

# A educação superior a distância no Brasil: regulação e políticas de expansão (1998-2018)

Joviles Vitório Trevisol & Jaques Antonio de Toledo

## Resumo

---

O presente trabalho apresenta os resultados de uma pesquisa sobre as políticas e as dinâmicas da educação superior a distância (EaD) no Brasil nos últimos 20 anos (1998-2018). A pesquisa foi desenvolvida por meio de uma extensa pesquisa bibliográfica e documental, além do levantamento e análise dos dados disponibilizados pelo INEP/MEC. O primeiro passo foi analisar os principais marcos regulatórios da EaD no Brasil. Em seguida, procedeu-se a sistematização dos dados quantitativos disponíveis na base de dados do INEP e disponibilizados pelo órgão aos pesquisadores por meio dos microdados da educação superior no Brasil. Os dados foram organizados em inúmeras categorias de análise. Os dados evidenciam, entre outros aspectos, o crescimento das instituições, cursos e matrículas de EaD, sobretudo a partir de 2005. Além disso, demonstram que o setor privado passou a ser hegemônico na oferta. Segundo dados do INEP, em 2005 haviam 189 cursos de graduação a distância no Brasil. Em 2018, esse número saltou para 3.177, um crescimento correspondente a 1.560%. Enquanto as matrículas presenciais de graduação cresceram 43,5% entre 2005 e 2018, a modalidade EaD cresceu 1.693%. Um em cada quatro estudantes está matriculado na EaD.

## Palavras-chave:

---

políticas educacionais; educação superior; educação a distância; expansão.

## E-learning in brazilian higher education: regulation and expansion policies (1998-2018)

**Abstract:** The following article presents the results of a research about policies and the dynamics of e-learning in higher education in Brazil in the last 20 years (1998-2018). The research was developed throughout an extensive bibliographic and documental research, that also included a reunion and analysis of data made available by the INEP/ MEC. The first step was to analyze the main regulatory milestones of E-learning in Brazil. Right after, it was proceeded with the systematization of the quantitative date available in the data base of the INEP and made available by the institute to the researchers through large spreadsheets. The data was organized in many categories of analysis. The data showed, among other aspects, the growth of E-learning institutions, courses and enrollments, specially from 2005. It was also seen that the private sector became hegemonic in relation to the offer. According to INEP data, in 2005 there were 189 undergraduate e-learning courses in Brazil. In 2018 this number raised to 3.177, a growth accordingly to 1.560%. Meanwhile the enrollments in undergraduate in-class courses grew 43.5% between 2005 and 2018, the ones on E-learning courses grew 1.693%. One in every four students is enrolled in an E-learning undergraduate course.

**Keywords:** educational policies; higher education; e-learning; expansion.

## L'enseignement supérieur à distance au Brésil : réglementation et politiques d'expansion (1998-2018)

**Résumé:** Cet article présente les résultats d'une recherche sur les politiques et les dynamiques de l'enseignement supérieure à distance (EaD) au Brésil dans 20 dernières années (1998-2018). La recherche a été développé par un extensive recherche bibliographique et documentaire, en complément de l'enquête et de l'analyse des données mises à disposition par l'INEP / MEC. La première étape a été d'analyser les principaux cadres réglementaires de l'enseignement à distance au Brésil. Ensuite, les données quantitatives disponibles dans la base de données de INEP et mises à disposition par l'agence aux chercheurs à travers les micros données de l'enseignement supérieur au Brésil ont été systématisées. Les données ont été organisées en plusieurs catégories d'analyse. Les données montrent la croissance des établissements d'enseignement supérieur à distance, des sus cours et inscriptions, en particulier depuis 2005. De plus, ils démontrent que le secteur privé est devenu hégémonique dans l'offre. Selon les données de l'INEP, en 2005, il y avait 189 cours de premier cycle à distance au Brésil. En 2018, ce nombre est passé à 3177, soit une croissance correspondant à 1560%. Alors que les inscriptions au premier cycle sur le campus ont augmenté de 43,5% entre 2005 et 2018, la modalité d'enseignement à distance a augmenté de 1693%. Un étudiant sur quatre est inscrit à l'enseignement à distance.

**Mots clés:** politiques éducationnelles; enseignement supérieure; enseignement à distance; expansion.

## Educación superior a distancia en Brasil: políticas de regulación y expansión (1998-2018)

**Resumen:** El presente artículo presenta los resultados de una pesquisa sobre las políticas y dinámicas de la enseñanza superior a distancia (EaD) en Brasil en los últimos 20 años (1998-2018). La pesquisa se desarrolló por medio de una extensa pesquisa bibliográfica y documental, allá del levantamiento y análisis de datos hecho disponibles por el INEP/MEC. El primer paso fue analizar los principales marcos regulatorios de EaD en Brasil. En seguida, fue hecho la sistematización de los datos cuantitativos disponibles en la base de datos del INEP y hechos disponibles por el órgano a los investigadores por medio de micro datos de la enseñanza superior en Brasil. Los datos fueran organizados en inúmeras categorías de análisis. Los datos evidencian el crecimiento de las instituciones, cursos y inscripciones de EaD, sobre todo a partir de 2005. Además, demuestran que el sector privado se tornó hegemónico en la oferta. Según datos del INEP, en 2005 había 189 cursos de grado a distancia en Brasil. En 2018, ese número ha saltado para 3.177, un crecimiento correspondiente a 1.560%. Mientras las matrículas presenciales de grado crecieron 43.5% entre 2005 y 2018, la modalidad EaD creció 1.693%. Un en cada cuatro estudiantes está matriculado en EaD.

**Palabras clave:** políticas educacionales; enseñanza superior; enseñanza a distancia; expansión.

## Introdução

A educação superior vem se transformando profundamente. Nos últimos vinte e cinco anos o número de estudantes triplicou no mundo, atingindo, em 2019, cerca de 200 milhões de estudantes de graduação e de pós-graduação. Mantidas as atuais taxas de crescimento, em 2030 serão 300 milhões, cerca de 4% da população mundial (Ocde, 2019; Nóvoa, 2019). A expansão vem acompanhada de outras mudanças qualitativas que envolvem a redefinição da missão, da organização, das políticas de financiamento e dos modelos de governança das instituições de ensino superior (IES). A educação, a ciência, a tecnologia e a inovação ganharam enorme centralidade nas últimas décadas. O conhecimento firmou-se como uma dimensão central do desenvolvimento econômico e social. As IES tornaram-se depositárias de expectativas dos mais variados atores e instituições nacionais e internacionais. Elas estão no centro de inúmeras disputas estratégicas, particularmente as que envolvem a liderança e a hegemonia da chamada “sociedade” e/ou “economia do conhecimento” (Unesco, 2013, Ward, 2014).

O Brasil ilustra bem essas dinâmicas. Em 1970, o país tinha cerca de 425.478 mil estudantes matriculados em cursos de graduação. Uma década depois, em 1980, eram 1.377.286. A partir do ano 2000 as taxas médias anuais cresceram expressivamente. As matrículas passaram de 2.694.245 em 2000 para 6.407.733, em 2010, e 8.451.748, em 2018. Nos últimos vinte anos (1998-2018) houve um incremento médio anual de cerca de 316.289 matrículas (Mec/Inep, 2014, 2018). Adicionam-se a isso os estudantes de pós-graduação (mestrado e doutorado), cujo aumento no período foi de 289%, saltando de 76.084, em 1998, para 288.590, em 2018 (Capes, 2019). Similar crescimento é verificado no número de instituições de ensino superior (IES). Em 1990 eram 893; em 2018 esse número saltou para 2.537 (Mec/Inep, 2006; Mec/Inep, 2018). Do total das IES em 2018, 88% (2.238) eram privadas, que respondiam por 75,4% das matrículas de graduação (Mec/Inep, 2018). A despeito das políticas de expansão das IES públicas, a partir de 2005 o percentual de matrículas públicas e gratuitas manteve-se praticamente inalterado (em torno de 25%). A expansão foi capitaneada fundamentalmente pelo setor privado.

Nos anos recentes um aspecto chama muito a atenção. Trata-se da enorme expansão da modalidade a distância (EaD). Enquanto as matrículas presenciais de graduação cresceram 43,5% entre 2005 e 2018, a modalidade EaD cresceu 1.693%, saltando de 114.642 em 2005 para 2.056.511, em 2018. O Censo da Educação Superior de 2018 apresenta um dado especialmente revelador. Enquanto as matrículas de graduação presenciais decresceram -2,1% entre 2017 e 2018, as da modalidade EaD aumentaram 17,5%, passando de 1.756.982 para 2.056.511 (Mec/Inep, 2018). Em 2018 um em cada quatro estudantes está matriculado na EaD. A oferta de cursos de graduação a distância cresceu exponencialmente no período 2017-2018, um aumento correspondente a 50,7%. O número de vagas ofertadas na EaD, pela primeira vez,

superou as presenciais (7,1 milhões em EaD e 6,4 milhões na modalidade presencial). Os dados de 2018 demonstram também que a EaD já é hegemônica nos cursos de licenciaturas. 50,2% dos estudantes em cursos de formação de professores (licenciaturas) estão matriculados em cursos EaD no Brasil (Mec/Inep, 2018).

Esse cenário de transformações ensejou o presente estudo, desenvolvido entre agosto de 2018 a maio de 2020. Além de uma extensa revisão bibliográfica e pesquisa pesquisa documental, procedeu-se uma sistematização e análise dos indicadores da educação superior no Brasil (presencial e EaD), especialmente os disponíveis na base de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED). Particularmente importantes foram os microdados e sinopses estatísticas disponibilizados pelo INEP aos pesquisadores por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC).

## 1. Estado e políticas de regulação

A regulação estatal é uma variável imprescindível para compreender as dinâmicas da expansão da EaD. Por meio das políticas educacionais o Estado exerce o monopólio da regulação e da coordenação dos interesses dos mais variados atores locais, nacionais e internacionais (Bourdieu, 2014; Santos, 1999). Os primeiros marcos regulatórios da EaD foram definidos no contexto das políticas de democratização do acesso à educação superior e de formação de professores.

No bojo dessas políticas, pode-se afirmar que a primeira importante iniciativa no sentido de expandir a EaD foi a criação, no âmbito do MEC, da Secretaria de Educação a Distância (SED). A SED foi criada em 1996 (Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996), poucos meses antes da promulgação da LDBEN/96. O referido Decreto (Brasil, 1996a) também atribuiu ao MEC a competência de promover a “educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino supletivo, educação tecnológica, educação especial e **educação à distância**, exceto ensino militar” (grifo nosso).

Em dezembro do mesmo ano, em 1996, foi aprovado o que pode ser considerado o primeiro marco legal da EaD no Brasil. Trata-se da Lei 9.394/96 (LDBEN/1996). Ela redefiniu o status da modalidade e criou as condições legais e institucionais para o poder público incentivar as iniciativas de EaD em todos os entes da federação (Giolo, 2018; Mugnol, 2016). De acordo com Niskier (2000, cit. por Mugnol, 2016, p. 11), a LDB foi “a primeira manifestação de apreço à modalidade”, possibilitando a reorganização e a ampliação da modalidade. O Art. 80, em particular, estabeleceu 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”. Em seus incisos seguintes o referido artigo estabeleceu um conjunto de critérios e exigências para a oferta de EaD:

§1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.

§3º As normas para a produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

§4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I- custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens;

II- concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas;

III- reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais ( Lei nº 9.394. 1996).

A LDB criou as condições legais para a promulgação de inúmeros atos normativos complementares, sobretudo a partir de 2005. Os marcos regulatórios abaixo relacionados, cada um a seu modo, contribuiram para definir e configurar a EaD nas suas diferentes dimensões.

Tabela 1: Principais marcos regulatórios da EaD no Brasil (1996-2020)

ATOS	DESCRIÇÃO
Decreto nº 99.678/90 (revogado) e Decreto nº 1.917/96	Criou, no âmbito do Departamento de Estudos Educacionais do Ministério de Educação, a Secretaria de Educação a Distância.
Lei 9.394/96	Aprovou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).
Decreto nº 2.147, de 14 de fevereiro de 1997 (revogado)	Determinou que a Secretaria de Educação à Distância passasse a integrar o Departamento de Organização do Ensino Superior.
Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998	Regulamentou o Art. 80 da LDB, tornando obrigatório o credenciamento das instituições que ofertam cursos de EaD (Art. 2º) e definiu a modalidade EaD como “uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação” (Art.1º).
Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998	Em consonância com o Decreto nº 2.494/98, a referida Portaria normatizou os procedimentos de credenciamento de instituições para a oferta de cursos de graduação e educação profissional tecnológica a distância. Em seu Art. 1º estabeleceu que as instituições de ensino interessadas em credenciar-se deveriam apresentar solicitação ao MEC (BRASIL, 1998).

ATOS	DESCRIÇÃO
Lei nº 10.172 de 09 de janeiro de 2001	Aprovou o Plano Nacional de Educação (2001-2010), com metas específicas para a EaD. O PNE dedicou todo o item 6 para tratar da EaD e das tecnologias educacionais.
Referenciais de qualidade para Educação Superior a Distância, 2003	Estabeleceu os referenciais norteadores para subsidiar os atos de regulação, supervisão e avaliação da modalidade a distância.
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004	Instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES).
Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004	Estabeleceu critérios mais rigorosos para a oferta de EaD na educação superior e exigiu, além da infraestrutura, também corpo docente, tutoria, plataforma de EaD, metodologia, equipes multidisciplinares, parcerias e polos.
Portaria nº 4.361, de 29 de dezembro de 2004	Definiu os critérios para credenciamento e reconhecimentos de IES para a oferta de cursos superiores a distância e estabeleceu que os processos devem ser protocolizados por meio do SAPIENS/MEC.
Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (revogado)	Estabeleceu uma nova definição para a EaD e fixou que o sistema de avaliação da educação superior definido pelo SINAES deveria ser aplicado integralmente à educação superior a distância.
Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006	Instituiu o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), destinado a formar professores por meio da EaD.
Portaria Normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007	Estabeleceu que o credenciamento de instituições para a oferta de EAD deve ser requerido por IES credenciadas.
Referenciais de qualidade para a EaD, 2007	O MEC estabeleceu os princípios, diretrizes e critérios para as IES que ofertam EaD.
Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007 (revogado)	Estabeleceu que a instituição credenciada deveria iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada a transferência de cursos para outra instituição. Além disso, o polo passou a ser a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas.
Decreto nº 6.320, de 20 de dezembro 2007	Estabeleceu uma nova estrutura para a Secretaria de Educação a Distância, instituindo a Diretoria de Regulação e Supervisão em Educação a Distância.
Decreto nº 7.480, de 16 de maio de 2011	Extinguir a Secretaria de Educação a Distância e criou a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.
Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014	Aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), com estratégias e metas para a EaD.
Resolução nº 1, de 11 de março de 2016	Instituiu as Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade EaD.
Resolução nº 7/CNE/2017, de 11 de dezembro de 2017	Estabeleceu a modalidade EaD para a oferta de programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) a distância.
Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017	Revogou o Decreto nº 5.622/05 e o Art. 1º do Decreto nº 6.303/07. Além disso, redefiniu a EaD e regulamentou a abertura de polos e cursos de graduação e de pós-graduação.
Portaria nº 275/CAPES, de 18 de dezembro de 2018	Regulamentou a oferta de programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) na modalidade EaD.

ATOS	DESCRIÇÃO
Decreto nº 10.195, de 30 de dezembro de 2019	Vinculou a Secretaria de Educação à Distância à Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Profissional e Tecnológica.
Portaria nº 2.117/MEC, de 11 de dezembro de 2019	Autorizou as universidades federais e particulares a oferecer cursos de graduação presencial com até 40% da carga horária por meio do ensino a distância (exceto os cursos de Medicina).

FONTE: Tabela-síntese elaborada pelos autores a partir da pesquisa documental realizada.

A formação de professores foi a primeira área a se apropriar da abertura instituída pela Lei 9.394/96. Em seu Art. 62, a LDB estabeleceu a necessidade de formar professores em nível superior para atuarem na educação básica:

[...] A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio na modalidade normal (Lei nº 9.394. 1996).

Por meio da ampliação dos cursos de licenciaturas as IES passaram a atender as metas estabelecidas tanto pela LDB quanto pelo primeiro Decênio da Educação para Todos (1996-2006). Soma-se a isso o fato de que os organismos internacionais, sobretudo o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, vinham defendendo e pressionando os países em desenvolvimento a expandir as suas redes de ensino e a adotar a modalidade EaD. O Banco Mundial exerceu influência direta na decisão do então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza de promover a abertura do sistema para a exploração da modalidade EaD pelo setor privado (Mugnol, 2016; Evangelista et al, 2019; Leher, 1999; Malanchen, 2015).

A abertura para o uso da EaD na formação de professores atraiu as instituições públicas e privadas, muitas das quais, claramente motivadas pela obtenção de lucros. Pode-se afirmar que o Estado brasileiro, nos primeiros dez anos subsequentes à LDB, adotou exigências brandas e flexíveis para o credenciamento de instituições e para a autorização de cursos. Como observa Giolo (2010, 2018), o poder público demorou a perceber a nova tendência. O marco regulatório e avaliativo da EaD começou a ser elaborado a partir de 2004, com a aprovação do SINAES (Lei nº 10.861) e com a publicação do Decreto nº 5.622, em 19 de dezembro de 2005.

O SINAES teve particular importância para a EaD na medida em que definiu uma sistemática de avaliação para o conjunto das IES, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes (Lei nº 10.861, 2004). De acordo com a Lei nº 10.861/04, a finalidade do SINAES é “a melhoria da qualidade da educação superior, a

orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social” (Lei nº 10.861, 2004). Com base no SINAES, o MEC publicou, no final de 2004, duas portarias (Portaria nº 4.059 e Portaria nº 4.361) destinadas a regulamentar os processos de credenciamento e de credenciamento de IES para a oferta de cursos superiores a distância.

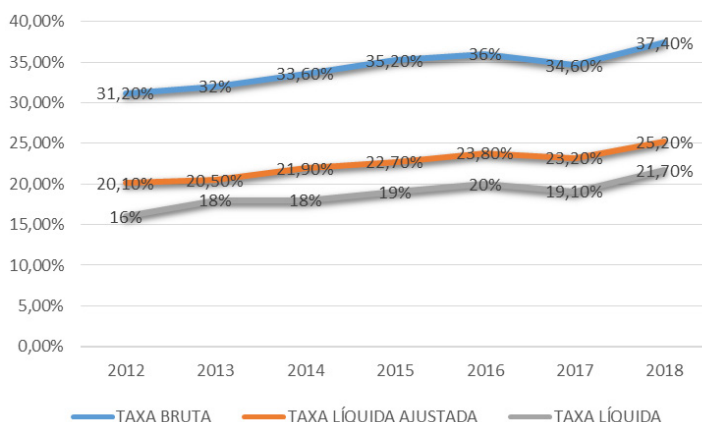
Um ano depois, em 19 de dezembro de 2005, o Decreto nº 5.622 estabeleceu regras mais rigorosas no que tange à avaliação da EaD. O referido decreto pode ser considerado um divisor de águas no conjunto dos marcos da avaliação da EaD no Brasil. O Decreto nº 5.622 determinou, em primeiro lugar, que o sistema de avaliação da educação superior estabelecido pelo SINAES deveria ser aplicado integralmente à educação superior a distância. Estabeleceu, além disso, uma nova definição para a EaD, assim como novas competências e formas de organização. De acordo com o Art. 1º do Decreto, a EaD é uma “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” (Decreto nº 5.622, 2005). Com base nessas normativas, o governo federal criou, no ano seguinte, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). O Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, estabeleceu que o Sistema UAB ofertaria, em regime de colaboração entre os entes federados, cursos e programas de educação superior (cursos de licenciaturas e de formação inicial e continuada) a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial (Decreto nº 5.773, 2006). O inciso VII do Art. 1º destaca que o Sistema UAB visa, entre outros objetivos, “[...] fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação” (Brasil, 2006). O sistema UAB promoveu uma significativa expansão de cursos e matrículas de EaD em todo o país. Em 2006 haviam 349 cursos, 207.206 matrículas e 25.804 concluintes em EaD no Brasil. Dois anos depois, em 2008, os números cresceram significativamente, passando a 647 cursos, 727.961 matrículas e 70.068 concluintes (Inep, 2008).

A expansão da EaD, além dos fatores e políticas acima descritas, também foi legitimada e impulsionada pelos Planos Nacionais de Educação (PNE). Os dois últimos PNEs, em particular, estabeleceram metas ousadas de expansão. A EaD firmou-se, deste modo, como uma modalidade alternativa e complementar, em condições de ser expandida de forma mais rápida e a um custo médio inferior à modalidade presencial. O PNE 2014-2024 estabeleceu o desafio de elevar para 50% a taxa bruta de matrícula e, em 33%, a taxa líquida da população entre 18 a 24 anos (Meta 12, Pne, Brasil, 2014).



Como é possível observar na tabela abaixo, as curvas de crescimento das matrículas bruta e líquida, a despeito de serem inferiores ao preconizado pelo PNE, se devem à expansão da EaD. A modalidade respondia, em 2018, por cerca de 25% do total das matrículas de graduação no país. Enquanto o número de matrículas presenciais decresceu -3,6% entre 2015 e 2018, a modalidade EaD passou de 1.393.752 em 2015, para 2.056.511 de matrículas, em 2018 (Mec/Inep, 2018, 2019).

Gráfico 1- Taxas bruta e líquida de escolarização na educação superior no Brasil (2012-2018)



FONTE: Dados disponíveis no Censo da Educação Superior (Mec/Inep, 2018).

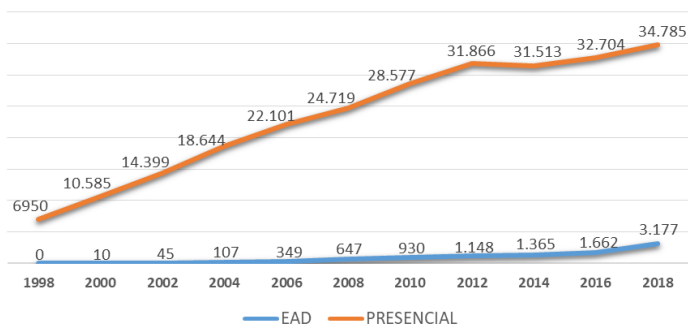
Os desdobramentos e impactos dos marcos regulatórios e das políticas de expansão da EaD ficam mais evidentes nos gráficos e análises que seguem.

## 2. Dinâmicas da expansão da EaD na educação superior

De acordo com a pesquisa realizada, o ano de 2005 pode ser considerado um divisor de águas no processo de expansão da EaD no Brasil. Nesse ano havia 189 cursos de graduação a distância. No ano seguinte, em 2006, já eram 349 cursos de EaD. Em 2018, esse número saltou para 3.177, um crescimento correspondente a 1.580% (entre 2005 a 2018). A expansão da EaD fica mais evidente quando comparada à modalidade presencial. No mesmo período (2005-2018), a graduação presencial cresceu cerca de 57%, passando de 22.101 cursos presenciais em 2006, para 34.785, em 2018 (Mec/Inep, 2019).

Como é possível observar na tabela abaixo, ocorreu um surpreendente crescimento dos cursos de graduação a distância no período entre 2016 e 2018, um aumento correspondente a 91,1%. O número de vagas ofertadas na EaD superou, pela primeira vez, as presenciais (7,1 milhões em EaD e 6,4 milhões presenciais) (Mec/Inep, 2019).

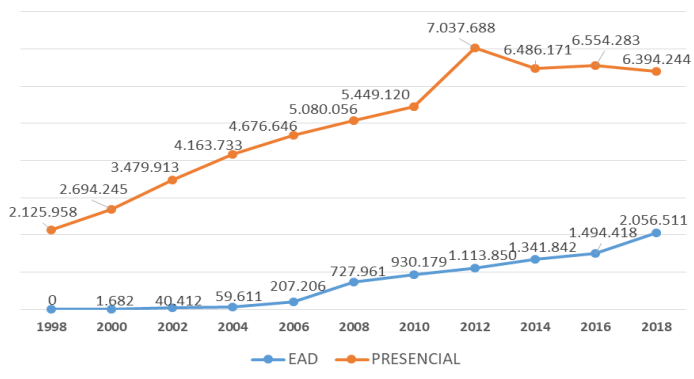
Gráfico 2- Evolução do número de cursos de graduação presenciais e a distância no Brasil (1998-2018)



FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

O aumento do número de cursos se reflete nas matrículas EaD. Enquanto as matrículas presenciais de graduação reduziram cerca de -2,4% entre 2006 e 2018, a modalidade EaD saltou de 207.206 mil em 2006 para 2.056.511 em 2018, representando um crescimento de mais de 892%.

Gráfico 3- Evolução do número de matrículas nos cursos de graduação presenciais e a distância no Brasil (1998-2018)



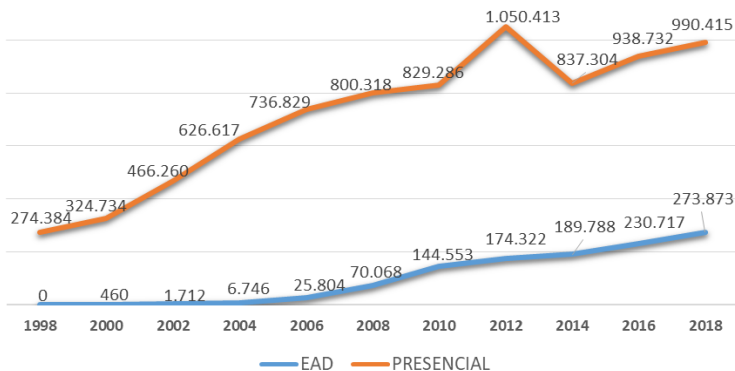
FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

O gráfico acima evidencia algumas tendências importantes. Releva, em primeiro lugar, uma progressiva redução do número de matrículas presenciais a partir de 2012. A segunda tendência clara é a continuidade dos ritmos de expansão da modalidade

EaD. O crescimento das matrículas EaD no período entre 2016 e 2018 foi de mais de 37% (562.903 matrículas a mais do que em 2016), passando de 1.494.418 em 2016, para 2.056.511 matrículas em 2018 (Mec/Inep, 2018).

O número de concluintes é outro indicador importante a ser analisado. O percentual de concluintes na EaD no período entre 2006 a 2018 foi superior ao de matrículas. Enquanto houve, no período, um aumento de mais de 892% no número de matrículas, o percentual de concluintes foi superior a 961% (25.804 em 2006, para 273.873 em 2018). Esses indicadores ganham mais sentido quando comparados à modalidade presencial. O percentual de conclusão na graduação presencial no período 2006-2018 foi, diferentemente da EaD, de pouco mais de 34% de matrículas (Mec/Inep, 2018).

Gráfico 4- Evolução do número de alunos de graduação concluintes em cursos presenciais e a distância no Brasil (1998-2018)

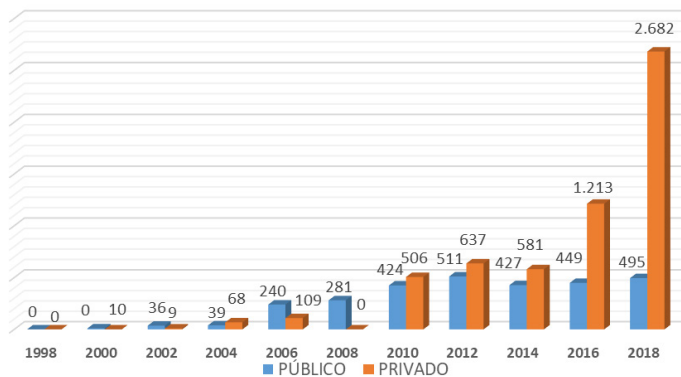


FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

Os dados evidenciam também que o processo de expansão da EaD foi largamente capitaneado pelo setor privado. Enquanto no segmento público o crescimento do número de cursos de graduação a distância no período 2006-2018 foi de cerca de 106% (de 240 para 495 cursos), no setor privado foi de 2.360% (de 109 para 2.682). Em 2018, 84% dos cursos de graduação em EaD ofertados pertenciam às instituições privadas. Ainda que o crescimento tenha se dado em ambos, no segmento privado a expansão foi muito superior. Entre 2016 e 2018 as IES privadas criaram 1.469 novos cursos (Mec/Inep, 2018). Isso se deve ao credenciamento de novos cursos juntos ao MEC e à ampliação de polos que ofertam cursos já existentes.

O gráfico abaixo evidencia a distribuição dos cursos de graduação a distância no Brasil de acordo com a natureza jurídica das IES ofertantes.

Gráfico 5- Evolução dos cursos de graduação EaD no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)

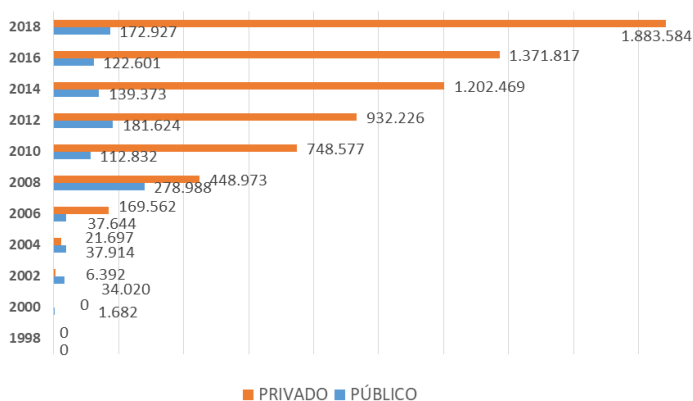


FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

A hegemonia do setor privado fica mais evidente no gráfico abaixo. Em 2018 o segmento respondia por cerca de 92% das matrículas de EaD no país (Mec/Inep, 2018). A privatização do segmento se fortaleceu largamente nos últimos anos.

No último biênio (2016-2018) as matrículas de EaD no segmento privado cresceram 511.767. No segmento público o aumento foi de 50.326.

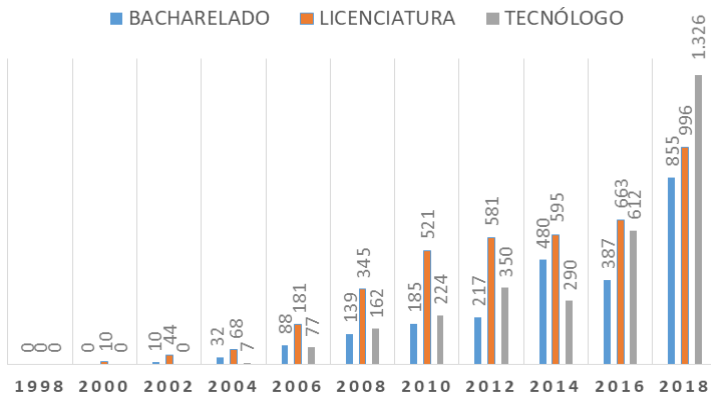
Gráfico 6- Evolução das matrículas de graduação a distância no Brasil por categoria administrativa (1998-2018)



FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

Outro aspecto importante a ser observado é que a EaD, ao longo das décadas, foi deixando de ser uma modalidade exclusiva do campo da formação de professores. Em 2006, os cursos de licenciaturas respondiam por cerca de 52% do total de cursos de graduação em EaD no Brasil. Os dados de 2018 demonstram uma significativa mudança na distribuição dos cursos entre as modalidades. Apesar de ter havido crescimento em todas as modalidades no período, chama a atenção a forte expansão dos cursos tecnológicos. Em 2006 eles correspondiam a 9% do total dos cursos. Em 2018 respondiam por 42%, seguidos das licenciaturas (31%) e bacharelados (27%).

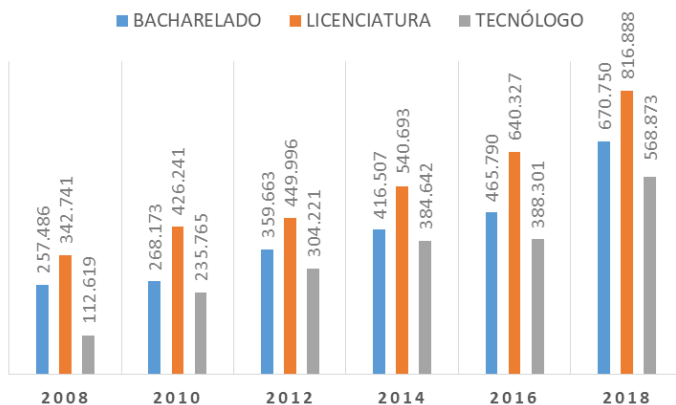
Gráfico 7- Evolução dos cursos de graduação a distância no Brasil por modalidade de curso (1998-2018)



FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

O número superior de cursos não se traduz, automaticamente, em maior número de matrículas e concluintes. A pesquisa demonstra que os cursos de licenciaturas continuavam tendo, em 2018, mais matrículas (43% do total), seguidos pelos tecnólogos (35%) e bacharelados (22%).

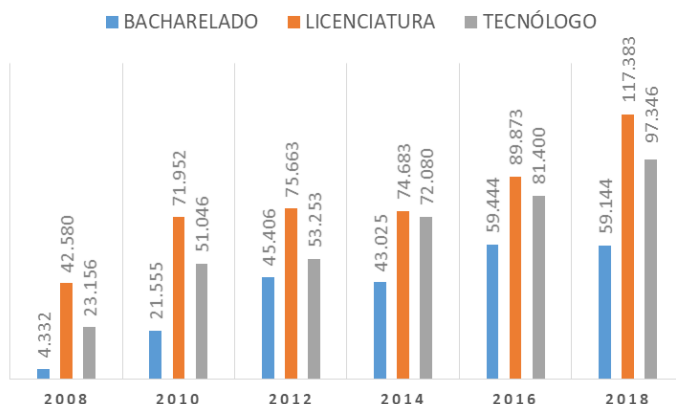
Gráfico 8- Evolução do número de matrículas de graduação EaD por modalidade de curso (2008-2018)



FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

No quesito concluintes, as licenciaturas continuam respondendo pelo maior percentual de egressos. Como é possível observar no gráfico abaixo referente aos últimos dez anos (2008-2018), as licenciaturas mantiveram-se hegemônicas em todo o período. Em 2018, eles respondiam por 40% dos egressos, seguidos pelos tecnólogos (32%) e pelos bacharelados (28%).

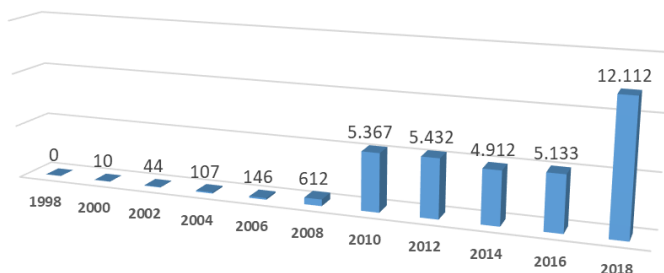
Gráfico 9- Concluintes nos cursos de graduação EaD por modalidade de curso (2008-2018)



FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

A expansão tem uma estreita relação com a infraestrutura de polos de EaD nas diferentes regiões do país. O notável crescimento do número de polos está diretamente relacionado à publicação do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.

Gráfico 10- Expansão do número de polos de EaD (1998-2018)



FONTE: elaborado a partir das sinopses históricas e microdados disponibilizados aos pesquisadores pelo INEP em 2019.

O referido Decreto autorizou, pela primeira vez, o credenciamento de IES apenas para a oferta de cursos de graduação e de pós-graduação em EaD. Além de retirar a obrigatoriedade da modalidade presencial para a oferta da EaD, o Decreto passou a permitir a abertura de polos sem a prévia autorização do Ministério da Educação.

### Considerações finais

A EaD firmou-se como uma das principais dimensões da educação superior brasileira. Mantidos os atuais ritmos de crescimento, em pouco mais de uma década a modalidade oferecerá metade das matrículas no Brasil. Em 2018, a modalidade respondia por cerca de 24% do total de matrículas de graduação. Entre 2017 e 2018 o crescimento foi de 17,5%, saltando de 1.756.982 para 2.056.511 (Mec/Inep, 2018). A partir de 2015, a expansão da EaD veio acompanhado de uma tendência nunca antes observada no Brasil: a progressiva redução das matrículas da modalidade presencial (redução -3,6% entre 2015 e 2018).

Trata-se de uma dinâmica capitaneada pelo setor privado. Em 2018 as IES privadas respondiam por 92% das matrículas de EaD e, por 70% do total das matrículas de graduação presenciais no país (Mec/Inep, 2019). A privatização da EaD se consolidou nos anos recentes, especialmente no último biênio (2016-2018). Enquanto no setor público houve um crescimento de 50.326 novas matrículas de EaD, no segmento privado o crescimento foi de 511.767. Em 2018, 84% dos cursos de graduação em

EaD pertenciam às instituições privadas (Mec/Inep, 2018). A expansão das matrículas do setor público, tanto na modalidade presencial quanto EaD, está estagnada desde 2012. A meta 12 do atual Plano Nacional de Educação - de expandir ao menos 40% das novas matrículas no segmento público até 2024 - está seriamente comprometida.

A pesquisa revela também que a EaD vem deixando de ser uma modalidade majoritariamente destinada à formação de professores. Em 2006, os cursos de licenciaturas respondiam por cerca de 52% do total de cursos de graduação em EaD no Brasil. Doze anos depois, em 2018, o percentual caiu para 31%. Os cursos tecnólogos, por sua vez, passaram de 9% em 2006 para 42% em 2018. A grande maioria dos cursos superiores no Brasil já conta com a autorização de seus conselhos nacionais e do MEC para ofertarem a modalidade EaD. Além disso, a Portaria nº 2.117/MEC, de 11 de dezembro de 2019, passou a autorizar as IES públicas e particulares a oferecerem cursos de graduação presencial com até 40% da carga horária por meio do ensino a distância. O único curso excetuado dessa portaria é o de Medicina.

Fica evidente, portanto, o papel do Estado e de suas políticas de regulação e de desregulação. Chama a atenção, em particular, o fato de nenhum dos cinco governos no período analisado (1998-2018) ter introduzido medidas restritivas à EaD. A modalidade continuou crescendo, a despeito das distintas matrizes ideológicas que orientaram os diferentes governos. Observa-se uma clara orientação neoliberal no conjunto das políticas adotadas, voltadas a promover o acesso à educação superior por meio do pagamento de mensalidades. A EaD tem ampliado o desequilíbrio entre os setores público e privado. O Brasil vem se consolidando como um dos países mais privatizados do mundo, a despeito de apresentar percentuais de acesso à educação superior abaixo de vários países da América Latina e muito inferiores aos da maioria dos países da OCDE (OCDE, 2019). De acordo com a pesquisa realizada, o esforço brasileiro de atingir as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação está fundamentalmente concentrado na expansão da EaD privada.

## Referências

- Bourdieu, P. (2014). *Sobre o Estado*. Companhia das Letras.
- Capes (2019). *Plataforma Sucupira. Dados e estatísticas*. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>. Acesso em: jun. 2019.
- Evangelista, O. et al. (2019). *Desventuras dos professores na formação do capital*. Mercado das Letras.
- Giolo, J. (2018). Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 1 (34), 73-97. doi: <https://doi.org/10.21573/vol34n12018.82465>.
- Giolo, J. (2010). Educação a Distância: tensões entre o público e o privado. *Revista Educação & Sociedade* [online], 113, (31), 1271-1298. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87315816012>.



- Malanchen, J. (2015). *Política de formação de professores a distância no Brasil: uma análise crítica*. Autores Associados.
- Mec/Inep. (2006). *Educação Superior Brasileira 1991-2004*. Santa Catarina. INEP.
- Mec/Inep. (2017). *Censo da Educação Superior. 1998 a 2017*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 ago. 2017.
- Mec/Inep. (2018). *Censo da Educação Superior. 2018*. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 10 jan. 2020.
- Leher, R. (1999). *Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo*. Disponível em <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-3-Artigo-03.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2019.
- Mugno, M. (2006). *Educação Superior a Distância no Brasil: o percurso das políticas regulatórias*. Paco Editorial.
- Nóvoa, A. (2019). O futuro da universidade: o maior risco é não arriscar. *Revista Contemporânea de Educação*, 29 (14),
- OCDE (2019). *Organization for Economic and Co-operation and Development. Education at a Glance 2019*. Indicators. Disponível em: [www.oecd.org/publishing/corrige](http://www.oecd.org/publishing/corrige). Acesso em: abr. 2020.
- Santos, B. S. (1999). Reinventar a democracia. Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In F. Oliveira., & M. C. Paoli. (Orgs). *Políticas do dissenso e hegemonia global*. Vozes, Fapesp, Nedic.
- UNESCO (2013). *Toward knowledge societies. For peace and sustainable development*. 2013. Disponível em: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/wsis/WSIS\\_10\\_Event/wsis10\\_outcomes\\_en.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/wsis/WSIS_10_Event/wsis10_outcomes_en.pdf). Acesso em 31 de agosto de 2019.
- Ward, S. C. (2014). *Neoliberalism and the global restructuring of knowledge and education*. Routledge.
- ### Legislação
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Câmara dos Deputados.
- Decreto nº 1.917, de 27 de maio de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1996/D1917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/D1917.htm). Acesso em 10 ago. 2017.
- Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>. Acesso em 10 ago. 2017.
- Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20042006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20042006/2005/Decreto/D5622.htm)imprensa.htm. Acesso em 10 ago. 2017.
- Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006. (2006a) Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>. Acesso em 10 ago. 2017.
- Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. (2006b). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm). Acesso em 10 ago. 2017.
- Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm). Acesso em 10 ago. 2017.
- Lei nº 9.394. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em 10 ago. 2017.

Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. (2004). Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm). Acesso em 10 ago. 2017.

Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em 10 ago. 2017.

### **Joviles Vitório Trevisol**

Pós-Doutor em Sociologia pela Universidade de Coimbra. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFFS.  
E-mail: [joviles.trevisol@uffs.edu.br](mailto:joviles.trevisol@uffs.edu.br).  
ORCID: 0000-0001-9873-2688.

### **Jaques Antonio de Toledo**

Bacharel em Comunicação Social e Licenciado em Ciências Sociais. Mestre em Educação pela Universidade Federal da Fronteira Sul.  
E-mail: [jaquescscs@gmail.com](mailto:jaquescscs@gmail.com).  
ORCID: 0000-0002-9719-0992.

### **Correspondência**

Joviles Vitório Trevisol  
Rua Lauro Muller 224E, Apto 1101. Centro. Chapecó – SC. 89801-600  
Brasil

Data de submissão: julho 2020  
Data de avaliação: setembro 2020  
Data de publicação: junho 2021