

Definições de Educação a Distância na Legislação Brasileira: Imbricações e Consequências

Definitions of Distance Education in Brazilian Legislation: Implications and Consequences

ISSN 2177-8310
DOI: 10.18264/eadf.v14i2.2236

Artigo Original

Maria Aparecida Rodrigues da FONSECA^{1*}

Daniela da Costa Britto Pereira LIMA¹

¹Universidade Federal de Goiás - Goiás
_Brasil.

*Cidafonseca.rodrigues@gmail.com

Resumo

Este artigo analisa definições de Educação a Distância na legislação brasileira. Adota uma abordagem qualitativa, bibliográfica, descritiva e documental. O percurso metodológico parte do levantamento bibliográfico, analisando definições de EaD na literatura, bem como apresentando concepções e conceitos evidenciados no arcabouço legal brasileiro. Discute as imbricações e consequências das definições de EaD em atos normativos, demonstrando que estas não apenas influenciam a interpretação da modalidade, mas também estabelecem o cenário no qual as práticas educacionais se desdobram, acarretando implicações e resultados significativos para o sistema educacional.

Palavras-chave: : Conceitos. Políticas educacionais. Educação a distância.



Recebido 16/02/2024
Aceito 11/10/2024
Publicado 15/10/2024

COMO CITAR ESTE ARTIGO

ABNT: FONSECA, M. A. R. da.; LIMA, D. da C. B. P. Definições de Educação a Distância na Legislação Brasileira: Imbricações e Consequências. **EaD em Foco**, v. 14, n. 2, e2236, 2024.
doi: <https://doi.org/10.18264/eadf.v14i2.2236>

Definitions. Educational policies. Distance education. Legislation.

Abstract

This article analyzes definitions of Distance Education in Brazilian legislation. It adopts a qualitative, bibliographic, descriptive, and documentary approach. The methodological path begins with a literature review, examining definitions of Distance Education in the literature, as well as presenting conceptions and concepts evidenced in the Brazilian legal framework. It discusses the interconnections and consequences of Distance Education definitions in normative acts, demonstrating that these not only influence the interpretation of the modality but also establish the scenario in which educational practices unfold, resulting in significant implications and outcomes for the educational system.

Keywords: *Blended learning. Blended teaching. Distance learning.*

1. Introdução

A Educação a Distância (EaD) consolidou-se como modalidade educacional de grande relevância a partir de 1996. Em 2023, celebrou-se o centenário de sua implementação no Brasil, assinalado pela fundação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro. Nesse contexto, surge a necessidade premente de empreender uma análise do seu estado atual no país, considerando, sobretudo, os desafios intrínsecos à sua legislação, uma vez que desempenha papel crucial na definição e regulamentação da referida modalidade educativa. O presente artigo propõe investigar as definições concernentes à EaD presentes na legislação nacional, com especial ênfase nas interconexões existentes e suas implicações para o panorama educacional vigente.

A origem desta pesquisa decorre do entendimento de que a educação representa um ato político, conforme destacado por Freire (1991). Nesse sentido, a educação a distância, enquanto educação em sentido amplo, apresenta imbricações e consequências nos processos educacionais, especialmente quando considerado o contexto político e econômico em que se insere.

Essa preocupação torna-se mais evidente ao analisar o papel do processo de produção capitalista diante do crescimento do mercado educacional, que enxerga na EaD oportunidades de ascensão. Sob esta perspectiva, a expansão da educação a distância torna-se intrinsecamente ligada aos princípios do sistema capitalista, que busca maximizar seus interesses econômicos.

Partindo destes apontamentos iniciais, desenvolve-se este texto, que se estrutura nesta parte introdutória, no percurso metodológico, desdobrando-se em seções que analisam as definições de educação a distância na literatura e, ainda, discutem estas concepções e definições no arcabouço legal do país. As considerações finais refletem sobre as imbricações e consequências das definições de EaD na legislação nacional.

Este estudo também aborda a complexidade subjacente à temática, revelando um movimento de forças hegemônicas em prol dos grandes oligopólios, que buscam a “eadização” da educação (RODRIGUES, 2021). Esse movimento é vislumbrado em uma trajetória normativa flexibilizada que visa a efetividade da EaD, reconhecida formalmente como metodologia, visto que, enquanto métodos, contrariamente à modalidade, permanecem alheios a regulações e regulamentações. (Lima, 2023)

Em arremate, prossegue-se na defesa da educação a distância sob perspectiva socialmente referenciada (Lima e Alonso, 2019) e de qualidade substantiva (Lima, 2023), advogando por atos normativos que, a exemplo da Resolução 1/2016, a concebam como modalidade educacional, delineando elementos, normas e diretrizes para sua oferta como mecanismo de promoção de emancipação e cidadania.

2 Metodologia

O presente estudo foi inaugurado por meio da condução de pesquisa de levantamento bibliográfico. Essa abordagem foi adotada com o propósito de identificar e analisar as principais contribuições acadêmicas existentes no contexto da legislação brasileira relacionada à educação a distância (EaD).

Inicialmente, pesquisou-se no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A consulta inicial, utilizando o descritor “concepção de educação a distância” AND Legislação, não resultou em quaisquer documentos identificados. No que tange ao segundo descritor, “educação a distância” AND Legislação, um total de 26 textos foi encontrado. Contudo, após a análise dos resumos e introduções, observou-se que nenhum deles apresentava vinculação significativa ou moderada com os objetivos delineados para o presente estudo. Adicionalmente, o terceiro descritor empregado, “terminologia da educação a distância” AND Legislação, não produziu resultados identificáveis. A ausência de documentos pertinentes a partir dos descritores utilizados sugeriu a consideração de outras estratégias de busca para a obtenção de literatura que correspondesse adequadamente ao escopo da pesquisa em questão.

Nesse contexto, avançando na busca por pesquisas relacionadas ao tema, realizou-se incursão no banco de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO). Utilizando a opção de busca avançada com os descritores “concepção de educação a distância” AND Legislação e “terminologia da educação a distância” AND Legislação, verificou-se a ausência de estudos relevantes. Já o segundo descritor, “educação a distância” AND Legislação, proporcionou a identificação de sete pesquisas afins, das quais foram selecionadas três por apresentarem alta relação com o estudo.

Na sequência, realizaram-se buscas na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD). Com o descritor “concepção de educação a distância” AND Legislação, foram identificados vinte e seis resultados, dentre os quais, após a leitura de títulos e resumos, uma pesquisa foi selecionada por apresentar afinidade com o objeto de estudo. No que tange aos segundo e terceiro descritores, “educação a distância” AND Legislação e “terminologia da educação a distância” AND Legislação, a busca resultou novamente na ausência de pesquisas pertinentes.

Mediante o baixo quantitativo de estudos identificados a nível nacional, direcionou-se para a exploração do repositório internacional *Educational Resources Information Center* (ERIC), utilizando o descritor “*conception of distance education*” AND *Legislation*. Entretanto, não foram obtidos resultados pertinentes. Com o descritor “*distance education terminology*” AND *Legislation*, identificaram-se dois estudos, ambos de baixíssima relação com esta pesquisa, logo foram desconsiderados. Por fim, ao empregar o descritor “*distance education*” AND *Legislation*, foram identificadas 465 pesquisas. Posteriormente, aplicaram-se filtros de revisão por pares, resultando na identificação de 141 estudos. Deste conjunto, foram examinados títulos, resumos e introduções, culminando na seleção de dois artigos que apresentaram relevância para os propósitos desta pesquisa.

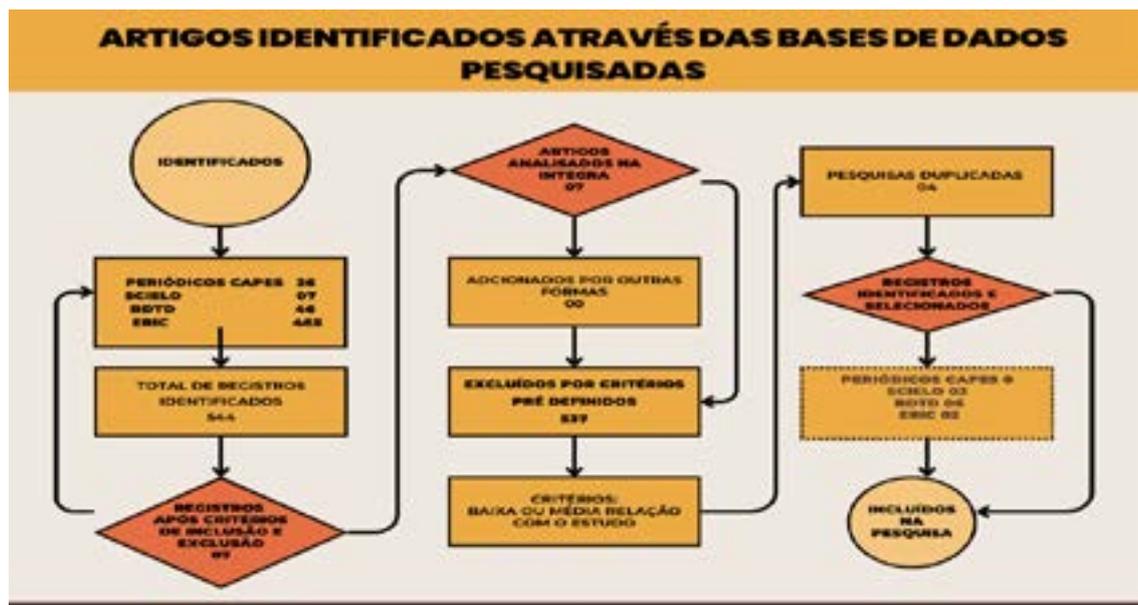
A seguir, apresentam-se os principais resultados obtidos, bem como a relação destes com os objetivos estabelecidos para este estudo.

2.1. Análise das Definições de Educação a Distância na literatura: Um Enfoque Bibliográfico

Inicia-se este segmento ressaltando que o baixo índice, ou a não obtenção de resultados em um estudo de levantamento bibliográfico constitui, *per se*, uma conclusão válida. Tal inferência é fundamentada na máxima de que a “ausência de evidência não é evidência de ausência” e que a “falta de evidência de efeito não implica evidência de ausência de efeito” (Sola; Dieppa; Rogido, 2007, p. 395). A discussão acerca da inexistência de resultados é frequentemente contextualizada no âmbito da pesquisa científica, sendo designada pelos autores como “resultado negativo” ou “não significativo”.

Os pesquisadores ressaltam que a ausência de resultados pode possuir um valor informativo equiparável ao de resultados positivos. Nesse sentido, evidencia-se que o baixo quantitativo e a ausência de pesquisas selecionadas para este estudo podem indicar lacunas no corpus de conhecimento existente e apontar para áreas insuficientemente exploradas, o que sublinha a necessidade de abordagens metodológicas distintas. Assim sendo, no escopo específico deste estudo de levantamento bibliográfico, o baixo índice de resultados relevantes pode ser interpretado como uma contribuição ao conhecimento, enfatizando a necessidade de pesquisas suplementares no domínio em análise. A imagem a seguir exhibe os tímidos resultados alcançados.

Imagem 1: Fluxograma de análise de levantamento bibliográfico sobre conceitos de EaD



Fonte: Elaborado pelas autoras

Avança-se expondo os resultados derivados da análise de tendências, examinando três enfoques distintos: termos-chave, a distribuição das áreas temáticas e as categorias teóricas elaboradas por meio da análise de dados. Na imagem 02, apresenta-se uma nuvem de palavras com os termos-chave estratégicos presentes nas publicações.

Imagem 02: Nuvem de Palavras dos termos-chave presentes nas publicações

Fonte: Elaborado pelas autoras

A exploração da nuvem de palavras, contendo termos-chave estratégicos extraídos das publicações, proporciona uma representação visual e concisa das palavras mais recorrentes no conjunto de textos analisados. A partir do minucioso mapeamento dos termos presentes nos estudos selecionados, destaca-se o surgimento de quatro tendências principais que desempenham papéis significativos no cenário investigado. Essas tendências são identificadas pelos termos frequentes “legislação”, “aprendizagem”, “conceitos” e “terminologias”.

A presença frequente do termo “legislação” sugere que a regulamentação desempenha um papel central nas discussões e estudos relacionados à EaD. A tendência associada à “aprendizagem” reflete o reconhecimento da importância do processo de aprendizagem no contexto dessa modalidade. A recorrência de termos como “conceitos” e “terminologias” sugere uma atenção especial à definição e compreensão dos fundamentos conceituais que permeiam a EaD.

A análise dessas tendências e dos termos em destaque possibilitou a categorização dos estudos. A sistematização dos termos selecionados e subsequentemente analisados revela-se um processo importante na estruturação e categorização dos estudos examinados. Dentre as diversas categorias que emergem desse procedimento, destacam-se quatro que representam a base analítica deste artigo, conforme apresentado no organograma da imagem a seguir.

Imagem 3: Categorias analíticas do estudo

Fonte: Elaborado pelas autoras

As categorias destacadas na figura anterior fornecem uma visão abrangente dos principais aspectos relacionados à EaD. A categoria “ensino e aprendizagem” foca nos processos pedagógicos, explorando estratégias e métodos de ensino. A categoria “políticas educacionais” destaca a importância da análise crítica das políticas que orientam a EaD. A categoria “conceitos sobre EaD” concentra-se na definição e compreensão dos princípios que fundamentam essa modalidade. Por fim, a categoria “políticas para a EaD” ressalta a necessidade de analisar diretrizes e estratégias políticas específicas que orientam e promovem o desenvolvimento da modalidade. A seguir, apresenta-se panorama dos autores mais citados nos estudos.

Quadro 1: Autores mais citados e temáticas desenvolvidas

Principais autores por temáticas		
Epistemologia da Educação:	Educação a Distância:	Políticas Educacionais:
BECKER, A epistemologia do professor. FORMIGA (2009) - terminologia em EAD." PILETTI, (2002)- Estrutura e funcionamento do ensino. MOORE; KEARSLEY. (2007) - Educação a distância. LIMA; ALONSO (2019) - Qualidade e educação a distância. PRETI (2002) Bases epistemológicas e teóricas da EaD. Piaget (1974) – Aprendizagem e conhecimento.	BELLONI (2001). Educação a distância. GIOLO, (2010) - “EaD tensões entre o público e privado.” MILL, (2014) - “Docência Virtual MAIA, Carmem; MATTAR, (2007) ABC da EaD LITTO; FORMIGA (2009) - a EaD no Brasil NOGUEIRA (2014) – A Educação a Distância no Brasil. ALONSO, (2010) A Expansão do Ensino Superior no Brasil. LIMA (2014) Diretrizes e Regulamentação da EaD.”	BARROSO, João - “O estado, a educação e a regulação das políticas públicas.” DOURADO, (2008) - marcos regulatórios? DEMO, (1997). A Nova LDB: ranços e avanços LIBÁNEO; OLIVEIRA.; TOSCHI (2010) políticas, estrutura e organização da educação. SAVIANI, Pedagogia histórico-crítica (1997)

Fonte: Elaborado pelas autoras

Conforme verificado nas obras selecionadas e nos autores citados, a Educação a Distância é um tema que suscita diversas perspectivas e concepções no âmbito acadêmico. Alonso (2010) destaca a necessidade de retomar e readequar pontos na oferta dessa modalidade para que se alcancem efetivamente os objetivos propostos para seu desenvolvimento. Por outro lado, Formiga (2009) adverte sobre armadilhas terminológicas que podem comprometer a compreensão da EaD. Piletti (2002) visualiza-a como uma modalidade especial destinada a atender características específicas de determinados grupos de educandos.

Moore e Kearsley (2007) caracterizam a EaD como aprendizado intencional que se desenrola em um ambiente distinto do convencional, demandando interação por meio de tecnologias e uma estrutura própria. Lima e Alonso (2019) fundamentam a EaD em bases epistemológicas socialmente referenciadas e apresentam indicadores de qualidade para essa modalidade. Giolo (2010) destaca as tensões entre o público e o privado na materialização da EaD, evidenciando os perigos de sua inserção no mercado educacional.

Saviani (1997) coloca em dúvida o próprio conceito de Educação a Distância, vendo-a como um instrumento complementar no processo educacional, enquanto Demo (1997) a vê como um dos “ranços” da LDB/1996. A dissertação de Pereira (2015) ressalta a imprecisão terminológica na literatura especializada sobre EaD, apontando a necessidade de uma conexão mais estreita com as atividades realizadas no âmbito educacional e pedagógico para superar distanciamentos conceituais.

Já em relação ao levantamento documental, verificaram-se algumas legislações que abordam questões cruciais relacionadas à educação superior, regulamentação da EaD, avaliação de cursos e instituições, além de diretrizes e princípios para o desenvolvimento da educação no país. A recorrência desses documentos nas pesquisas examinadas evidencia sua significativa influência nas discussões e abordagens acadêmicas sobre o tema em questão.

3. Concepções e Definições de EaD no Arcabouço Legal Brasileiro

Observa-se a utilização de diversas terminologias para descrever a educação a distância. Conforme abordado por Formiga (2009), esse panorama pode ser interpretado como armadilhas terminológicas, cujo entendimento pode se estender ao âmbito das armadilhas conceituais. Morais (2012, *online*) argumenta que, na armadilha conceitual, ocorre um cerco que se fecha, resultando em um nó existencial que restringe movimentos e perspectivas. Esse fenômeno implica que, uma vez envolvidos por termos específicos, há uma tendência de limitar as possibilidades de abordagem e compreensão.

Ao analisar termos, como os citados por Pereira (2015, p. 23) — “estudo ou educação por correspondência; estudo em casa e estudo independente; estudos externos; telensino, ensino a distância; educação a distância; teleducação; aprendizado eletrônico; aprendizado virtual; aprendizado aberto; aprendizado distribuído e aprendizagem flexível” —, à luz das pedagogias libertadora e tradicional, percebe-se que as diversas terminologias associadas à educação a distância não são meras escolhas linguísticas; todavia, constituem-se em complexas armadilhas terminológicas que podem se manifestar como armadilhas conceituais.

Formiga (2009) sugere que essa intrincada trama terminológica pode envolver sutilezas que se transformam em obstáculos conceituais. Ao aplicar essa perspectiva à análise dos termos relacionados à EaD, percebe-se que estes não são neutros e carregam consigo implicações filosóficas e pedagógicas. Na perspectiva da pedagogia tradicional, alguns termos podem ser interpretados como desafios ou ameaças à educação emancipadora e cidadã. Por outro lado, na vertente da pedagogia libertadora, há termos que podem ser compreendidos como elementos para a democratização do conhecimento, enfatizando a autonomia, a flexibilidade e a acessibilidade.

Desse modo, reconhecendo que a EaD, enquanto modalidade educacional, já se estabeleceu como um “caminho sem volta”, conforme destacado por Soares (2012, p. 196), compreende-se que sua implementação está intrinsecamente ligada a concepções, especialmente aquelas incorporadas nos atos normativos, que podem ser consideradas armadilhas terminológicas. Diante desse contexto, prossegue-se com o propósito central deste estudo, que consiste na análise das concepções correlatas à educação a distância presentes na legislação pertinente à área, à luz da teoria levantada por meio do estudo bibliográfico. O quadro a seguir corrobora essa discussão.

Quadro 2: Legislações levantadas e concepções discutidas

Legislação	Concepção
LDB/1996 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm	Programas de ensino a distância
Decreto nº 2.494/1998 http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf	Forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem
Portaria nº. 2.253/2001. https://www.ufrgs.br/cursopgdr/legislacao/p2253.pdf	Método não presencial
Portaria nº 4.059/2004 http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf	Modalidade semipresencial
Decreto nº 5.622/2005 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm	Modalidade educacional
Resolução. Nº 1/ 2016 http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2016-pdf/35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf/file	Modalidade educacional
Portaria nº 1.134/2016 https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-1134-2016-10-10.pdf	Modalidade a distância
Decreto nº 9.057/2017 https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm	Modalidade educacional

Portaria nº 1.428/2018 https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria1428.pdf	Metodologia a distância
Portaria nº 2.117/2019 https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913	Modalidade de Ensino a Distância
Documento Diretrizes Gerais sobre Aprendizagem Híbrida http://portal.mec.gov.br/docman/novembro-2021-pdf/227271-texto-referencia-educacao-hibrida/file	Ensino híbrido, aprendizagem híbrida, educação híbrida, blended learning

Fonte: Elaborado pelas autoras

No quadro precedente, inicia-se com a exposição da concepção de educação a distância conforme delineada no Artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394, de 20 de janeiro de 1996. Apesar de ter instituído legalmente a EaD no país, a LDB estabelece 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, p. 34, grifo nosso).

O termo “programas”, destacado nesta Lei, refere-se a iniciativas educacionais estruturadas e organizadas oferecidas por meio da EaD. Dentro desse contexto, os mencionados programas englobam conjuntos de atividades pedagógicas, materiais educativos, metodologias de ensino e avaliação, mas não a definem claramente.

Destaca-se, nesse cenário, a contradição subjacente na relação entre educação superior e ensino a distância. Essa questão ainda requer reflexões, mesmo considerando o avanço na compreensão abrangente da educação, conforme estabelecido por esta Lei. Ao abordar a EaD, a LDB/1996 em seu artigo 80, a caracteriza predominantemente como “ensino” em vez de adotar o termo mais amplo, “educação”.

Embora a legislação tenha estendido sua visão sobre educação para englobar diversos níveis educacionais, a ênfase na categorização da EaD como “ensino” pode sugerir uma visão mais restrita, focalizando-se predominantemente nos métodos de transmissão de conteúdo.

Seguindo a trajetória normativa da área, depara-se com o primeiro Decreto que regulamentou a EaD no país. A concepção presente no Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, adota uma abordagem lato tecnicista e tradicional em relação à compreensão da autoaprendizagem, termo utilizado para definir a EaD neste documento. Nessa legislação, a EaD é definida como “uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem” (Brasil, 1998, *online*).

A perspectiva tecnicista evidenciada neste Decreto ressalta a importância da organização sistemática dos recursos didáticos, sinalizando uma abordagem mais convencional que privilegia a transmissão de conhecimento por meio de materiais previamente estruturados. A autoaprendizagem, nesse cenário, conforme enfatizado por Fonseca (2020), implica em um silenciamento docente, no qual a atenção se desloca da mediação pedagógica para as tecnologias.

Com vistas a regulamentar este Decreto, implementou-se a Portaria nº 2.253, de 18 de outubro de 2001, que em seu artigo 1º, concebe a EaD como “método não presencial” (Brasil, 2001, p. 1). Essa Portaria foi revogada em 2004 pela Portaria nº 4.059, de 10 de dezembro do mesmo ano, que define a EaD como modalidade semipresencial. Segundo a normativa, em seu § 1º, a modalidade semipresencial refere-se a “quaisquer atividades didáticas, módulos ou unidades de ensino-aprendizagem centrados na autoaprendizagem e mediados por recursos didáticos organizados em diferentes suportes de informação, utilizando tecnologias de comunicação remota” (Brasil, 2004, *online*). Observa-se, mais uma vez, que o enfoque normativo se concentra na autoaprendizagem, evidenciando a ideia de que o estudante é o único responsável por seu processo educativo, assumindo o papel de agente ativo em sua aprendizagem. Além disso, destaca-se a ênfase na incorporação de tecnologias de comunicação remota, sinalizando uma abordagem de cunho tecnicista.

Em 2005, houve um significativo progresso conceitual em relação à educação a distância com a promulgação do Decreto nº 5.622, datado de 19 de dezembro deste ano. Neste Decreto, visualiza-se a EaD como uma “modalidade educacional” (Brasil, 2005, online). A legislação avança ainda ao especificar que esta modalidade educacional se constitui pela “mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem [...] com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (Brasil, p. 1).

Como ressaltado por Lima (2014), a partir das disposições dessa legislação, a EaD caracteriza-se como uma arquitetura pedagógica, delineada não apenas pela adoção de métodos, práticas de gestão e formas de avaliação distintas, mas também estipula a necessidade de períodos presenciais obrigatórios, demonstrando um compromisso com a integração entre os ambientes virtual e presencial para otimizar a experiência educacional.

Documento de relevância substancial, instituído por meio de amplo processo democrático, conforme destacado por Dourado (2020), e que se configura como instrumento direcionador para a EaD estabelecida em bases socialmente referenciadas, conforme apontado por Fonseca (2020), é a Resolução nº 1, de 11 de março de 2016. No artigo 2º desta resolução, a EaD é caracterizada “como modalidade educacional” (Brasil, 2016, p. 1).

Questões contempladas por essa legislação, tais como a mediação didático-pedagógica, a qualificação do corpo docente, as políticas de acesso, o acompanhamento e a avaliação, bem como a complementaridade entre as modalidades presencial e a distância, e a promoção da participação democrática, são elementos que avançam na concretização da EaD sob uma perspectiva de qualidade socialmente referenciada (Lima e Alonso, 2019).

Contudo, em 2016, o cenário político brasileiro experimentou profundas transformações com o golpe político-midiático, que culminou na ascensão de Michel Temer à presidência do país. Momento em que “foram promovidas mudanças em quase todas as regulamentações da Educação a Distância” (Oliveira e Lima, 2022, p. 4).

Um dos primeiros atos normativos implementados foi a Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016, que, ao abordar a carga horária a distância em cursos presenciais, categoriza a EaD como ‘modalidade’. Tal concepção está em consonância com o disposto no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que, em seu artigo 1º, considera a ‘educação a distância como modalidade educacional’ (Brasil, 2017, p. 1).

Apesar de aparentemente esse novo arcabouço jurídico apresentar uma concepção de EaD erigida em amplitude socialmente referenciada, ele é permeado por uma orientação neoliberal, regulamentando em prol do mercado educacional. Nesse contexto, a EaD passa a ser adotada como uma possibilidade de expansão do ensino superior, sobretudo por instituições privadas (Lima e Assis, 2018).

Em 2018 e 2019, promove-se a revogação e implementação de novas portarias, visando à regulamentação da oferta de disciplinas a distância em cursos presenciais. A Portaria nº 1.428, de 28 de dezembro de 2018, apresenta a concepção da EaD como uma ‘metodologia a distância’ (Brasil, 2018, *online*). Por sua vez, a Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019, retrocede no tema, apresentando o conceito de ‘ensino a distância’ (Brasil, 2019, *online*).

É relevante mencionar as Diretrizes Gerais Sobre Aprendizagem Híbrida, submetidas à consulta pública em 16 de novembro de 2021 pelo Conselho Nacional de Educação (CNE). Essas diretrizes justificam-se diante do desafio de buscar ‘novos caminhos para a reorganização das dinâmicas de ensino e de aprendizagem na Educação Brasileira, integrando processos diferenciados’ (Brasil, 2021, p. 13).

O referido documento expressa que a combinação entre as modalidades presencial e a distância resulta em uma nova forma educacional denominada aprendizagem híbrida. Ao realizar esta análise, é possível perceber certa confusão conceitual em relação aos termos associados à concepção ou à definição de educação a distância nos atos normativos que regulamentam a área. Como indicado anteriormente, essa

indefinição inadvertidamente conduz a armadilhas conceituais, revelando a necessidade de maior clareza e precisão nos fundamentos conceituais empregados nesse contexto normativo.

Imbricações e Consequências das Definições de EaD na Legislação Brasileira: Para não Finalizar

À guisa de conclusão, averiguou-se que os documentos legais previamente apresentados se fundamentam na compreensão das condicionalidades intrínsecas e entrelaçadas com as pressões e circunstâncias sociais. Os embates no campo educacional, protagonizados pelos atores públicos, concretizam-se nas concepções de educação a distância manifestas, quer de forma explícita, quer implicitamente, no arcabouço legal que regulamenta essa área.

A reflexão a partir do reconhecimento legal da EaD na LDB de 1996 revela contradição notável em relação à concepção e definição da modalidade, particularmente no uso dos termos 'educação a distância' e 'ensino a distância'. A escolha do termo 'ensino' sugere uma conceitualização mais tradicional, evidenciando uma contradição intrínseca na abordagem adotada.

Essa concepção inicial se alinha com as definições subsequentes encontradas em normativas como o Decreto nº 2.494/98, mantendo-se presente nas Portarias nº 2.253/2001 e nº 4.059/2004, refletindo uma perspectiva tecnicista. No entanto, ocorre uma descontinuidade marcante com o Decreto nº 5.622/2005, quando a EaD passa a ser reconhecida oficialmente como uma modalidade educacional, adotando uma orientação socialmente referenciada.

Em contexto de mudanças normativas, marcado por um movimento antidemocrático, observa-se a revogação e o estabelecimento de novos marcos legais para a EaD. Isso resulta na descontinuidade da consolidação do arcabouço normativo da EaD com uma perspectiva social, que é substituída por legislações que favorecem o mercado educacional. Exemplos disso são a Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016, e o Decreto nº 9.057/2017, implementados em uma abordagem neoliberal.

Nesse contexto, surgem as Portarias nº 1.428/2018 e nº 2.117/2019, com a primeira definindo a EaD como 'metodologia a distância' e a segunda como 'ensino a distância', retomando a perspectiva inicial inaugurada pela LDB de 1996. A reflexão culmina com considerações sobre as Diretrizes Gerais Sobre Aprendizagem Híbrida de 2021, que, em um emaranhado conceitual, apresenta termos como 'ensino híbrido', 'aprendizagem híbrida', 'educação híbrida' e '*blendedlearning*' (Brasil, 2021, p. 13).

A continuidade e descontinuidade na evolução conceitual da EaD nos dispositivos normativos geram intrincadas conexões e implicam repercussões significativas no desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem. Nesse contexto, observa-se uma dinâmica complexa que influencia diretamente a condução e a efetividade das práticas educacionais nesta modalidade.

A dicotomia entre 'ensino' e 'educação', como abordado por Fonseca (2020), implica não apenas uma questão semântica, mas também levanta indagações quanto à amplitude do processo educativo na modalidade a distância, especialmente nos níveis mais elevados da educação. A educação superior, por sua natureza, vai além da simples transmissão de conhecimento, incorporando elementos como pesquisa, desenvolvimento de habilidades críticas e formação de cidadãos conscientes.

Assim, nota-se que o desvelar das intenções subjacentes aos conceitos e terminologias da educação a distância perpassa pelas contradições inerentes ao seu processo expansionista, liderado pelas corporações empresariais que atuam no setor de ensino superior no Brasil. Nessa perspectiva mercadológica, ou merco-economicista (Fonseca), a EaD é integrada como uma atividade econômica. Essa análise deve ser contextualizada nas contradições inerentes ao sistema de produção do capital, que direciona e racionaliza

as relações sociais. Nesse quadro, a formação da classe trabalhadora assume papel dual, sendo componente econômico essencial para a estrutura de reprodução do capital e, simultaneamente, possibilidade de efetividade cidadã.

Esse processo é decorrente de uma complexa financeirização, conforme Dourado (2020), que se refere à agenda global transnacional e seu envolvimento com as políticas que concretizam a financeirização da educação superior. De tal modo, a desregulamentação da política voltada para a EaD e o estabelecimento de atos normativos constituem campos de disputa, especialmente após 2016, sugerindo que a orientação na elaboração desses dispositivos voltou-se à preservação e à realização do crescimento acelerado dos grandes conglomerados educacionais.

Conforme mencionado nesta pesquisa, a LDB/1996 formalizou a EaD, no entanto, como destacado por Mendes (2005), essa legislação foi, de fato, restrita quanto às suas orientações específicas, incluindo sua própria definição. Essa lacuna, desde o início, criou margens para a apropriação da EaD pelo setor capitalista, como destacado por (Demo, 1997), ranços desta Lei.

Nesse cenário específico, as intrincadas armadilhas terminológicas e conceituais da educação a distância tornam-se evidentes, explicitando intenções que oscilam entre o revelado e o velado. Em determinadas situações, a EaD é apresentada como um processo de autoaprendizagem, carregando consigo orientação tecnicista, justificando-se na “autonomia” do estudante. Em outras circunstâncias, é descrita como modalidade fundamentada em perspectiva socialmente referenciada, destacando sua capacidade de integrar contextos sociais e culturais diversos.

Paralelamente, surgem termos como “metodologia a distância” e “ensino a distância”, cada um carregando consigo implicações distintas, refletindo a complexidade do entendimento da EaD e as diferentes abordagens que podem coexistir. Adicionalmente, observa-se o fenômeno da “eadização”, conforme Rodrigues (2021), que propõe a desregulamentação da EaD enquanto modalidade, buscando seu reconhecimento normativo como metodologia, logo sua desregulamentação.

Essa perspectiva sugere que a educação a distância não deveria ser rigidamente regulamentada, pelo contrário, advoga por sua flexibilidade, que, embora proporcione adaptabilidade aos contextos educacionais variados, também levanta questões sobre sua completa sujeição ao âmbito mercantil. Nesse contexto, torna-se evidente que as definições de EaD na legislação brasileira não apenas moldam a compreensão da modalidade, mas também delineiam o terreno onde se desenvolvem as práticas educacionais, trazendo consigo imbricações e consequências significativas para a educação no país.

Biodados e contatos dos autores



FONSECA, M. A. R. da. é professora efetiva da Rede Municipal de Educação de Anápolis/GO. Doutoranda em políticas públicas educacionais pela Universidade Federal de Goiás. Seus interesses de pesquisa incluem educação a distância, tecnologia e qualidade, com destaque para a formação inicial docente. Está envolvida com o Grupo de Pesquisa em Educação a Distância (GEAD/UFG) e a Rede de Pesquisa sobre EaD, no Brasil e América Latina.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3526-0227>

E-mail: cidafonseca.rodrigues@gmail.com



LIMA, D. da C. B. P. é professora e coordenadora do Programa de Pós-graduação em Educação, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pós-Doutorado em Educação pela Universidade Federal do Mato Grosso. Líder da Rede de Pesquisa, Educação Aberta, Flexível e a Distância no Brasil, América, Moçambique e Portugal do Grupo de Estudos em Tecnologias e Educação a Distância (GEAD/CNPq).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1075-2113>

E-mail: daniela_lima@ufg.br

Agradecimentos

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, visto que este artigo retrata parte de resultado de uma pesquisa financiada pelo CNPq, chamada n.º 10/2023, processo 421216/2023-9, cuja coordenadora é a professora Daniela da Costa Britto Pereira Lima.

Referências Bibliográficas

- ALONSO, K. M. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educ. Soc.** Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, dez. 2010. Disponível em: <https://abrir.link/XCOSG> Acesso em: 11 dez. 2023
- DEMO, P. **A Nova LDB: ranços e avanços**. 6. ed. Campinas: Papirus, 1997.
- DOURADO, L. F. Políticas em educação a distância e sua dinâmica normativa após 1990 ao contexto atual. [Entrevista cedida a Vicente Batista Santos Neto e Maria Célia Borges]. **Revista Educação e Política em Debate**. Uberlândia, v. 9, n. 1, p. 22-52, jan./abr. 2020. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/54795/29113> Acesso em 20 de jun. de 2023.
- FONSECA, M. R. da. **Qualidade da educação superior e a distância no Brasil: entre o revelado e o velado**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2020. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tedeserver/api/core/bitstreams/842b-3879-f8c7-4ca3-a483-25e33a946c7d/content> Acesso em 26 dez. 2023
- FORMIGA, M. **A terminologia da EAD**. In: LITTO, Frederico Michael; FORMIGA, Marcos (org.) São Paulo: Pearson Education do Brasil Ltda. 2009.
- FREIRE, P. A Educação é um ato político. **Cadernos de Ciência**, Brasília, n. 24, p. 21-22, jul./ago./set. 1991.
- GIOLO, J. Educação a Distância: tensões entre o público e privado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/5pq3TXBjD-F8rWm6N7pwnckw/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20 fev. 2024.

- LIMA, D. da C. B. P. **Produto 01** - Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EAD. 2014a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=165_10-produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192 Acesso em: 20 fev. 2024.
- LIMA, D. da C. B. P.; ALONSO, K. M. Qualidade e educação a distância: do referencial teórico à sua proposição. **Ecos Revista Científica** – Educação. São Paulo, v. 51, p. 2- 26. 2019. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/eccos/article/view/15250> Acesso em 8 de abr. de 2020. <https://doi.org/10.5585/eccos.n51.15250>
- LIMA, D. da C. B. P. (2023, dezembro). **Triangulação EaD, Qualidade e Inovação**: tendências para a modalidade. Apresentação realizada no XI Fórum EaD, promovido pela Diretoria de Educação a Distância do IFB. Mediação por Rute Bicalho. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0hf9gJQT3Xs>
- LIMA, D. da C. B. P.; ASSIS, L. M. **Arena Constitutiva da Educação Superior a Distância**: as regras do jogo e como o jogo é jogado. Dossiê. (2018) Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/82461/48874/> Acesso em: 5 jul. 2019. <https://doi.org/10.21573/vol34n1>
- MENDES, A. M. **A educação a distância nos meandros da legislação brasileira**: 1988-1996. 2005. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2005
- MORAES, J. C. Definição de Armadilhas Terminológicas. Disponível em: <https://canal.cecierj.edu.br/122016/89e37050506a18d67892651721082ce9.pdf> Acesso em: 22 jan. 2024.
- RODRIGUES, M. C. N. (2021). **Cursos presenciais e carga horária a distância em seus currículos**: o papel do estado, a trajetória da política e as implicações no IF Goiano. 2021. 251 f. [Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal de Goiás]. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/11680>
- MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. Educação a Distância: sistemas de aprendizagem on-line. Tradução de Roberto Galman. **Revisão técnica**: Renata Aquino Ribeiro. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2007.
- OLIVEIRA, J. F., & Lima, D. C. B. P. (2022). As políticas públicas estatais e o campo da educação a distância: Disputas e perspectivas em torno da qualidade. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 30(32). Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6572> Acesso em: 27 fev. 2023.
- PILETTI, N. **Estrutura e funcionamento do ensino fundamental**. 26. ed. São Paulo: Ática, 2002.
- RODRIGUES, M. C. N. **Cursos presenciais e carga horária a distância em seus currículos: o papel do estado, a trajetória da política e as implicações no IF Goiano**. 2021. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2021. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/11680> Acesso em: 27 fev. 2023.
- SAVIANI, D. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 1997.
- SILVA, M. A. da. **Qualidade social da educação pública**: algumas aproximações. CAD. CEDES. Campinas, SP, v. 29, n. 78, p. 216-226, agosto de 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/9dskH-Z5yhjhYbXfGNNvm4VK/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 11 jan. 2024.
- SOARES, S. de B. C. Educação a distância. **Revista Brasileira de Biblioteconomia e Documentação**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 196-201, jul./dez. 2012. Disponível em: <http://rbbd.febab.org.br/rbbd/article/view-File/243/243> Acesso em: 14 abr. 2014.
- SOLA, A.; DIEPPA, F. D.; ROGIDO, M. Uma visão evidente da prática baseada em evidências na medicina perinatal: ausência de evidência não é evidência de ausência. **Jornal de Pediatria**, v. 83, n. 5, p. 395-414, set. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jped/a/YGKZZBQNShfNrmsLpxZhgps/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 22 jan. 2024.