantamento documental centrado na análise do conjunto de legislações que normatizam a EaD no Brasil desde sua institucionalização pela LDB nº 9.394/1996. A coleta dos dados foi realizada a partir de fontes oficiais, incluindo os sítios do portal institucional do Palácio do Planalto, do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), bem como em bases acadêmicas.

No que se refere especificamente aos atos normativos expedidos pelo MEC, utilizou-se o sistema MEC Normas, instituído pela Portaria MEC nº 817/2025, que reúne, de forma padronizada, as normas publicadas no Diário Oficial da União (DOU),

abrangendo Portarias, Instruções Normativas, Pareceres e Resoluções editados pelo Ministério e por seus órgãos vinculados, como CNE, Capes, FNDE e Inep. A pesquisa foi conduzida de forma cronológica, mediante a aplicação de filtros por tipo de ato e por assunto, selecionando-se a categoria “Política de Regulação e Supervisão da Educação Superior”. Os documentos foram analisados individualmente quanto ao seu objeto e pertinência, sendo incluídos no corpus aqueles que tratavam direta ou indiretamente da EaD, especialmente no que se refere às condições de oferta, organização acadêmica, avaliação, regulação e supervisão. Esse procedimento foi igualmente adotado para Portarias MEC e Pareceres/Resoluções CNE/CES, garantindo uniformidade na seleção.

O levantamento teve como objetivo identificar em que medida o arcabouço regulatório da EaD se orienta à indução e à garantia de padrões de qualidade, consolidando a modalidade como política pública comprometida com a democratização do acesso, ou se, ao contrário, tem contribuído para a flexibilização da oferta e para a expansão orientada por lógicas de racionalização de custos e redução de exigências formativas.

Evolução regulatória da Educação a Distância (EaD), desde a promulgação da Constituição Federal de 1988

Desde o seu reconhecimento formal, a educação a distância se encontra em franco crescimento. Os primeiros marcos regulatórios que sustentam a EaD começam a se delinear na Constituição Federal de 1988. Embora a CF/1988 não faça referência explícita à EaD, segundo Chiantia (2008), em seu arcabouço jurídico permite compreender que a EaD está plenamente integrada no direito à educação. Isso porque o art. 205 define a educação como direito de todos, orientada ao pleno desenvolvimento da pessoa, ao exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, princípios estes que se estendem a todas as formas de oferta educacional.

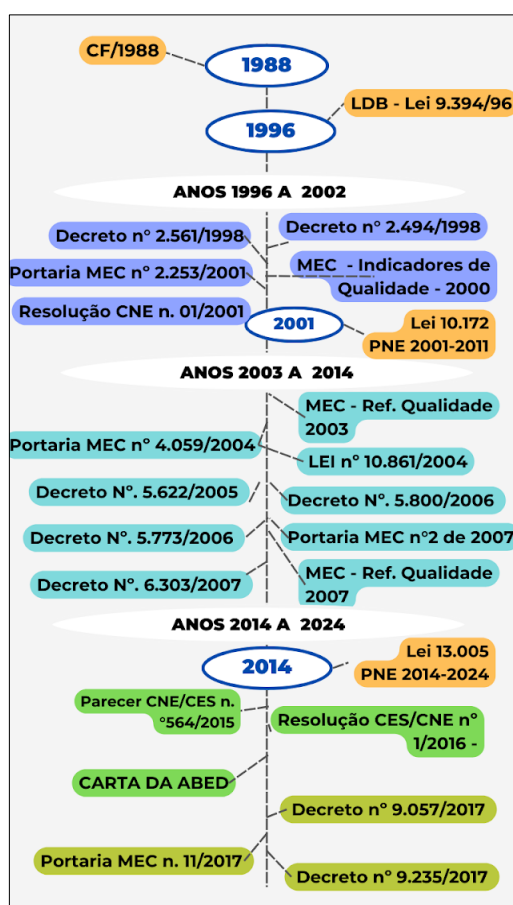
A partir desse marco constitucional, a educação a distância foi reconhecida como modalidade de ensino pela LDB nº 9.394/1996, e em seguida foi sendo regulamentada por meio de uma série de leis, decretos, portarias normativas, portarias e resoluções, que, ao longo das décadas seguintes, materializou diferentes concepções de educação a distância, assim como dispôs de divergentes parâmetros regulatórios sustentados pelo discurso da democratização e garantia de uma qualidade socialmente referenciada.

Esta trajetória de regulamentação revela um movimento complexo entre duas forças: de um lado, a busca pela democratização da educação superior, ampliando oportunidades educacionais em cumprimento às metas de expansão do Plano Nacional de Educação (2014-

2024); de outro, a crescente mercantilização da educação que impulsionou um processo de massificação que nem sempre se associou à qualidade formativa. Cada marco legal desse percurso revela, com maior ou menor intensidade, qual dessas lógicas prevaleceu.

A Figura 1 sintetiza esse percurso normativo por meio de uma linha do tempo que reúne os atos legais relacionados à EaD no Brasil, permitindo visualizar de forma integrada a evolução das medidas regulatórias ao longo do período analisado.

Figura 1 - Linha do tempo com a evolução normativa da EaD no Brasil, de 1988 a 2024



Fonte: elaborada pela autora (2025).

Evolução regulatória da Educação a Distância (EaD): marcos da qualidade na EaD brasileira

Entre 1996 e 2024, o período que se estende desde a incorporação oficial da EaD ao ordenamento jurídico educacional brasileiro, por meio do art. 80 da LDB nº 9.394/1996, até o período recorte deste objeto de pesquisa, se caracteriza pela constituição de um arcabouço regulatório robusto, resultado de disputas entre projetos de Estado, ora orientados pela garantia de direitos educacionais, ora alinhados a agendas de expansão e eficiência em detrimento do atendimento ao mercado do setor privado (Lima, 2013).

Com a promulgação da LDB nº 9.394/1996, a educação a distância passou a ser reconhecida como modalidade educacional válida em todos os níveis educacionais. Esse marco representou um passo essencial para a consolidação do arcabouço legal que viria a regulamentar a EaD no país. O art. 80 da LDB nº 9.394/1996 explicita essa orientação ao determinar que “o Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (Brasil, 1996). Trata-se de uma diretriz que não apenas legitima a modalidade, mas atribui ao Estado a responsabilidade de promovê-la e fomentá-la, conferindo-lhe status de política pública estratégica.

Contudo, apesar de sua relevância estruturante, merece destaque a escolha terminológica adotada pela LDB ao definir a EaD como modalidade de “ensino” e não de “educação”. Essa opção semântica não é neutra. Conforme apontam Fonseca e Lima (2024), a ênfase na categoria “ensino” pode indicar, naquele contexto histórico, uma concepção mais restrita e instrumental da modalidade, aproximando-a de um modelo tecnicista centrado na transmissão de conteúdos, em detrimento de uma compreensão mais ampla de educação como processo formativo integral. A partir desse marco constitucional, a modalidade da educação a distância passou a ser progressivamente regulamentada por meio de uma série de leis, decretos, portarias e resoluções, conforme ilustrado na Figura 1, que, ao longo das décadas subsequentes, materializou distintas concepções de educação a distância, bem como dispôs de divergentes parâmetros regulatórios sustentados pelo discurso da democratização e garantia de uma qualidade socialmente referenciada.

Nos dois primeiros documentos que regulamentaram o art. 80 da LDB, o Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, e nº 2.561, de 27 de abril de 1998, que promoveu ajustes na redação dos artigos 11 e 12 do texto anterior, foram indicativos de certo avanço ao estabelecer prerrogativas voltadas à garantia de qualidade e ao estabelecer regras e definição de setor responsável para o ato do credenciamento e avaliação da modalidade. Contudo, apesar desse esforço regulatório, de acordo com Lima (2013, p. 153), os documentos permaneceram ancorados em uma concepção tecnicista de educação a distância, predominante naquele momento histórico que orientou as primeiras formulações sobre a EaD no art. 80 da LDB/1996, ao defini-la como “uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem”.

A consolidação da EaD como instrumento de política pública voltada à ampliação e democratização do acesso à educação superior ganhou centralidade no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001–2011, instituído pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Neste normativo, destacam-se avanços como o uso do termo “educação a distância”,

superando a noção tecnicista de “ensino a distância” nos normativos anteriores, além de, em sua proposta, tratar de 22 objetivos e metas que buscam assegurar a regulamentação, garantia de qualidade, infraestrutura, novas tecnologias e, principalmente, a democratização do acesso. Todavia, o fato dos vetos presidenciais às metas de financiamento propostas no projeto elaborado pela sociedade civil, que fragilizaram a concretização das ações previstas para a modalidade, a ênfase atribuída às tecnologias como mecanismos centrais de melhoria do ensino que contribui para a visão instrumental da qualidade, descolada das dimensões político-pedagógicas do processo formativo e as reiteradas referências à necessidade de considerar a “contribuição do setor privado”, reforçam a tendência de transferência de responsabilidades do Estado para a iniciativa privada (Brasil, 2001).

A partir de 2003, período sob presidência do governo Lula, fortaleceu-se o arcabouço legal da EaD, com a intenção de consolidar condições para a oferta de programas de melhor qualidade. Nesse ano, o Ministério da Educação busca responder a essas tensões por meio da publicação dos primeiros Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância (2003), que, embora não tivessem força normativa, orientaram a construção de projetos pedagógicos mais coerentes, destacando a necessidade de articulação entre dimensões pedagógicas, tecnológicas, administrativas e de acompanhamento estudantil.

O ciclo regulatório se aprofunda em 2004, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que inaugurou um novo paradigma no qual a EaD deixa de ser tratada como exceção regulatória e passa a ser avaliada, supervisionada e reconhecida com base em parâmetros equivalentes aos presenciais.

Esse movimento culmina nos Decretos nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e nº 5.773, de 9 de maio 2006, que alteraram qualitativamente o conceito de EaD, passando de uma concepção tecnicista para mediadora, definindo-a como modalidade educativa, adotando uma orientação socialmente referenciada, em que as tecnologias deixam de ser vistas como fim em si mesmas e passam a constituir-se como instrumentos mediadores de um processo construtivo e constituinte entre professor e aluno. Tal redefinição pode ser observada no art. 1º do Decreto nº 5.622/2005, que estabelece:

Art. 1º - Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância 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, grifo nosso).

O Decreto nº 5.622/2005 constitui então um marco regulatório para política de garantia de qualidade, ao sistematizar, de forma mais clara, variados aspectos, notadamente ao credenciamento institucional, supervisão, acompanhamento e avaliação, harmonizados com padrões de qualidade enunciados pelo Ministério da Educação no documento Referenciais de Qualidade, em 2003. Na sequência, o Decreto nº 5.773/2006 aprofunda essa estrutura normativa ao integrar plenamente a modalidade ao SINAES, reforçando e aprimorando o sistema de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e de seus cursos. Esse decreto instituiu critérios mais rigorosos para o credenciamento institucional específico em EaD, bem como definiu exigências mínimas para o funcionamento dos polos de apoio presencial, consolidando seu papel estratégico nos processos de avaliação e credenciamento.

No mesmo movimento de fortalecimento regulatório, destaca-se a Portaria Normativa MEC nº 2, de janeiro de 2007, que estabeleceu parâmetros mais objetivos para as verificações *in loco*, tanto na sede das instituições quanto nos polos, nos atos de credenciamento e autorização de cursos, reforçando a articulação com o SINAES. Soma-se a isso o Decreto nº 6.303/2007, que aperfeiçoou normativas anteriores ao detalhar critérios relativos à organização metodológica da EaD, contribuindo para uma maior padronização e controle da oferta. Complementarmente, a atualização dos Referenciais de Qualidade para EaD (2007), publicada em 2007, pelo MEC, aprofunda a concepção de educação como fundamento primeiro articulando critérios em prol de educação a distância como formação integral, articulando a dimensão técnico-profissional e a dimensão político-cidadã, estabelecendo assim parâmetros mais consistentes para a garantia de qualidade na modalidade.

Ao analisar o arcabouço regulatório da EaD a partir dessa base, mesmo em meio à tensão existente entre demandas de qualidade e pressões do setor privado, verifica-se que durante a mudança gradual na regulamentação da EaD prevaleceram-se esforços contínuos de normatização que visaram não apenas consolidá-la como modalidade legítima no sistema educacional brasileiro, mas também responder às primeiras experiências de sua expansão acelerada e heterogênea, impondo maior controle estatal, maior responsabilização das instituições e uma lógica mais clara de supervisão, orientando assim a sua expansão de forma mais articulada com políticas públicas de democratização do acesso à educação superior.

Mill (2016, p. 436) ratifica essa afirmação, com destaque aos anos de 2003 e 2005, como os anos em que foram estabelecidos atos normativos em prol de uma EaD de qualidade, e assinala os “[...] Referenciais de Qualidade [...]” e o Decreto 5.622/05, como exemplos de normatizações em prol da efetivação de programas de EaD de melhor qualidade”.

Esse movimento culminou no marco regulatório da EaD, que evoluiu de uma concepção inicialmente tecnicista, centrada na autoaprendizagem e no uso instrumental das tecnologias, para um modelo estruturado, com identidade própria, alinhado à garantia de qualidade a partir da intensificação de ações regulatórias, como o fortalecimento dos processos de credenciamento e autorização e o refinamento dos instrumentos de avaliação conduzidos pelo MEC, que passaram a incorporar critérios específicos para cursos e instituições que ofertavam EaD.

Para Mill (2016), esse período é caracterizado como os tempos dourados da EaD, pois propiciou à modalidade investimento público, estabilidade, qualidade e superação do preconceito de que era alvo, além de ter conquistado espaço em IES públicas federais que até então resistiam à modalidade.

Vale salientar que a observação da capacidade do Estado de estabilidade e adaptabilidade da política pública de EaD é vista como um todo, em torno de sua regulamentação expressa em leis, decretos, portarias e resoluções.

Evolução regulatória da Educação a Distância (EaD): a reconfiguração do marco regulatório da EaD

O percurso normativo da EaD no Brasil entre 1996, ano em que a EaD foi oficialmente regulamentada pelo art. 80 da LDB nº 9.394/1996, e 2014, quando foi promulgado o PNE (2014–2024), institui bases fundamentais para compreendermos as transformações que se intensificam a partir desse período. Ao longo dessas quase duas décadas, em meio às tensões de qualidade e atendimento ao interesse do setor privado, prevaleceu-se um arcabouço regulatório orientado à institucionalização da EaD, à elevação de padrões de qualidade e ao fortalecimento de mecanismos de supervisão e avaliação estatal.

Contudo, esse modelo passa a sofrer inflexões significativas durante a vigência do PNE 2014–2024, quando novas dinâmicas de flexibilização normativa, reconfiguração dos processos regulatórios e crescente protagonismo da lógica de mercado alteram substancialmente o padrão de expansão que havia sido consolidado até então.

O PNE (2014–2024), materializado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho 2014, é fruto de uma tramitação marcada por intensos debates e disputas políticas ao longo de três anos com forte participação da sociedade civil e política, a partir da proposta inicial esboçada no Projeto PNE elaborado pelo MEC e encaminhado pelo Executivo federal ao Congresso Nacional, nomeada nesta instância como PL 8.035/2010. Sua formulação foi fortemente influenciada pelas

deliberações da Conferência Nacional de Educação (Conae/2010), que serviu como principal espaço participativo e orientador das diretrizes do Plano.

No âmbito das discussões sobre políticas e gestão da educação, o documento final da Conae/2010 destacou o papel estratégico da EaD na ampliação das oportunidades formativas, seja no atendimento de estudantes da educação superior, seja na formação inicial e continuada de professores.

Se bem estruturada como política integrada a um conjunto de ações formativas presenciais, a formação continuada de professores/as, por meio da modalidade EAD, pode contribuir para democratizar o acesso a novos espaços e ações de formação, proporcionando mais flexibilidade na organização e desenvolvimento dos estudos, para o fortalecimento da autonomia intelectual e o conhecimento das novas tecnologias da informação e comunicação (Brasil, 2010, p.66)

Contudo, se por um lado a conferência reconheceu o potencial democratizador da EaD, por outro, enfatizou a necessidade de consolidar mecanismos de garantia de qualidade, de modo a evitar que a sua expansão quantitativa se deslocasse de padrões formativos adequados e de compromissos com a equidade educacional.

A articulação entre o MEC e os sistemas de ensino, envolvendo as universidades no contexto da implantação de um sistema nacional de educação, deve visar às políticas públicas de ampliação e interiorização da oferta do ensino superior gratuito e de qualidade, priorizando o ensino presencial e fazendo o acompanhamento dos cursos de EAD, de maneira que estes, quando forem necessários, sejam implantados com qualidade social (Brasil, 2010, p. 86).

Quanto aos critérios de garantia da qualidade, o documento final da Conae/2010 apresenta diretrizes importantes, destacando a centralidade do professor em todas as etapas do processo formativo e a relevância de momentos presenciais que favoreçam a aprendizagem coletiva. Enfatizou a necessidade de que as instituições assegurem, tanto na sede quanto nos polos de apoio presencial, processos pedagógicos consistentes que promovam acompanhamento contínuo e avaliação sistemática da oferta. Também ressaltou a exigência de corpo docente e tutoria devidamente qualificados, além de condições físicas, estruturais e tecnológicas adequadas nos polos, de modo a garantir a efetividade das práticas formativas no âmbito da EaD (Brasil, 2010).

Todavia, o processo de tramitação da aprovação do Plano não foi linear e homogêneo, mas sim marcado por intensos embates políticos e ideológicos. Dourado, Santos e Moraes (2017) afirmam que neste percurso a forte atuação da sociedade civil, de entidades acadêmicas, de movimentos em defesa da educação pública e, simultaneamente, de setores alinhados a interesses de mercado, resultou na apresentação de mais de três

mil emendas ao texto original. Esse processo evidenciou tensões estruturais entre concepções de educação como direito social e projetos orientados pela lógica da mercantilização. Ao final desse percurso, o PNE (2014–2024) foi sancionado integralmente, sem vetos presidenciais, incorporando importantes avanços em relação à proposta inicial, embora também tenha sofrido perdas significativas, especialmente no que se refere ao fundo público e sua destinação.

Destarte, após a sua aprovação e sanção, o PNE (2014–2014) constituiu-se como instrumento legal e normativo para as políticas e ações do Estado com compromissos colaborativos pelo avanço da educação brasileira em todos os níveis e modalidades da educação, durante o seu período de vigência (Brasil, 2014), cuja validade foi prorrogada por meio da Lei nº 14.934/2024, estendendo seus efeitos até 31 de dezembro de 2025.

Em seu escopo, o PNE estabeleceu 20 metas e 254 estratégias que abrangem todos os níveis da educação, sendo que, para a meta 12, tomada como discussão central desta proposta de estudo, foram aprovadas 21 estratégias voltadas à expansão, incluindo a criação de vagas na rede pública federal com interiorização, políticas de assistência e mobilidade estudantil, programas de financiamento para estudantes da rede privada e a reestruturação de IES estaduais e municipais (Brasil, 2014).

Esta meta tem como premissa elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, garantindo a qualidade da oferta e destinando, pelo menos, 40% das novas matrículas ao segmento público (Brasil, 2014). É importante destacar que, de acordo com Dourado, Santos e Moraes (2017), a definição desse percentual de expansão para o setor público foi resultado de muita pressão e mobilização de entidades representativas da educação.

No campo das metas para a educação a distância, Dourado, Santos e Moraes (2017) destacam que, embora o documento final da Conae/2010 tenha apresentado variadas proposições e recomendações ao PNE (2014–2024), o Plano incorporou poucas diretrizes específicas. Todavia, “as metas direcionadas a expansão da educação superior, especialmente as metas 12 e 14, apresentam estratégias relativas a EaD e as tecnologias educacionais.” Nesse âmbito, os autores afirmam ainda que ela “é apontada como uma forte estratégia no processo de expansão deste nível educacional, concorrendo para o alcance da meta 12 do Plano (Dourado; Santos; Moraes, 2017, p. 179).

Em relação ao texto sancionado na meta 12 e suas estratégias, ao se comparar com o texto inicial constante no PL nº 8.035/2010, observa-se uma mudança significativa na incorporação da estratégia 12.20 do PNE (2014–2024):

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (Brasil, 2014).

A incidência dessa estratégia abriu a possibilidade de financiamento de cursos a distância por meio do Prouni e do Fies. Tal inclusão não apenas atendeu diretamente às reivindicações das instituições privadas interessadas em ampliar a participação do financiamento público na expansão da educação superior ofertada por elas, como também representou um dos embates mais intensos durante o processo de negociação do Plano. Dourado, Santos e Moraes (2017) complementam essa ideia afirmando que houve uma forte influência do setor privado educacional nas decisões, inclusive nos votos dos parlamentares, visando expansão de capital, especialmente, na modalidade a distância.

Após pressão da sociedade civil organizada, o governo federal disponibilizou uma Nota Técnica do PNE de referência ao período de 2011 a 2020 (Brasil, 2011), trazendo dados da situação atual da educação no Brasil e fazendo indicações relativas à efetivação da EaD no processo expansionista proposto na meta 12. O documento esclarece que o crescimento das matrículas na educação superior deveria ocorrer de forma articulada entre os setores público e privado, definindo explicitamente que, no âmbito das instituições públicas, a ampliação da oferta dar-se-ia em proporções equivalentes entre cursos presenciais (50%) e cursos ofertados a distância (50%), sem especificar, contudo, a concepção de EaD a ser adotada.

Outra tensão evidenciada nesta Nota Técnica refere-se aos parâmetros adotados para projetar a expansão da educação superior por meio da EaD. Na estimativa de custo aluno/ano apresentada pelo governo federal para a execução do PNE (2014–2024), observa-se uma discrepância significativa: enquanto o custo anual por estudante em cursos presenciais foi calculado em R\$ 15,5 mil, nos cursos a distância, o valor projetado seria de apenas R\$ 3,09 mil. Para Dourado, Santos e Moraes (2017), essa diferença expressiva revela uma compreensão, no âmbito governamental, de que a EaD operaria como alternativa de expansão a baixo custo, pressuposto que se contrapõe frontalmente às evidências produzidas por pesquisas nacionais e internacionais. Tais estudos demonstram que a oferta de EaD com padrões adequados de qualidade exige investimentos elevados em infraestrutura tecnológica, formação e valorização de equipes multidisciplinares, produção de materiais didáticos robustos, sistemas de tutoria e acompanhamento estudantil, além de processos avaliativos consistentes.

Assim como evidenciado no percurso normativo anterior, observa-se que as políticas, estratégias e metas estabelecidas no PNE (2014–2024) resultam de um processo de conciliação tensa entre duas racionalidades distintas: de um lado, a orientação voltada à garantia de qualidade, sustentada por demandas históricas dos movimentos em defesa da educação pública; de outro, a lógica de expansão acelerada alinhada aos interesses de mercado, especialmente no que se refere à ampliação da oferta da EaD.

Essa articulação ambivalente, marcada por disputas político-institucionais, é continuada na produção das regulamentações da oferta da EaD subsequentes dentro desse período. Em um cenário de forte expansão, disputas conceituais, ausência de critérios uniformes de qualidade e demandas legais do PNE, no plano da regulamentação, nesse período, destacam um importante avanço à efetivação da Resolução nº 1, de 11 de março de 2016, específica sobre a modalidade EaD, pelo Conselho Nacional da Educação, ao aprovar o Parecer CNE/CP 564/2015, homologado no MEC, “direcionada a garantir maior organicidade e institucionalização na oferta desta modalidade” (Brasil, 2016, p.1).

A elaboração dessa Resolução, iniciada pela construção do Parecer CNE/CP 564/2015, envolveu ampla participação de diferentes atores, dentre eles, “[...] atores institucionais dos setores públicos e privados; entidades da área; secretarias do Ministério da Educação; Capes; Inep; bem como de especialistas, entre outros”, o que gerou muitos debates e disputas conceituais (Brasil, 2015, p. 3).

Neste movimento democrático e científico em sua constituição, o Parecer CNE/CP 564/2015 destaca ter considerado:

[...] as deliberações das Conferências Nacionais de Educação (I Conae 2010 e II Conae 2014, bem como o longo processo de estudos, consultas e discussões, experiências e propostas inovadoras, resultante de pesquisa, indicadores educacionais, avaliações e perspectivas sobre a EaD, como modalidade educativa, tendo em vista, ainda, os desafios para o Estado brasileiro, no sentido de garantir expansão e efetivo padrão de qualidade para a educação superior, no cumprimento das metas do PNE, o que, certamente, vai requerer esforço de políticas educacionais, exigindo maior organicidade, que leve a efeito ações de cooperação e colaboração entre os entes federados e entre as instituições de educação superior e educação básica (Brasil, 2015, p. 3).

A Resolução CNE/CES nº 01/2016 estabeleceu diretrizes e normas para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância, bem como base para políticas e processos de avaliação e de regulação dos cursos e das instituições de ensino superior, fixadas com base nas exigências já estabelecidas no Decreto nº 5.622, de 2005, e pelos referenciais de qualidade ora vigente, de 2007. O documento traz uma concepção da educação a distância como modalidade educativa, didático-pedagógica, nos processos de

ensino e aprendizagem, que 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 ensino e aprendizagem que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.

A concepção de EaD adotada pela Resolução CNE/CES nº 01/2016 se fez orientada pela qualidade socialmente referenciada, definindo assim critérios para garanti-la. O normativo definiu que a EaD deveria se efetivar por meio das políticas institucionais (PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional, PPI - Projeto Pedagógico Institucional e PPC - Projeto Pedagógico de Curso) das instituições de ensino superior, alinhando-as às políticas educacionais vigentes, como as Diretrizes Curriculares Nacionais, ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior e aos padrões e referenciais de qualidade estabelecidos por MEC e Inep. Também estabeleceu responsabilidades das IES quanto à organização acadêmica, avaliação, formação de profissionais, gestão de polos e produção de materiais. Ademais, caracterizou a função da sede da IES e dos polos de EaD, regulamentou o credenciamento, recredenciamento e aditamento de credenciamento institucional e de polos, considerando o processo de avaliação das dimensões, bem como a documentação formal em atendimento ao SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 2004, o regime de colaboração entre instituições e os processos autorizativos e avaliativos, além de prever aos profissionais da educação envolvidos com a oferta de EaD formação condizente com a legislação em vigor e preparação específica para atuarem nessa modalidade.

Mill (2016, p. 450) discorre sobre esse processo de construção da Resolução CNE/CES nº 1/2016, destacando os embates, os posicionamentos da comunidade científica e educacional da área, das associações representativas de diferentes segmentos envolvidos no movimento em prol da instituição das novas normas e diretrizes nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior a distância, “[...] com a expectativa de que ela venha a atender às necessidades essenciais para estabelecer propostas de EaD de qualidade”.

Todavia, esta Resolução sofreu inúmeras críticas do setor privado sob alegação de que muitas de suas reivindicações apresentadas durante os debates públicos não foram contempladas na versão final do texto. Entre essas manifestações, destaca-se a Carta da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED), encaminhada em 9 de março de 2016 ao Ministério da Educação, que evidencia os tensionamentos entre os setores público e privado no campo educacional. No documento da ABED (2016, p.1), a Associação se posiciona de forma contundente ao apontar que o marco de diretrizes “se apresenta de forma

ultrapassada e restritiva com relação à expansão e à autonomia acadêmica e intelectual das Instituições de Ensino Superior – IES”, e que os critérios de credenciamento se revelam em atos de “extrema burocracia”, provocando assim engessamento e impeditivo aos “avanços rumo à inovação e às práticas educativas mais abertas, flexíveis, mediadas por tecnologias e a distância”. E conclui dizendo que no documento (Resolução CNE/CES nº 1/2016) “não há avanços efetivos no conteúdo e no teor do referido texto” e que a sua execução “prejudicará ainda mais a educação no nosso país e, conseqüentemente, a sociedade como um todo, reduzindo em muito a probabilidade de alcance efetivo das metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014 – 2024).”

Entre as proposições de alterações apresentadas pela ABED (2016) à revisão da Resolução CNE 01/2016, que se diziam solicitações da generalizada sociedade civil da educação superior, contam:

Autorização e regulamentação do uso de Bibliotecas Digitais; Autorização e regulamentação para expansão de polos das IES que tenham IGC contínuo igual ou superior a 4, sendo que a IES **poderá expandir o número de polos a cada dois anos, sem necessitar de visita prévia para sua ativação;** **Permissão para que sejam constituídas IES para oferta exclusiva de cursos na modalidade a distância;** **Definição da modalidade dos cursos considerando o maior percentual da modalidade de oferta das atividades de ensino e de aprendizagem;** Necessidade de uma profunda revisão dos Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância (2007), de modo a **contemplar diversos modelos didático-pedagógicos, que não necessariamente demandem tutoria presencial** (ABED, 2016, p.2, grifo nosso).

Após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em agosto de 2016, observa-se que parte dessas demandas começou a ser incorporada às atualizações normativas referentes à EaD. Vê-se, então, um movimento de flexibilização regulatória que se afastou do marco orientado pela garantia de qualidade socialmente referenciada, aproximando-se de um discurso centrado em tomada de ações apontadas pela ABED (2016, p. 2), “que não gerem atraso nas ações educativas institucionais e comprometem o atendimento aos alunos e à comunidade de forma adequada” e que “Educação a Distância – EAD possa ser uma possibilidade efetiva de expansão da educação superior, de inclusão social e de democratização do ensino”.

Desse modo, a lógica de garantia de diretrizes e parâmetros de qualidade para a oferta da EaD, preconizada no período inicial de sua regulamentação, pelo artigo 80 da Lei nº 9.394/1996 e pelos Decretos nº 5.622/2005 e nº 6.303/2007 e pela Resolução CNE/CES 01/2016, foi sendo substituída por esse discurso, a exemplo do proposto pela ABED (2016).

Seguindo esse movimento, em maio de 2017, foi sancionado o Decreto nº 9.057/2017, que regulamentou o art. 80 da LDB/1996 e revogou os Decretos nº 5.622/2005 e nº 6.303/2007. Nesse contexto de renovação normativa, a educação a distância passou a ser disciplinada por um marco regulatório que, embora mantivesse sua caracterização como modalidade educativa, preconizou por uma maior flexibilização normativa.

O Decreto nº 9.057/2017 manteve a obrigatoriedade de avaliações, estágios e práticas presenciais, mas ampliou a possibilidade de realização dessas atividades também em “ambientes profissionais”, e não apenas em polos ou na sede das instituições (art. 4º). Concedeu autonomia para criação de polos EaD independentemente de avaliação *in loco*, passando a ser automaticamente autorizada sob a condicionalidade do Conceito Institucional (CI), indicador resultante da avaliação institucional (art. 16) e suprimiu a exigência dessa mesma avaliação nos processos de credenciamento, credenciamento institucional e autorização ou renovação de reconhecimento de cursos (art. 13). Além disso, autorizou a oferta exclusiva de cursos de graduação e pós-graduação em EaD (art. 11), reforçando o movimento de flexibilização regulatória.

Na sequência, o MEC publicou a Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, com o objetivo de regulamentar os processos de credenciamento institucional e oferta de cursos a distância, em consonância com o Decreto nº 9.057/2017. As medidas de flexibilização foram detalhadas e ampliadas: permitiu-se o credenciamento de instituições exclusivamente para EaD, sem vínculo com oferta presencial; as avaliações *in loco* passaram a concentrar-se apenas na sede da IES, restringindo-se aos polos uma análise documental ou mediante recursos tecnológicos disponibilizados pela instituição (art. 5º); autorizou-se a criação de cursos EaD por ato próprio das instituições (art. 6º); estabeleceu-se que atividades presenciais poderiam ocorrer também em ambientes profissionais (art. 8º), especificando-os em seu art. 21 como ambientes, incluindo empresas públicas ou privadas, indústrias, estabelecimentos comerciais ou de serviços e órgãos governamentais, desde que vinculados aos processos formativos descritos no PPC; autorizou-se acervo exclusivamente virtual nas bibliotecas dos polos (art. 11); e consolidou-se autonomia institucional para criação de polos de educação a distância por ato próprio da instituição, dispensando autorização prévia individualizada pelo Ministério da Educação (MEC), condicionada ao Conceito Institucional (art. 12).

Lacé *et al.* (2020) destacam que tais transformações normativas foram amplamente celebradas por setores privados da educação superior, a exemplo da Associação Brasileira de Mantenedores do Ensino Superior (ABMES), que caracterizou a atualização da legislação da EaD como uma verdadeira “revolução” no campo da educação superior. Segundo essa entidade, as mudanças teriam promovido a desburocratização do sistema e

deslocado o monitoramento da qualidade para os próprios estudantes, bem como para as dinâmicas de mercado e de concorrência entre as instituições. Nessa perspectiva, a regulação da qualidade da educação a distância passa a ser concebida predominantemente a partir das relações mercantis, em detrimento de mecanismos estatais de controle e garantia de padrões públicos de qualidade.

Essas medidas revelam o movimento de desregulamentação alinhado às demandas anteriormente expressas na Carta da ABED, materializando interesses privatistas e consolidando uma concepção instrumental e mercadológica de qualidade na educação superior a distância. Tal orientação perdurou ao longo da vigência do PNE (2014–2024), sendo revista apenas em maio de 2025, com o Decreto nº 12.456/2025, já no governo Lula, que instaurou novos parâmetros regulatórios para a modalidade.

O exame do percurso normativo da educação a distância revela que nem todos os dispositivos legais operam no mesmo sentido. No período de 2005 a 2016, prevaleceu um arcabouço normativo que buscou conferir materialidade ao discurso constitucional do direito à educação, por meio do fortalecimento da regulação estatal, da avaliação e da indução de padrões nacionais de qualidade. Normativos como o Decreto nº 5.622/2005, os Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância de 2003 e 2007 e a Resolução CNE/CES nº 1/2016 expressam um projeto de EaD concebido como modalidade educativa, socialmente referenciada e integrada às políticas públicas de expansão do ensino superior, em consonância com os objetivos da Meta 12 do PNE.

Contudo, a partir desse período, sob esse mesmo discurso, se inscrevem processos de flexibilização normativa e regulatória, impulsionados pelas correlações de força que compõem o Estado e pela crescente influência de interesses privados no campo educacional. Marcos como a atuação da ABED e a posterior aprovação do Decreto nº 9.057/2017 evidenciam o deslocamento do eixo da política educacional da garantia do direito para a racionalização de custos e para a expansão mercantil da EaD. Nesse contexto, a ampliação da oferta não se converte, necessariamente, em ampliação do direito, uma vez que o discurso da democratização do acesso é ressignificado para sustentar processos de massificação da oferta dissociados de compromissos efetivos com a qualidade social da formação.

Conclusões

Este estudo partiu da indagação central sobre em que medida o percurso normativo da educação a distância, desde sua institucionalização pela LDB/1996, materializou o discurso da democratização do acesso à educação superior com garantia

da qualidade ou, ao contrário, contribuiu para a flexibilização regulatória e para a mercantilização da modalidade. Buscou-se, ainda, compreender como as normativas expressam correlações de força entre distintos projetos de Estado e quais implicações tais disputas produzem para a efetivação do direito à educação.

A análise do percurso normativo da educação a distância no Brasil evidencia que a regulamentação da EaD não se constitui como um processo linear, técnico ou neutro, mas como expressão das disputas políticas, econômicas e ideológicas que atravessam o Estado e o campo educacional. A materialização prática da política ocorre de modo heterogêneo e contraditório, refletindo distintos projetos de Estado e tensionando permanentemente a relação entre ampliação da oferta, garantia da qualidade formativa e efetivação do direito à educação.

Ao longo desse período, a EaD foi mobilizada simultaneamente como estratégia de democratização do acesso à educação superior e como instrumento de expansão orientado por lógicas de racionalização de custos e mercantilização do ensino, revelando contradições entre o discurso de democratização e sua materialização prática.

Compreende-se que a EaD, como política pública, não pode ser analisada apenas a partir de seus enunciados normativos, mas sobretudo a partir de seus efeitos concretos na organização da oferta educacional e na formação dos sujeitos. Nesse sentido, o estudo reforça a necessidade de retomada de uma agenda regulatória comprometida com a qualidade socialmente referenciada, com o fortalecimento do papel do Estado e com a centralidade da educação como direito, de modo que a EaD possa, de fato, cumprir sua função social no processo de democratização da educação superior brasileira.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ABED). *Carta da ABED enviada ao Ministro da Educação*. São Paulo, 9 de março de 2016. Disponível em: http://www.abed.org.br/arquivos/Carta_ABED_EAD_Ministro_Educacao_2016.pdf. Acesso em: 5 jan. 2025.

BRASIL Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 1996.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1998a.

BRASIL. Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998. Altera dispositivos do Decreto nº 2.494/1998. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 abr. 1998b.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE (2001–2011). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. *Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância*. Brasília, DF: Ministério da Educação – Secretaria de Educação a Distância, 2003.

BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 abr. 2004.

BRASIL. 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. Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 maio 2006.

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

BRASIL. *Portaria Normativa MEC nº 2*, de 10 jan. 2007. Brasília, DF: Ministério da Educação, 10 janeiro 2007b.

BRASIL. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nº 5.622/2005 e nº 5.773/2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 dez. 2007c.

BRASIL. *Documento final da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010*. Brasília: MEC, 2010a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf. Acesso em: 8 nov. 2025.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 8.035, de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010b.

BRASIL. *Notas Técnicas PNE 2011 a 2020*, 5 de maio de 2011. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf. Acesso em: 10 dez 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE (2014–2024). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Parecer CNE/CS nº 564/2015. Diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos da Educação Superior na modalidade a distância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2015.

BRASIL. 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. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: Ministério da Educação, 21 jun. 2017a.

BRASIL. 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 2017b.

CHIAntIA, F. C. Parecer: qual o amparo legal para a Educação a Distância no Brasil? *ABED*, 14 abr. 2008. Disponível em: <http://www.abed.org.br/documentos/ArquivoDocumento255.pdf/>. Acesso em: 12 dez. 2025.

DOURADO, L. F.; SANTOS, C. de A.; MORAES, K. N. de. A Modalidade Educação a Distância no Plano Nacional (2014/2024): Ausências e suas Consequências. In: DOURADO, L. F. (org.). *Plano Nacional de Educação PNE 2014/2024: Avaliação e Perspectivas*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2017. p. 173-198. (Série As Dimensões da Formação Humana)

FREIRE, P. Educação é um ato político (Entrevista). *Cadernos de Ciência*, Brasília, DF, n.24, p.20-21. jul./set. 1991. Disponível em: <https://acervoapi.paulofreire.org/server/api/core/bitstreams/2597a236-d4f0-4b26-a241-82d8ef5bf865/content>. Acesso em: 12 dez. 2025.

LACÉ, A. M.; ALBUQUERQUE, É. J.; SLAVOV, L. R. da S.; MARTINS, W. Marcos regulatórios da EaD (2016–2017): qualidade e inovação da educação em questão. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 3., 2020, Brasília, DF. *Anais [...]*. Brasília, DF: UnB, 2020.

LIMA, D. da C. B. P. *Políticas Públicas de EaD no Ensino Superior: uma análise a partir das capacidades do Estado*. 2013. 237 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, D. da C. B. P.; ECHALAR, J. D.; OLIVEIRA, J. F. *Plano Nacional de Educação (2014–2024) – O uso da inovação como subsídio estratégico para a Educação Superior*. Goiânia: UFG, 2020.

LIMA, D. da C. B. P. et al. *Referencial de qualidade socialmente referenciada para cursos superiores a distância*. Goiânia: Cegraf UFG, 2025.

MILL, D. Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. *Revista de Educação Pública*, Cuiabá, v. 25, n. 29, p. 432-454, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.5965/010459622559n22016432>. Acesso em: 5 jan. 2025.