

## EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE À LUZ DO CICLO DE POLÍTICAS

DISTANCE EDUCATION AND PUBLIC POLICIES: AN ANALYSIS IN LIGHT OF THE POLICY CYCLE

EDUCACIÓN A DISTANCIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ANÁLISIS A LA LUZ DEL CICLO DE POLÍTICAS

Allysson Barbosa Fernandes<sup>1</sup>

Moésia da Cunha Batista<sup>2</sup>

Drina Cortez Bezerra<sup>3</sup>

Rozilene Pereira da Costa Moraes<sup>4</sup>

Sheila Maria Irineu de Sousa<sup>5</sup>

**RESUMO:** A Educação a Distância (EaD) tem desempenhado um papel central na democratização do ensino no Brasil, proporcionando maior acessibilidade à educação formal. Este estudo tem como objetivo analisar as políticas públicas voltadas para a EaD sob a perspectiva do ciclo de políticas de Stephen Ball, identificando desafios e avanços na sua implementação. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa e bibliográfica, baseada na análise documental de legislações, planos educacionais e literatura acadêmica. O estudo foi conduzido em três etapas: levantamento bibliográfico e documental, análise dos documentos à luz do ciclo de políticas e discussão crítica dos resultados. Os resultados apontam que a EaD no Brasil foi impulsionada por políticas como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), permitindo a interiorização do ensino superior. No entanto, desafios persistem, como a precarização do trabalho docente, a falta de regulamentação adequada e desigualdades no acesso a tecnologias digitais. Deste modo, a análise crítica revela que, enquanto a EaD tem sido promovida como ferramenta de democratização, sua implementação muitas vezes reflete interesses mercadológicos e estruturais que comprometem a qualidade do ensino. O ciclo de políticas de Ball permitiu compreender que as políticas para a EaD não seguem um modelo linear, mas são influenciadas por disputas políticas e econômicas. Conclui-se que, para fortalecer a EaD como modalidade inclusiva e de qualidade, é necessário aprimorar a regulamentação, garantir investimentos em infraestrutura e promover políticas que assegurem a equidade no acesso. O estudo contribui para o debate acadêmico ao destacar a importância de políticas públicas mais estruturadas e comprometidas com a qualidade da EaD no Brasil.

1959

**Palavras-chave:** Educação a Distância. Ciclo de Políticas. Democratização do Ensino. Políticas Públicas. Universidade Aberta do Brasil.

<sup>1</sup>Doutorando em Ciências da Educação pela Universidad del Sol (UNADES).

<sup>2</sup>Doutoranda em Ciências da Educação pela Universidad del Sol (UNADES).

<sup>3</sup>Doutoranda em Ciências da Educação pela Universidad del Sol (UNADES).

<sup>4</sup>Mestra em Ciências da Educação pela Universidad del Sol (UNADES).

<sup>5</sup>Mestranda em Ciências da Educação pela Universidad del Sol (UNADES).

**ABSTRACT:** Distance Education (DE) has played a central role in democratizing education in Brazil, providing greater accessibility to formal education. This study aims to analyze public policies related to DE from the perspective of Stephen Ball's policy cycle, identifying challenges and advances in its implementation. The research adopts a qualitative and bibliographic approach, based on documentary analysis of legislation, educational plans, and academic literature. The study was conducted in three stages: bibliographic and documentary review, document analysis based on the policy cycle, and critical discussion of the results. The findings indicate that DE in Brazil has been driven by policies such as the Law of Guidelines and Bases of Education (LDB), the National Education Plan (PNE), and the Open University of Brazil (UAB), enabling the expansion of higher education to remote areas. However, challenges persist, such as the precarization of teaching work, lack of adequate regulation, and inequalities in access to digital technologies. Thus, the critical analysis reveals that while DE has been promoted as a tool for democratization, its implementation often reflects market and structural interests that compromise the quality of education. Ball's policy cycle allowed an understanding that policies for DE do not follow a linear model but are influenced by political and economic disputes. It is concluded that, to strengthen DE as an inclusive and high-quality modality, it is necessary to improve regulation, ensure investments in infrastructure, and promote policies that guarantee equity in access. This study contributes to the academic debate by highlighting the importance of more structured public policies committed to the quality of DE in Brazil.

**Keywords:** Distance Education. Policy Cycle. Democratization of Education. Public Policies. Open University of Brazil.

1960

**RESUMEN:** La Educación a Distancia (EaD) ha desempeñado un papel central en la democratización de la enseñanza en Brasil, proporcionando una mayor accesibilidad a la educación formal. Este estudio tiene como objetivo analizar las políticas públicas dirigidas a la EaD desde la perspectiva del ciclo de políticas de Stephen Ball, identificando desafíos y avances en su implementación. La investigación adopta un enfoque cualitativo y bibliográfico, basado en el análisis documental de legislaciones, planes educativos y literatura académica. El estudio se realizó en tres etapas: revisión bibliográfica y documental, análisis de los documentos a la luz del ciclo de políticas y discusión crítica de los resultados. Los hallazgos indican que la EaD en Brasil ha sido impulsada por políticas como la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), el Plan Nacional de Educación (PNE) y la Universidad Abierta de Brasil (UAB), permitiendo la expansión de la educación superior a regiones más remotas. Sin embargo, persisten desafíos, como la precarización del trabajo docente, la falta de una regulación adecuada y las desigualdades en el acceso a las tecnologías digitales. Así, el análisis crítico revela que, aunque la EaD ha sido promovida como una herramienta de democratización, su implementación a menudo refleja intereses mercadológicos y estructurales que comprometen la calidad de la enseñanza. El ciclo de políticas de Ball permitió comprender que las políticas para la EaD no siguen un modelo lineal, sino que están influenciadas por disputas políticas y económicas. Se concluye que, para fortalecer la EaD como una modalidad inclusiva y de calidad, es necesario mejorar la regulación, garantizar inversiones en infraestructura y promover políticas que aseguren la equidad en el acceso. Este estudio contribuye al debate académico al resaltar la importancia de políticas públicas más estructuradas y comprometidas con la calidad de la EaD en Brasil.

**Palabras clave:** Educación a Distancia. Ciclo de Políticas. Democratización de la Enseñanza. Políticas Públicas. Universidad Abierta de Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

A Educação a Distância (EaD) tem se consolidado como uma modalidade essencial para a democratização do ensino no Brasil, proporcionando acesso à educação formal em diferentes níveis. A ampliação dessa modalidade está diretamente relacionada às políticas públicas educacionais que regulamentam sua implementação, financiamento e avaliação. Nesse sentido, compreender a EaD sob a ótica do ciclo de políticas de Stephen Ball permite uma análise mais aprofundada dos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas voltadas a essa modalidade. Diante desse contexto, o presente artigo busca investigar como as políticas públicas estruturam a EaD no Brasil e quais desafios e avanços podem ser observados na sua aplicação.

O avanço da EaD no Brasil tem sido impulsionado por políticas públicas que buscam ampliar o acesso à educação, especialmente para populações historicamente excluídas do ensino presencial. No entanto, há desafios significativos relacionados à regulamentação, financiamento, qualidade e equidade na oferta dessa modalidade. Diante disso, faz-se necessário analisar as políticas públicas para a EaD sob a perspectiva do ciclo de políticas, identificando lacunas, avanços e possíveis melhorias na sua implementação. A pesquisa contribuirá para o debate acadêmico e para a formulação de estratégias que possam fortalecer essa modalidade educacional.

1961

Em seus estudos Orth, Otte e Ribeiro (2014) discutem como as reformas educacionais no Brasil refletem as influências da globalização e das diretrizes de organismos nacionais e internacionais, impactando a formulação e a implementação das políticas públicas. A sociedade, por meio da observação das leis, decretos e resoluções, participa desse processo de maneira explícita ou implícita, sendo influenciada pelos discursos que permeiam os documentos normativos e científicos. Contudo, esses discursos não são apenas uma soma de palavras, mas articulações concretas que disputam espaço no cenário social. Dessa forma, para compreendermos os discursos das políticas educacionais, é necessário analisar não apenas os textos finais das normativas, mas também os documentos que embasaram sua construção, permitindo identificar intenções políticas, ambiguidades e contradições que influenciam sua implementação.

Em sua pesquisa, Orth, Otte e Ribeiro (2014) contextualizam essa dinâmica no âmbito da Educação a Distância (EaD), especialmente a partir da Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê a ampliação do ensino superior com qualidade, utilizando

estratégias como a expansão da Universidade Aberta do Brasil (UAB). No Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense (IFSul), a UAB foi implementada a partir da adesão ao Edital n. 1/2005, consolidando-se como uma política pública que busca interiorizar e democratizar o acesso ao ensino superior.

Diante da expansão da Educação a Distância no Brasil, como as políticas públicas têm influenciado sua estruturação, regulamentação e qualidade? Em que medida o ciclo de políticas permite compreender as etapas de formulação, implementação e avaliação das políticas voltadas para a EaD? Quais são os principais desafios enfrentados pelos gestores, docentes e estudantes na aplicação dessas políticas?

Desse modo, apresentamos como objetivo geral analisar as políticas públicas voltadas para a Educação a Distância no Brasil sob a perspectiva do ciclo de políticas, identificando avanços, desafios e impactos na democratização do ensino. E apresentamos como objetivos específicos: identificar e descrever as principais políticas públicas voltadas para a EaD no Brasil; analisar a implementação e os desafios dessas políticas à luz do ciclo de políticas educacionais; e avaliar os impactos das políticas públicas na qualidade da EaD e na inclusão de grupos socialmente vulneráveis.

Frente ao que foi exposto, consideramos como hipóteses o fato de que a Educação a Distância no Brasil tem avançado significativamente devido ao suporte de políticas públicas específicas, mas ainda enfrenta desafios estruturais e operacionais. O ciclo de políticas educacionais de Ball permite identificar falhas na implementação das políticas voltadas à EaD, especialmente no que se refere à qualidade e à inclusão digital. A regulamentação e o financiamento da EaD influenciam diretamente a acessibilidade e a permanência dos estudantes nessa modalidade.

O presente estudo apresenta-se relevante por proporcionar uma análise crítica das políticas públicas que regulamentam a Educação a Distância no Brasil, permitindo uma visão mais ampla dos desafios e oportunidades dessa modalidade. Ao adotar a perspectiva do ciclo de políticas, a pesquisa possibilita compreender como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, contribuindo para o aperfeiçoamento do planejamento educacional. Além disso, os resultados poderão servir como subsídio para gestores educacionais e formuladores de políticas, auxiliando na construção de estratégias que garantam maior equidade e qualidade na EaD.

## 2 METODOLOGIA

Nossa pesquisa caracteriza-se como qualitativa e bibliográfica, seguindo os princípios apresentados por Sousa, Oliveira e Alves (2021), que destacam a pesquisa bibliográfica como um estudo fundamentado na análise de material já publicado, incluindo livros, artigos científicos, periódicos, teses, dissertações e documentos oficiais. Essa abordagem nos permite aprofundar a compreensão sobre as políticas públicas voltadas para a Educação a Distância (EaD) no Brasil, analisando-as sob a perspectiva do ciclo de políticas de Stephen Ball.

Optamos pela pesquisa qualitativa por sua capacidade de interpretar fenômenos sociais e compreender processos e contextos que envolvem a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas para a EaD. Segundo Gil (2002), esse tipo de pesquisa é indicado quando buscamos explorar significados e relações presentes em documentos e discursos institucionais. Além disso, conforme Sousa, Oliveira e Alves (2021), a pesquisa qualitativa não se restringe à quantificação de dados, mas se aprofunda na análise interpretativa das informações, permitindo um exame crítico sobre as intenções, desafios e contradições que permeiam as políticas educacionais.

Para conduzir nosso estudo, organizamos a metodologia em três etapas principais. Na primeira etapa, realizamos um levantamento bibliográfico e documental, no qual identificamos as principais políticas públicas voltadas para a EaD no Brasil. Para isso, analisamos legislações como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE), portarias do Ministério da Educação (MEC), além de resoluções e pareceres do Conselho Nacional de Educação (CNE). Complementamos esse levantamento com a revisão de literatura acadêmica, incluindo artigos científicos, livros e teses que discutem a EaD e sua regulamentação no país. Esse processo se baseia na orientação metodológica Sousa, Oliveira e Alves (2021), que enfatizam a necessidade de uma seleção rigorosa das fontes para garantir a confiabilidade dos dados analisados.

Na segunda etapa, realizamos a análise documental e teórica, classificando as políticas públicas conforme as fases do ciclo de políticas proposto por Ball. Essa abordagem nos permite compreender como as políticas para a EaD são formuladas, implementadas e avaliadas, além de identificar as influências e disputas que envolvem sua construção. Analisamos os documentos à luz das seguintes dimensões: contexto da influência, que busca compreender quais atores e interesses moldam a formulação das políticas; contexto da

1963

produção do texto, que examina o discurso oficial e os documentos normativos que regulamentam a EaD; e contexto da prática, que investiga os desafios da implementação dessas políticas e seus impactos na oferta educacional.

Para garantir uma análise crítica e aprofundada, seguimos os princípios da análise de conteúdo, conforme proposto por Bardin (2011). Organizamos os documentos em categorias temáticas relacionadas às políticas de EaD, como financiamento, regulamentação, acesso e inclusão digital, formação docente e avaliação da qualidade. Esse procedimento nos permite identificar padrões, contradições e lacunas nas políticas públicas analisadas.

Na terceira e última etapa, sistematizamos os resultados e realizamos uma discussão crítica sobre os avanços e desafios na implementação das políticas públicas para a EaD no Brasil. Comparamos os achados da pesquisa documental com a literatura acadêmica existente, buscando evidenciar como as políticas influenciam a democratização do ensino, bem como os obstáculos que ainda persistem. Essa fase do estudo visa não apenas sintetizar as informações obtidas, mas também apresentar contribuições para o debate acadêmico e para a formulação de estratégias que possam fortalecer a EaD como uma modalidade educacional acessível e de qualidade.

Dessa forma, ao adotar um método de pesquisa baseado na análise documental e na revisão de literatura, buscamos construir uma investigação rigorosa que permita compreender a relação entre políticas públicas e a expansão da EaD no Brasil. Nossa abordagem metodológica possibilita não apenas descrever o cenário atual, mas também apontar tendências, desafios e perspectivas para o futuro da educação a distância no país.

1964

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste seguimento abordaremos os conceitos fundamentais que embasam a análise da Educação a Distância (EaD) no contexto das políticas públicas, utilizando o ciclo de políticas de Stephen Ball como referencial teórico. Além disso, discutimos o papel da EaD na democratização do ensino e os principais desafios enfrentados na implementação dessas políticas no Brasil.

#### 3.1 O Ciclo de Políticas de Stephen Ball e sua Aplicação à EaD

O ciclo de políticas de Ball (1994) propõe uma abordagem processual para a formulação, implementação e avaliação de políticas educacionais. Segundo esse modelo, as

políticas são analisadas em três contextos principais: contexto da influência, contexto da produção do texto e contexto da prática. No contexto da influência, destacam-se os atores e organismos que pressionam e direcionam a formulação das políticas. O contexto da produção do texto envolve a materialização das políticas em normativas, leis e decretos. Já o contexto da prática refere-se à implementação dessas políticas no cotidiano das instituições educacionais.

Dessa forma, a partir da realização de abordagem do ciclo de políticas, formulada por Stephen Ball (2013), este considera que as políticas educacionais são processos complexos e contínuos, que envolvem múltiplos atores e interesses. Diferente de modelos lineares tradicionais, que dividem a política em fases sequenciais de formulação e implementação, o ciclo de políticas propõe uma análise mais dinâmica e interativa. Mainardes (2006) reforça essa perspectiva ao destacar que a política educacional não é simplesmente aplicada de forma homogênea, mas sim interpretada, ressignificada e negociada no contexto da prática.

No caso da Educação a Distância (EaD), essa abordagem se mostra fundamental para compreendermos os desafios e contradições que surgem na formulação e implementação das políticas públicas voltadas para essa modalidade. O contexto da influência envolve organismos nacionais e internacionais, como o Banco Mundial, a UNESCO e a OCDE, que promovem discursos sobre democratização da educação e aprendizagem ao longo da vida. No Brasil, a expansão da EaD foi impulsionada por diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE) e pela criação de programas como a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Contudo, Ball (2013) destaca que esses discursos são atravessados por interesses econômicos e ideológicos, muitas vezes alinhados a uma lógica mercadológica da educação.

O contexto da produção do texto refere-se à elaboração de documentos oficiais, leis e normativas que regulamentam a EaD. As diretrizes do MEC sobre credenciamento de instituições e os editais de fomento à EaD fazem parte desse processo. No entanto, como argumenta Mainardes (2006), os textos políticos nem sempre são coerentes ou isentos de contradições, pois resultam de disputas entre diferentes grupos de interesse. Já no contexto da prática, a implementação das políticas sofre adaptações e ressignificações, e no caso da EaD, a prática revela desafios como infraestrutura precária, formação docente inadequada e desigualdade no acesso às tecnologias. Ball (2013) alerta que a aplicação das políticas pode reproduzir desigualdades ao invés de reduzi-las, especialmente quando a EaD se torna uma opção precarizada para populações de baixa renda.



Entretanto, há duas ressalvas nas análises de Giddens e Beck que são frequentemente deixadas de lado. Primeira, o “atordoante imperativo da autodeterminação” produz suas próprias desigualdades particulares. A incerteza é experimentada de modo diferente por diferentes posições sociais, e diferentes grupos sociais têm diferentes formas de acesso a recursos, habilidades e capitais que são necessários para lidar efetivamente com a ambivalência, o futuro e a responsabilidade. Aqueles que não têm escolha e/ou que não possuem a competência-chave de fazer escolhas são “socialmente excluídos” (Ball, 2013, p.148).

Os impactos da EaD podem ser analisados no contexto dos resultados e efeitos, que considera as consequências das políticas educacionais tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Enquanto as políticas de expansão aumentaram significativamente o número de matrículas na EaD, a evasão ainda é um problema crítico, resultado de dificuldades enfrentadas pelos estudantes em relação à adaptação ao modelo autoinstrucional, ao suporte pedagógico insuficiente e às barreiras tecnológicas. Como apontado por Ball (2013), é fundamental avaliar os efeitos reais das políticas e não apenas os números que indicam crescimento da modalidade, uma vez que a ampliação do acesso por si só não garante qualidade e equidade na formação. Além disso, Mainardes (2006) enfatiza que os resultados das políticas devem ser analisados a partir de uma perspectiva crítica, considerando seus impactos sobre grupos socialmente vulneráveis e as desigualdades estruturais que podem ser reforçadas pelo modelo adotado.

1966

No ciclo de políticas descrito anteriormente, a simplicidade e a linearidade de outros modelos de análise de políticas são substituídas pela complexidade do ciclo de políticas. A abordagem do ciclo de políticas traz várias contribuições para a análise de políticas, uma vez que o processo político é entendido como multifacetado e dialético, necessitando articular as perspectivas macro e micro (Mainardes, 2006, p.55).

No contexto da estratégia política, discute-se como as políticas podem ser aprimoradas para corrigir desigualdades e lacunas. No caso da EaD, isso envolve a melhoria na formação de professores, o fortalecimento do suporte tecnológico e pedagógico, a ampliação do acesso à internet e dispositivos digitais para estudantes de baixa renda e a criação de mecanismos que garantam a qualidade do ensino ofertado. Como sugere Mainardes (2006), esse contexto exige um compromisso com a justiça social e com políticas públicas que realmente atendam às necessidades dos estudantes, assegurando que a EaD cumpra seu papel de inclusão educacional e não apenas de expansão quantitativa do ensino superior.

A aplicação do ciclo de políticas à Educação a Distância permite compreender que essa modalidade é atravessada por disputas de poder, interesses econômicos e desafios estruturais. Enquanto a EaD é promovida como ferramenta de democratização do ensino,



sua implementação muitas vezes revela desigualdades e precarização. Como destaca Ball (2013), a política educacional não deve ser analisada apenas pelos documentos oficiais, mas sim pelas relações de poder que moldam sua formulação e pelos impactos concretos na sociedade. Dessa forma, ao estudar a EaD sob essa perspectiva, podemos identificar os avanços na ampliação do acesso à educação superior, mas também as fragilidades que precisam ser enfrentadas para garantir uma formação de qualidade, equitativa e alinhada às necessidades reais dos estudantes.

#### 4 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL E SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste segmento apresentaremos um panorama histórico e normativo da EaD no Brasil, destacando as principais políticas públicas que regulamentam a modalidade, como o Plano Nacional de Educação (PNE), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e diretrizes do Ministério da Educação (MEC). Também discutimos os desafios relacionados à regulamentação, financiamento, qualidade e inclusão digital na EaD.

A análise de Arruda e Arruda (2015) sobre a Educação a Distância (EaD) no Brasil e suas políticas públicas destaca a expansão dessa modalidade como uma resposta às demandas de democratização do ensino superior. Os autores apontam que a EaD tem sido utilizada como estratégia para ampliar o acesso à educação, especialmente considerando os desafios logísticos e estruturais do ensino presencial. No entanto, essa expansão não ocorre de maneira homogênea e enfrenta diversas contradições e desafios.

1967

Historicamente, a EaD no Brasil ganhou força a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996, que estabeleceu diretrizes para sua regulamentação. Posteriormente, políticas públicas como o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 e o PNE 2014-2024 impulsionaram a ampliação dessa modalidade, com metas ambiciosas para o aumento da taxa de matrículas no ensino superior. Contudo, os autores enfatizam que o crescimento da EaD tem sido acompanhado por um movimento de políticas públicas emergenciais, muitas vezes voltadas apenas para o atendimento quantitativo, sem uma preocupação efetiva com a qualidade da formação oferecida.

A criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) representou um marco na institucionalização da EaD, permitindo a interiorização da oferta de cursos superiores e ampliando as possibilidades de formação de professores e gestores educacionais. No entanto, Arruda e Arruda (2015) apontam que a UAB enfrenta desafios significativos, como o

financiamento instável e a precarização das condições de trabalho dos profissionais envolvidos, especialmente os tutores, que não possuem vínculos trabalhistas formais e recebem bolsas em vez de salários. Essa precarização impacta diretamente a qualidade do ensino ofertado, uma vez que a alta rotatividade dos profissionais e a falta de infraestrutura adequada prejudicam o desenvolvimento de um ensino sólido e estruturado.

Embora a EaD tenha contribuído para a ampliação do acesso ao ensino superior, os autores argumentam que essa democratização é parcial, pois grande parte das matrículas ainda se concentra no setor privado, o que reforça a mercantilização da educação. Além disso, a ausência de uma política consolidada para a institucionalização da EaD nas universidades públicas faz com que essa modalidade permaneça sendo tratada como um projeto emergencial, sem garantias de continuidade ou investimentos estruturais adequados.

A democratização da educação, segundo Arruda e Arruda (2015), não deve ser confundida com a mera massificação das vagas. O direito à educação implica não apenas o acesso, mas também a garantia de qualidade e equidade no ensino. A EaD, quando pautada apenas pela redução de custos e pelo aumento do número de formandos, corre o risco de aprofundar desigualdades, transformando-se em uma alternativa inferior ao ensino presencial. Para que a EaD cumpra seu papel de forma efetiva, é necessário que as políticas públicas garantam sua institucionalização, assegurando condições adequadas de trabalho para os profissionais, infraestrutura apropriada e integração dessa modalidade às práticas de ensino, pesquisa e extensão nas universidades. Dessa forma, seria possível garantir que a EaD não apenas amplie o acesso ao ensino superior, mas também ofereça uma formação de qualidade, contribuindo para a construção de uma educação verdadeiramente democrática e inclusiva.

1968

#### **4.1 Avanços e Desafios da EaD na Perspectiva do Ciclo de Políticas**

Com base na análise do ciclo de políticas, destacamos os avanços da EaD no Brasil, como a ampliação da oferta educacional, a interiorização do ensino superior e a flexibilidade no acesso à formação. No entanto, também identificamos desafios como a precarização das condições de trabalho dos docentes, a desigualdade no acesso às tecnologias e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de avaliação da qualidade na EaD.

A EaD no Brasil passou por um processo dinâmico de desenvolvimento, fortemente influenciado por políticas públicas, avanços tecnológicos e mudanças na percepção social

sobre essa modalidade de ensino. Com base nas obras de Mill (2016), Iaroczinski (2015) e Schlünzen Junior (2009), podemos situar os avanços e desafios da EaD dentro do Ciclo de Políticas Educacionais, considerando as etapas de formulação, implementação e reavaliação das diretrizes governamentais.

Em suas análises, Mill (2016) estrutura o desenvolvimento da EaD em quatro períodos históricos, evidenciando como a formulação das políticas públicas foi essencial para a consolidação da modalidade. Antes de 1996, a EaD ainda era uma prática dispersa e experimental, baseada principalmente em cursos por correspondência e telecursos, sem regulamentação específica. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9.394/96), a EaD passou a ser oficialmente reconhecida, estabelecendo um marco legal para sua expansão.

Schlünzen Junior (2009) complementa essa visão ao destacar o papel da criação da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação (MEC) em 1996, que representou um passo decisivo na formulação de políticas voltadas para a modalidade. Ele argumenta que essa fase inicial foi fundamental para a introdução de diretrizes que buscavam garantir qualidade e regulamentação na oferta de cursos a distância.

Iaroczinski (2015), por sua vez, ressalta que a EaD foi inicialmente concebida como um instrumento de democratização do ensino, possibilitando o acesso de estudantes que estavam excluídos do modelo presencial, seja por barreiras geográficas, seja por limitações socioeconômicas. No entanto, a autora destaca que essa expansão inicial enfrentou desafios significativos, como a resistência cultural e o preconceito contra a modalidade, visto que muitos ainda a consideravam um ensino de menor qualidade.

1969

O período de 2005 a 2015, segundo Mill (2016), foi marcado pela ampliação exponencial da EaD no Brasil, impulsionada por políticas públicas como o Plano Nacional de Educação (PNE) e a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Essa fase reflete a implementação concreta das diretrizes formuladas na década anterior. A UAB, criada em 2005, foi um dos marcos dessa expansão, permitindo que universidades públicas oferecessem cursos de graduação e especialização a distância, principalmente para professores da educação básica. Mill (2016) aponta que a UAB foi um divisor de águas, pois inseriu as universidades federais no contexto da EaD, aumentando a credibilidade da modalidade e demonstrando sua viabilidade acadêmica e pedagógica.

Desta forma, Iaroczinski (2015) enfatiza o papel das tecnologias digitais nesse crescimento, apontando que o avanço da internet e dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs) possibilitou maior interação entre alunos e professores, superando algumas das limitações dos modelos anteriores baseados exclusivamente em materiais impressos ou videoaulas unidirecionais. A autora observa que, apesar desses avanços, ainda havia desafios estruturais significativos, como a falta de capacitação adequada de docentes e tutores para atuar nessa nova realidade.

Schlünzen Junior (2009) também discute a expansão acelerada da EaD nesse período, mas alerta para os riscos de uma expansão descontrolada, sem o devido planejamento pedagógico. Ele critica abordagens da EaD que priorizam um modelo de ensino *broadcast*, caracterizado por pouca ou nenhuma interação entre alunos e professores, o que pode comprometer a qualidade do aprendizado. Ele defende a necessidade de políticas públicas que garantam a interação efetiva, o uso de metodologias ativas e o suporte pedagógico contínuo para que a EaD cumpra seu papel de forma efetiva.

A partir de 2015, segundo Mill (2016), a EaD no Brasil começou a enfrentar novos desafios, resultantes de uma crise política e econômica que afetou diretamente os investimentos na modalidade. Um dos impactos mais significativos foi o corte de recursos destinados à UAB, o que comprometeu a continuidade de diversos cursos e fragilizou a estrutura da EaD nas universidades públicas.

1970

Iaroczinski (2015) também destaca que, apesar do crescimento expressivo da EaD, a questão da qualidade ainda era um desafio. Muitas instituições privadas, buscando lucrar com a alta demanda, passaram a oferecer cursos a distância sem um planejamento pedagógico adequado, o que gerou críticas e reforçou preconceitos contra a modalidade.

Schlünzen Junior (2009) argumenta que a sustentabilidade da EaD depende da capacidade do governo e das instituições educacionais de equilibrar expansão e qualidade. Ele defende que a modalidade não pode ser vista apenas como uma solução para reduzir custos na educação, mas sim como uma oportunidade de inovação pedagógica. Para isso, ele enfatiza a necessidade de: maior capacitação docente para o uso das novas tecnologias educacionais; metodologias que incentivem a interação e a colaboração entre alunos e professores; e políticas públicas que garantam financiamento estável e regulamentação rigorosa para evitar a proliferação de cursos de baixa qualidade.

Mill (2016) complementa essa visão ao sugerir que, para que a EaD continue avançando, é essencial que as instituições incorporem essa modalidade de forma estruturada e permanente, ao invés de dependerem exclusivamente de programas governamentais sujeitos a cortes orçamentários.

Ao analisarmos a EaD na perspectiva do ciclo de políticas, podemos perceber que essa modalidade passou por um processo contínuo de formulação, implementação e reavaliação.

**Quadro 1** - Processo contínuo de formulação, implementação e reavaliação da EaD

<b>Na fase de formulação (pré-1996)</b> , houve um movimento de reconhecimento da EaD como modalidade válida, culminando na LDB de 1996.
<b>Na fase de implementação (1996-2015)</b> , políticas públicas como a UAB e o PNE impulsionaram sua expansão, mas também revelaram desafios estruturais, como a necessidade de capacitação docente e regulamentação mais rigorosa.
<b>Na fase de reavaliação (pós-2015)</b> , cortes de financiamento e críticas à qualidade da EaD exigiram um novo olhar sobre a sustentabilidade da modalidade.

**Fonte:** Elaborado pelos Autores (2025).

Os autores convergem ao destacar que a EaD representa um avanço significativo na democratização do ensino, mas também requer cuidados constantes para garantir sua qualidade e legitimidade. A continuidade desse modelo depende de uma abordagem equilibrada entre inovação tecnológica, políticas públicas bem estruturadas e compromisso institucional com a excelência pedagógica.

Assim, a EaD no Brasil continua sendo um campo em evolução, onde avanços e desafios caminham lado a lado, exigindo um olhar crítico e ações estratégicas para que cumpra seu papel na inclusão educacional e no desenvolvimento social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo trouxe uma análise das políticas públicas voltadas para a Educação a Distância no Brasil, para complementar trouxemos a perspectiva do ciclo de políticas de Stephen Ball, a qual permitiu compreender os diferentes processos envolvidos na formulação, implementação e avaliação dessas políticas.

Compreende-se que a EaD consolidou-se como uma alternativa fundamental para a democratização do ensino, possibilitando o acesso à educação formal em diferentes níveis, especialmente para populações historicamente marginalizadas. No entanto, identificamos

que a expansão dessa modalidade ocorreu em um contexto marcado por avanços e desafios que comprometem sua qualidade e equidade.

Um dos principais avanços observados foi a criação de programas e marcos regulatórios que incentivaram o crescimento da EaD, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB). Esses dispositivos foram essenciais para a institucionalização da modalidade, garantindo sua oferta em diversas regiões do país e promovendo a interiorização do ensino superior. Além disso, a ampliação das políticas de EaD permitiu uma maior flexibilização na formação acadêmica, atendendo a públicos que, por diversos fatores, não poderiam frequentar cursos presenciais.

No entanto, as análises também evidenciaram desafios estruturais que comprometem a efetividade das políticas públicas para a EaD. Um dos principais problemas identificados foi a precarização das condições de trabalho dos docentes e tutores que atuam na modalidade, agravada pela ausência de regulamentação específica para suas condições laborais e remuneração. Muitos desses profissionais trabalham sob regimes de contratação temporária, sem vínculos empregatícios estáveis, o que compromete a continuidade e a qualidade do ensino ofertado.

1972

Outro fator crítico é a desigualdade no acesso às tecnologias digitais. A EaD pressupõe a utilização de ambientes virtuais de aprendizagem, plataformas interativas e materiais digitais, mas a realidade brasileira ainda apresenta grandes disparidades no acesso à internet de qualidade e a dispositivos eletrônicos. Muitos estudantes, especialmente aqueles de regiões periféricas e rurais, enfrentam dificuldades para acompanhar os conteúdos e interagir de maneira eficaz com professores e colegas. Esse cenário reforça a necessidade de políticas públicas que garantam a inclusão digital e a infraestrutura adequada para o pleno funcionamento da EaD.

Além disso, a análise demonstrou que a regulamentação da EaD, embora tenha avançado ao longo dos anos, ainda apresenta lacunas, especialmente no que diz respeito ao controle de qualidade dos cursos ofertados. O crescimento acelerado da modalidade, principalmente no setor privado, levou à proliferação de instituições que priorizam a massificação do ensino sem garantir padrões mínimos de qualidade. Nesse contexto, torna-se essencial que o Estado exerça um papel mais ativo na fiscalização dos cursos e na definição de critérios rigorosos para a oferta da EaD, evitando que essa modalidade seja utilizada

apenas como uma alternativa de baixo custo, sem compromisso com a formação integral dos estudantes.

O ciclo de políticas de Stephen Ball nos permitiu perceber que as políticas educacionais para a EaD não podem ser analisadas de forma linear, pois sua formulação e implementação são influenciadas por diferentes atores e interesses, resultando em interpretações e adaptações diversas. O contexto da influência revelou como organismos internacionais, como o Banco Mundial e a UNESCO, e setores do mercado educacional desempenham um papel relevante na definição das políticas para a EaD, muitas vezes pautadas por uma lógica mercadológica. Já o contexto da produção do texto destacou como as diretrizes normativas são construídas e os desafios que envolvem sua coerência e efetividade. Por fim, o contexto da prática evidenciou as dificuldades enfrentadas por instituições, professores e estudantes na aplicação dessas políticas no cotidiano educacional.

Diante desse cenário, destacamos a necessidade de aprimoramento das políticas públicas para a EaD, garantindo maior investimento em infraestrutura tecnológica, formação continuada para os profissionais da área e mecanismos de avaliação mais eficazes. Além disso, é fundamental que as políticas voltadas para a EaD sejam formuladas de maneira participativa, considerando as demandas e desafios enfrentados por docentes, estudantes e gestores educacionais.

1973

Por fim, este estudo contribui para o debate acadêmico ao fornecer uma análise crítica sobre as políticas públicas para a EaD no Brasil, evidenciando tanto seus avanços quanto suas fragilidades. Compreender a EaD sob a perspectiva do ciclo de políticas possibilita um olhar mais amplo sobre os desafios e oportunidades dessa modalidade, apontando caminhos para a construção de estratégias que fortaleçam sua qualidade e inclusão. A EaD tem um papel central na ampliação do acesso à educação, mas seu desenvolvimento precisa ser acompanhado de políticas que assegurem sua efetividade como instrumento de transformação social e redução das desigualdades educacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Eucidio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação à distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em revista**, v. 31, n. 3, p. 321-338, 2015.

BALL, Stephen John. **Education reform: a critical and post structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.



BALL, Stephen. Aprendizagem ao longo da vida, subjetividade e a sociedade totalmente pedagogizada. **Educação**, v. 36, n. 2, p. 144-155, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Edições 70. Lisboa: Edições 70 Personnas, 2011.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: atlas, 2002.

IAROCZINSKI, Adriane. A educação a distância no brasil: avanços e desafios. **Maiêutica-Geografia**, v. 3, n. 1, p. 45-52, 2015.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, v. 27, p. 47-69, 2006.

MILL, Daniel. Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. **Revista de Educação Pública**, v. 25, n. 59, p. 432-454, 2016.

ORTH, Miguel Alfredo; OTTE, Janete; RIBEIRO, Luis Otoni Meireles. Políticas públicas de educação a distância pela universidade aberta do brasil: a experiência do Instituto Federal sul-rio-grandense. **Roteiro**, v. 39, n. 1, p. 147-169, 2014.

SCHLUNZEN JUNIOR, Klaus. Educação a distância no Brasil: caminhos, políticas e perspectivas. **ETD - Educação Temática Digital**, v. 10, n. 2, p.16-36, 2009.

SOUSA, Angélica Silva de; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da FUCAMP**, v. 20, n. 43, p. 64-83, 2021.

1974