



CAPÍTULO 12

EAD SOB VIGILÂNCIA: TENSÕES DA QUALIDADE E O NOVO REGIME REGULATÓRIO NO ENSINO SUPERIOR

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.80225250912>

Adriano Pereira Basilo de Oliveira

Doutor em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), mestre em Políticas Públicas com ênfase em adolescentes em conflito com a lei pela UNIBAN, e graduado em Serviço Social pela Faculdade Paulista de Serviço Social (FAPSS-SP). Atua há mais de 12 anos na gestão acadêmica e educacional em instituições de ensino superior, com forte experiência em políticas públicas, educação, juventudes e sistemas de avaliação institucional. Atualmente é coordenador acadêmico geral da Universidade de Vassouras – Campus Saquarema, professor de pós-graduação e consultor em projetos sociais e educacionais. Desenvolve pesquisas voltadas à socioeducação, gestão pública e inovação educaciona

Diego Augusto Rivas dos Santos

Assistente Social, mestre em Serviço Social, professor de graduação na Unigranrio, Unisuam e Univassouras, Assessor Especial da Direção Geral na Univassouras

Letícia de Souza Gilson da Silva

Advogada, docente do Curso de Direito e do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública da Universidade de Vassouras – Campus Maricá, onde também exerce a função de Coordenadora Geral Acadêmica. Integra a Equipe Multidisciplinar da instituição e atua na tutoria dos Cursos Superiores de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, Gestão Pública, Gestão de Agronegócios e Gestão Ambiental

RESUMO: Este artigo analisa criticamente o novo marco regulatório da Educação a Distância (EaD) no ensino superior brasileiro, instituído pelo Decreto nº 12.456/2025 e regulamentado pelas Portarias MEC nº 378, 381 e 506 de 2025. O novo arcabouço legal busca corrigir distorções históricas na oferta da EaD, estabelecendo parâmetros para a composição da carga horária presencial e mediada, definindo exigências para a qualificação do corpo docente, e regulamentando a infraestrutura dos polos e o uso de ambientes virtuais de aprendizagem. Dentre os avanços, destacam-se a delimitação de percentuais mínimos de atividades presenciais conforme áreas

do conhecimento (Portaria nº 378/2025), a exclusividade de oferta presencial para cursos como Medicina, Psicologia, Enfermagem, Direito e Odontologia, e a obrigatoriedade de avaliação presencial e atividades de extensão presencial, previstas no Decreto nº 12.456/2025 e detalhadas na Portaria nº 506/2025. Apesar desses avanços, argumenta-se que o novo marco mantém traços da lógica mercantilista que orientou a expansão da EaD no Brasil, com foco na ampliação da oferta e na flexibilização dos formatos de ensino, sem enfrentar suficientemente os desafios relacionados à equidade, à inclusão e à qualidade formativa. Este artigo propõe arranjos pedagógicos e operacionais que superem a visão da educação como mercadoria, reafirmando a EaD como um espaço crítico, inclusivo e socialmente referenciado. O debate sobre qualidade é compreendido como um campo em disputa entre interesses econômicos e compromissos sociais, sendo imprescindível a adoção de práticas pedagógicas emancipatórias e de políticas públicas que assegurem o direito à educação no ambiente digital.

PALAVRAS-CHAVE: Educação a Distância. Ensino Superior. Qualidade da Educação. Regulação Educacional. Inclusão Digital. Mercantilização da Educação.

INTRODUÇÃO

A trajetória da Educação a Distância (EaD) no ensino superior brasileiro reflete as contradições estruturais do próprio desenvolvimento educacional do país. Por um lado, a modalidade foi responsável por ampliar significativamente o acesso ao ensino superior, alcançando populações historicamente excluídas por barreiras geográficas, econômicas ou de disponibilidade de tempo. Por outro, tornou-se alvo de críticas contundentes por parte de pesquisadores, educadores e órgãos reguladores, que denunciaram práticas de mercantilização do ensino, com ênfase em modelos pedagógicos empobrecidos, escassa mediação docente e infraestrutura precária (FREITAS, 2007; SAVIANI, 2008; MORAN, 2015).

Desde o início dos anos 2000, o Brasil vivenciou uma expansão acelerada da EaD, predominantemente no setor privado, liderada por conglomerados educacionais com atuação em larga escala. Esse crescimento foi favorecido por uma regulação permissiva, que, embora estabelecesse diretrizes gerais de qualidade, não impôs mecanismos efetivos de controle sobre a abertura de cursos e polos, resultando em modelos educacionais pouco comprometidos com finalidades formativas mais amplas (TORI, 2010; SANTOS, 2005).

Com o passar dos anos, consolidou-se uma dissociação entre os parâmetros legais de qualidade e as condições reais de oferta. Observou-se um predomínio de conteúdos padronizados, baixa interação entre docentes e discentes, escassez de

práticas formativas significativas e suporte pedagógico insuficiente — especialmente nos polos de apoio presencial.

Em resposta às críticas crescentes de setores acadêmicos, conselhos profissionais e da sociedade civil, o governo federal publicou, em maio de 2025, o Decreto nº 12.456/2025, que altera e amplia o escopo do Decreto nº 9.235/2017, e as Portarias MEC nº 378/2025, 381/2025 e 506/2025, com o objetivo de estabelecer um novo marco regulatório para a EaD no ensino superior. As normativas introduzem critérios mais rigorosos, como a delimitação dos percentuais de carga horária que podem ser ofertados a distância por área do conhecimento; a proibição da modalidade integralmente a distância em cursos com exigência prática intensiva — como Medicina, Enfermagem, Psicologia, Odontologia e Direito —; e a obrigatoriedade de avaliações presenciais, infraestrutura física mínima nos polos e práticas de mediação pedagógica mais qualificadas.

Tais mudanças normativas revelam um duplo movimento: de um lado, expressam um esforço estatal de contenção da expansão desenfreada e de indução à melhoria da qualidade pedagógica e técnica da EaD; de outro, expõem as permanentes tensões entre o projeto público da educação superior — enquanto direito social e bem comum — e a lógica de mercado que estrutura grande parte da oferta atual, marcada pela busca por escalabilidade e rentabilidade em detrimento de compromissos formativos (SAVIANI, 2008; FREITAS, 2007; LEVY, 1999).

O debate sobre qualidade na EaD, portanto, não pode ser reduzido a um problema exclusivamente técnico ou regulatório. É preciso problematizar quais sujeitos estão sendo incluídos ou excluídos por essa nova regulação, qual concepção de educação e formação está sendo legitimada, e quais práticas pedagógicas são possíveis e desejáveis num cenário em que os parâmetros legais se tornam mais exigentes, mas os interesses de mercado permanecem dominantes.

Este artigo foi elaborado ao final do primeiro semestre de 2025, em um contexto de intensa repercussão do novo marco regulatório no ambiente acadêmico, especialmente entre gestores, coordenadores de curso e equipes pedagógicas responsáveis pela oferta da modalidade EaD. A análise aqui apresentada é resultado de uma vivência prática acumulada na gestão acadêmica de instituições de ensino superior, com experiência direta na implantação de polos EaD, na construção de Projetos Pedagógicos de Curso (PPCs), e na articulação entre núcleos pedagógicos, coordenações de curso e instâncias reguladoras.

Metodologicamente, esta pesquisa configura-se como um estudo qualitativo, de natureza exploratória e teórico-reflexiva. Parte de uma análise crítica do Decreto nº 12.456/2025 e das Portarias MEC nº 378, 381 e 506/2025, articulando os dispositivos legais com a literatura especializada nacional e internacional sobre EaD, políticas

públicas e qualidade educacional. Foram mobilizados autores como Moran (2015), Silva (2003), Kenski (2012), Litto (2010), Tori (2010), Demo (2011), Perrenoud (2000) e Santos (2005), que contribuem para uma compreensão ampliada das potencialidades e limites da EaD no Brasil e no mundo.

Além da revisão teórica, são incorporadas reflexões provenientes da experiência empírica do autor em processos avaliativos, implantação de cursos e acompanhamento da supervisão regulatória do MEC. O objetivo não é oferecer respostas fechadas, mas contribuir para o debate crítico sobre os rumos da EaD no Brasil, indicando caminhos possíveis para a construção de modelos pedagógicos que articulem qualidade acadêmica, inclusão social, mediação qualificada e compromisso com a democratização da educação superior.

A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: CONTEXTO HISTÓRICO

A Educação a Distância (EaD) no Brasil percorreu um caminho marcado por avanços tecnológicos e expansão numérica, mas também por contradições profundas no que se refere à qualidade pedagógica, à inclusão social e ao papel da educação como direito. Concebida, em sua origem, como instrumento de democratização do ensino superior, a modalidade foi gradualmente capturada pela lógica mercantil, sobretudo a partir da segunda metade da década de 2000, quando grandes grupos privados identificaram na EaD uma oportunidade de escalar suas operações com custos reduzidos e alta lucratividade (FREITAS, 2007; SAVIANI, 2008).

As experiências iniciais da EaD brasileira estiveram majoritariamente associadas a políticas públicas, como o Telecurso, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e programas de formação docente. Esses programas representaram tentativas de utilizar as tecnologias para fins formativos, especialmente voltados à redução de desigualdades educacionais. No entanto, com a liberalização da oferta pela iniciativa privada, observou-se uma explosão de matrículas, sobretudo em cursos de baixo custo, como Administração, Pedagogia e Ciências Contábeis, concentradas em grandes instituições educacionais. Como analisa Dourado (2019), o setor privado utilizou a EaD como mecanismo de ampliação do mercado consumidor, priorizando a padronização dos conteúdos, a automatização dos processos de ensino e a redução das estruturas acadêmicas de suporte.

Embora a expansão tenha, formalmente, ampliado o acesso à educação superior, ela aprofundou desigualdades qualitativas. A prática pedagógica predominante em muitos cursos EaD ficou restrita à transmissão massiva de conteúdos, com baixa mediação docente, pouca interatividade e escasso suporte pedagógico (MORAN, 2015; TORI, 2010). A promessa de inclusão educacional esbarrou em barreiras

como o acesso limitado a dispositivos, internet de qualidade e ambientes virtuais interativos, dando origem ao fenômeno da inclusão excluente (SANTOS, 2005).

A crítica da literatura especializada aponta ainda para a precarização das condições de trabalho docente, a centralização curricular em sedes administrativas distantes dos polos e o uso excessivo de plataformas tecnológicas como mediadores quase exclusivos do processo formativo (FREITAS, 2007; SANTOS, 2005). Nesse cenário, o modelo de EaD praticado por muitas instituições reproduziu desigualdades e restringiu o potencial emancipador da modalidade.

Apesar desses limites, parte da literatura, especialmente Moran (2015), Silva (2003) e Tori (2010), identifica na EaD potencialidades significativas quando ela se estrutura com base em uma pedagogia dialógica, em metodologias ativas e no protagonismo estudantil. A EaD, sob esse prisma, pode ser um espaço privilegiado de inovação, desde que as tecnologias sejam incorporadas de forma crítica e subordinadas a projetos pedagógicos humanizadores.

Ao longo do tempo, o Estado brasileiro oscilou entre momentos de liberalização regulatória, que favoreceram a mercantilização, e tentativas de controle da qualidade, como a exigência de infraestrutura mínima nos polos, a qualificação dos tutores e a obrigatoriedade de avaliações presenciais. Contudo, essas iniciativas revelaram-se insuficientes para coibir práticas predatórias ou para assegurar a qualidade efetiva do processo formativo.

É nesse contexto que se insere o novo marco regulatório da EaD, com o Decreto nº 12.456/2025 e as Portarias MEC nº 378, 381 e 506/2025. As normativas visam reordenar a oferta da modalidade, estabelecendo critérios mais rigorosos para a infraestrutura, a composição do corpo docente, os limites de carga horária a distância por área do conhecimento, e os elementos obrigatórios dos polos presenciais. Trata-se de uma tentativa do Estado de frear a degradação da qualidade e de reafirmar a função pública da educação superior. Todavia, seus efeitos concretos ainda dependem de como as instituições irão reinterpretar e operacionalizar tais exigências, bem como da capacidade regulatória efetiva do MEC em fiscalizar a nova configuração do setor.

O NOVO MARCO REGULATÓRIO DA EAD NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: AVANÇOS E LIMITES DO DECRETO Nº 12.456/2025 E DAS PORTARIAS MEC Nº 378, 381 E 506/2025

A promulgação do Decreto nº 12.456/2025, em 19 de maio de 2025, juntamente com as Portarias MEC nº 378, 381 e 506/2025, estabelece um novo patamar normativo para a Educação a Distância no ensino superior brasileiro. Alterando dispositivos do Decreto nº 9.235/2017, o novo marco busca conter práticas excessivamente

flexibilizadas, estabelecendo parâmetros mais rigorosos de qualidade para a oferta da EaD. As normativas rompem com o modelo permissivo anterior e impõem limites claros à carga horária a distância, à mediação pedagógica e à infraestrutura dos polos presenciais.

A principal inovação trazida pelo Decreto nº 12.456/2025 e pela Portaria nº 506/2025 é a diferenciação das exigências de presencialidade conforme a área do conhecimento, organizando a oferta em três formatos: presencial, semipresencial e EaD. A Portaria nº 506/2025 detalha percentuais mínimos de atividades presenciais e síncronas e proíbe a oferta de determinados cursos na modalidade a distância, como Medicina, Enfermagem, Psicologia, Odontologia e Direito. A seguir, apresenta-se um quadro síntese adaptado da nova regulamentação:

Formato	Presencial (mín)	Presencial + síncrono (mín)	Permitido EaD (%)	Observações por área
Presencial Atividade formativa realizada com a participação do estudante e do docente ou de outro responsável pela atividade formativa em lugar e tempo coincidentes;	≥ 70 %	—	≤ 30 % EaD	Carga majoritariamente presencial; EaD complementar. Todos os cursos de graduação podem ser ofertados no formato presencial.
Semipresencial (Geral) Atividade síncrona - atividade de educação a distância realizada com recursos de áudio e vídeo, na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares diversos e tempo coincidente; Atividade síncrona mediada - atividade síncrona realizada com participação de grupo de, no máximo, setenta estudantes por docente ou mediador pedagógico e controle de frequência dos estudantes;	≥ 30 %	≥ 20 %	≤ 60 % EaD	I - Educação; e II - Ciências Naturais, Matemática e Estatística.
Semipresencial	≥ 40 %	≥ 20 %	≤ 40 % EaD	I - Saúde e Bem-Estar; II - Engenharia, Produção e Construção; e III - Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária.

EaD Atividade assíncrona - atividade de educação a distância na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares e tempos diversos;	$\geq 10\%$	$\geq 10\%$	$\leq 80\%$ EaD	Permite ampla flexibilidade, mas exige atividades presenciais mínimas e síncronas.
Cursos vedados na modalidade EAD e Medicina	Os cursos de graduação em Direito, Enfermagem, Medicina, Odontologia e Psicologia devem ser oferecidos exclusivamente no formato presencial. Medicina deve ser oferecido integralmente por meio de atividades presenciais, vedada a introdução de carga horária a distância. Educação; Ciências Naturais, Matemática e Estatística.			

Esses percentuais não apenas delimitam a oferta da EaD por área, mas também rompem com a lógica anterior que permitia, em algumas formações, a oferta integralmente a distância, mesmo em cursos de alta complexidade prática. Com isso, o Estado reafirma a necessidade da vivência presencial como parte indissociável da formação acadêmica, especialmente em áreas que envolvem habilidades práticas, éticas e socioemocionais complexas.

Já a Portaria MEC nº 381/2025 estabelece regras de transição para adaptação das Instituições de Educação Superior (IES) ao novo marco. Prevê-se um prazo máximo

de dois anos para adequação curricular e estrutural, com prazos escalonados para recredenciamentos, autorizações e reconhecimentos, de modo a permitir um ajuste gradual e evitar descontinuidades abruptas na oferta educacional.

Do ponto de vista jurídico-normativo, o decreto avança ao estabelecer parâmetros mínimos concretos, afastando-se da regulação excessivamente genérica anterior. No entanto, do ponto de vista político-pedagógico, as tensões persistem.

Uma primeira crítica reside no fato de que o novo marco, embora contenha dispositivos importantes para frear práticas abusivas, não altera a lógica econômica que sustentou a expansão da EaD no país. As grandes corporações educacionais, já consolidadas no mercado, possuem estrutura financeira e operacional suficiente para adaptar seus cursos aos novos percentuais e estruturas exigidas, muitas vezes sem alterar significativamente seu projeto pedagógico. O risco é que a adequação normativa se restrinja a ajustes formais — atualização dos PPCs e reestruturação dos polos — sem mudanças na essência da prática pedagógica.

Outra crítica relevante diz respeito à exclusão regional e social. Ao impor a obrigatoriedade de polos estruturados com laboratórios, bibliotecas e espaços de estudo, o novo marco pode restringir a oferta EaD em regiões remotas e economicamente menos atrativas, onde a instalação e manutenção desses equipamentos não compensam financeiramente. Dessa forma, populações que haviam encontrado na EaD uma porta de acesso ao ensino superior podem enfrentar novos obstáculos, reconfigurando a geografia do acesso à educação no país.

No plano pedagógico, a legislação reforça positivamente a importância da mediação humana, impondo limites ao número de estudantes por docente nas atividades síncronas e valorizando a tutoria qualificada. Contudo, permanece insuficiente o incentivo à adoção de metodologias ativas, currículos contextualizados e avaliações formativas. A concepção de qualidade ainda é ancorada, em grande parte, em parâmetros quantitativos (percentuais de presencialidade, infraestrutura mínima, carga horária), enquanto aspectos como criticidade, autonomia intelectual e desenvolvimento integral do estudante seguem ausentes da regulação ou deixados a critério das IES.

A implementação prática do novo marco já evidencia respostas assimétricas no setor educacional. Enquanto grandes grupos privados rapidamente adaptam seus modelos para cumprir formalmente as exigências legais, tratando-as como mais um checklist regulatório, pequenas e médias instituições, especialmente aquelas com atuação regional, enfrentam dificuldades para atender aos novos requisitos, podendo sofrer retração na oferta ou fechamento de polos.

O novo marco regulatório da EaD representa um avanço normativo importante, ao estabelecer limites concretos e tentar reequilibrar qualidade e expansão. Contudo, ele não resolve as contradições históricas do ensino superior privado brasileiro. A qualidade da EaD, a partir de agora, dependerá menos da existência da norma e mais da disposição política e pedagógica das instituições em superar a lógica mercantilista e construir uma educação superior pautada no direito social e no compromisso formativo.

CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE A NOVA LEGISLAÇÃO E A PRÁTICA INSTITUCIONAL: AVANÇOS E LIMITAÇÕES

A nova regulamentação da EaD no Brasil representa um avanço ao formalizar preocupações há muito levantadas por educadores e pesquisadores críticos à precarização da modalidade. Contudo, permanece um distanciamento significativo entre o que prevê o decreto e as dinâmicas efetivas das Instituições de Educação Superior (IES), especialmente no setor privado.

Entre as convergências, destaca-se a incorporação, pela legislação, de aspectos que defendem a preservação da qualidade formativa, como a obrigatoriedade da presencialidade mínima e a exigência de infraestrutura pedagógica nos polos. Também merece destaque a valorização da mediação pedagógica humana e da interação síncrona, alinhando-se a referenciais teóricos que apontam a importância da tutoria qualificada e da interação ativa nos processos de aprendizagem (MORAN, 2015; SILVA, 2003).

Contudo, a prática institucional de muitas IES, construídas historicamente sob uma lógica de expansão massiva e racionalização de custos, tende a buscar adequações formais à legislação, sem alterar profundamente seus modelos pedagógicos. A experiência de anos anteriores revela que, mesmo diante de novos marcos regulatórios, há o risco de que a presencialidade e a infraestrutura sejam implementadas de forma superficial, como exigência documental, e não como parte integrante de uma proposta formativa mais ampla.

Outro aspecto crítico está no risco da exclusão territorial e social. A exigência de polos físicos com infraestrutura robusta pode restringir a atuação da EaD em regiões periféricas, onde o investimento econômico não é visto como estratégico pelos grandes grupos privados. Isso ameaça reverter parte do impacto inclusivo que a EaD proporcionou em localidades historicamente distantes dos grandes centros urbanos.

No plano pedagógico, embora a legislação avance na definição de parâmetros estruturais, ela ainda se apoia predominantemente em critérios quantitativos

(percentuais de presencialidade, infraestrutura mínima, limites de alunos por professor), deixando em aberto a promoção de práticas qualitativas, como:

- A adoção sistemática de metodologias ativas e colaborativas;
- A construção de currículos interdisciplinares e contextualizados;
- O desenvolvimento de competências críticas e socioemocionais;
- A efetiva inclusão digital, que permanece como um desafio social e institucional.

Além disso, a ausência de políticas públicas claras de financiamento, inclusão digital e formação continuada para docentes e mediadores EaD mantém a qualidade da modalidade fortemente condicionada à capacidade financeira e organizacional das instituições. Pequenas e médias IES, especialmente, poderão enfrentar dificuldades para se adequar às novas exigências, ampliando as desigualdades no setor.

Portanto, o novo marco legal estabelece um piso regulatório importante, mas a construção de uma EaD de qualidade socialmente referenciada dependerá da disposição das IES em reconfigurar seus projetos pedagógicos. O cenário atual aponta para uma disputa permanente entre duas lógicas: de um lado, o ensino superior como direito social e prática emancipatória; de outro, a educação como mercadoria, orientada pela racionalidade econômica e pela busca por escala e lucro.

QUALIDADE EM DEBATE

A discussão sobre qualidade na Educação a Distância (EaD) não pode se restringir a indicadores quantitativos ou à simples adequação a parâmetros legais. Trata-se de um debate que atravessa dimensões pedagógicas, sociais e econômicas, especialmente em um país onde a desigualdade no acesso à educação superior permanece como uma das principais barreiras à inclusão social. A EaD, ao mesmo tempo em que ampliou o acesso formal ao ensino superior, consolidou-se, em grande parte, sob uma lógica mercantil, produzindo novas formas de exclusão e precarização.

O crescimento da EaD no Brasil representou, inegavelmente, um passo importante na ampliação do acesso ao ensino superior, especialmente para populações afastadas dos grandes centros urbanos e para estudantes em situação de vulnerabilidade social. No entanto, esse acesso foi, muitas vezes, condicionado por barreiras estruturais que dificultaram a permanência e a aprendizagem efetiva.

Entre os principais desafios à inclusão real na EaD estão:

- O acesso precário à internet e a equipamentos tecnológicos adequados;
- A ausência de políticas públicas robustas de inclusão digital;

- A falta de suporte pedagógico, socioemocional e financeiro para estudantes em vulnerabilidade;
- A oferta de cursos padronizados, pouco contextualizados e com baixa interação pedagógica.

Assim, a inclusão pela EaD, embora ampla no número de matrículas, ainda não se traduziu em igualdade de condições para o desenvolvimento acadêmico e profissional dos estudantes.

Apesar do discurso de democratização, a EaD também aprofundou desigualdades históricas. A mercantilização da modalidade, com cursos de baixo custo e pouco investimento pedagógico, criou uma inclusão formal e massiva, mas que, na prática, manteve grande parte dos estudantes em trajetórias formativas precarizadas, sem condições reais de competir em igualdade no mercado de trabalho.

As principais expressões dessa exclusão incluem:

- A evasão elevada nos primeiros períodos dos cursos;
- A formação fragmentada, com foco na obtenção rápida do diploma, sem garantia de competências sólidas;
- A concentração da oferta EaD em cursos de baixa complexidade prática e alta rentabilidade econômica, marginalizando áreas formativas mais complexas.

A expansão da EaD foi liderada, em grande parte, por grandes conglomerados educacionais privados, que transformaram a educação superior em um produto mercantil, organizado pela lógica da eficiência operacional e da maximização do lucro.

Esse modelo mercantil se expressa em práticas como:

- Padronização extrema de conteúdos e avaliações;
- Redução da mediação docente e ampliação do número de estudantes por turma;
- Otimização de custos com infraestrutura mínima e suporte pedagógico precarizado;
- Ênfase na captação e retenção financeira de alunos, e não no acompanhamento formativo.

A mercantilização da EaD tensiona o conceito de qualidade, reduzindo-o a um conjunto de requisitos formais de credenciamento, distantes da dimensão ética e social da formação universitária.

O novo marco regulatório, especialmente a partir do Decreto nº 12.456/2025 e das Portarias MEC nº 378/2025 e 381/2025, busca corrigir parte dessas distorções, impondo limites claros à expansão descontrolada da EaD e exigindo parâmetros mínimos de infraestrutura e mediação pedagógica qualificada.

Contudo, os debates recentes no campo educacional indicam que, embora o Estado tenha estabelecido barreiras à precarização, não rompeu com a estrutura mercadológica predominante. A legislação regula a oferta, mas não altera o modelo econômico que subordina a educação aos interesses financeiros.

As grandes corporações educacionais já demonstraram capacidade de adaptação às novas regras, reconfigurando seus processos para atender formalmente aos critérios legais sem alterar, necessariamente, sua prática pedagógica e sua estrutura de mercado.

Por outro lado, a legislação não trouxe instrumentos robustos de acompanhamento qualitativo dos processos pedagógicos, permanecendo centrada em indicadores formais (presencialidade, infraestrutura mínima, número de docentes), mas ainda frágil na avaliação de aspectos como:

- A efetividade da aprendizagem;
- A qualidade da interação pedagógica;
- A contextualização curricular às realidades regionais e sociais dos estudantes;
- O desenvolvimento de competências críticas, éticas e socioemocionais.
- Neste cenário, a qualidade da EaD permanece como um território em disputa, onde coexistem duas perspectivas antagônicas:
- A educação como direito social e prática emancipatória, que busca formar sujeitos críticos e cidadãos ativos;
- A educação como mercadoria, que prioriza resultados financeiros e a padronização industrial do ensino.

Para superar essa tensão, será necessário que as instituições assumam um compromisso real com a formação integral do estudante, investindo:

- Na mediação pedagógica efetiva, com professores regentes qualificados e mediadores pedagógicos bem formados;
- Na inclusão digital ampla, garantindo condições de acesso e permanência;
- Na construção de ambientes pedagógicos que favoreçam a autoria, o pensamento crítico e a resolução colaborativa de problemas;

- Em políticas de avaliação formativa e projetos curriculares contextualizados com as realidades locais.

O novo marco regulatório estabelece o piso mínimo da qualidade, mas não assegura, por si só, a transformação da EaD em uma prática pedagógica socialmente justa e emancipatória. Essa construção dependerá da intencionalidade ética e pedagógica das instituições, da vigilância social e da atuação crítica da comunidade acadêmica.

PROPOSTAS DE ARRANJOS OPERACIONAIS E PEDAGÓGICOS FRENTE AO NOVO MARCO REGULATÓRIO

A adequação das Instituições de Educação Superior (IES) ao novo marco regulatório da EaD exige mais do que mudanças administrativas e ajustes formais. Exige a reconstrução de um projeto pedagógico capaz de articular qualidade, inclusão e responsabilidade social. Inspirados por Moran (2015), Silva (2003) e Tori (2010), comprehende-se que a EaD de qualidade vai além da oferta de conteúdos digitais; ela se realiza em processos de mediação pedagógica crítica, colaborativa e emancipatória.

Nesse sentido, a revisão dos Projetos Pedagógicos de Curso (PPCs) emerge como um primeiro movimento necessário. Não se trata apenas de ajustar cargas horárias presenciais e a distância conforme os percentuais estabelecidos pela legislação, mas de redesenhar o currículo sob a lógica da formação integral, conforme apontam Perrenoud (2000) e Coll (2000). A adoção de metodologias ativas, como a aprendizagem baseada em projetos, estudos de caso e desafios interdisciplinares, deve favorecer a aproximação entre teoria e prática, entre o ambiente acadêmico e os contextos sociais e profissionais dos estudantes. A presencialidade, por sua vez, precisa deixar de ser mera obrigatoriedade legal e tornar-se espaço de experimentação prática, extensão universitária e vivência comunitária, em consonância com as proposições de Freire (1996) e Demo (2011).

A estrutura docente e pedagógica definida no novo marco legal traz avanços importantes ao distinguir claramente as responsabilidades acadêmicas e pedagógicas de cada ator envolvido no processo formativo. O professor regente da disciplina passa a ser reconhecido como responsável pelo planejamento pedagógico, pela condução das aulas síncronas e pela avaliação da aprendizagem, superando a lógica anterior que invisibilizava o docente na EaD. O mediador pedagógico, por sua vez, assume o acompanhamento cotidiano do estudante no ambiente virtual, orientando sua aprendizagem e estimulando seu engajamento. O tutor, quando previsto, atua como suporte técnico-operacional, sem responsabilidades pedagógicas sobre o conteúdo ou avaliação. O coordenador de curso e o Núcleo Docente Estruturante

(NDE) garantem a coerência curricular e a integração entre presencialidade e EaD, assegurando o alinhamento com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e as demandas regionais.

De forma sintética, o novo marco regulatório delinea os seguintes papéis:

Função / Papel	Principais Responsabilidades
Professor Regente da Disciplina	Planejamento pedagógico, condução de aulas síncronas, elaboração de avaliações e acompanhamento da aprendizagem do estudante.
Mediador Pedagógico	Acompanhamento diário da aprendizagem no AVA, orientação didática, estímulo à participação e suporte pedagógico contínuo.
Tutor (quando previsto)	Apoio técnico-operacional ao ambiente virtual, suporte a dúvidas de ordem prática e acompanhamento logístico do AVA.
Coordenador de Curso	Supervisão acadêmica geral do curso, integração curricular e acompanhamento da atuação docente e pedagógica.
Núcleo Docente Estruturante (NDE)	Revisão permanente do PPC, alinhamento curricular com as diretrizes nacionais e integração entre presencialidade e EaD.

Essa reorganização do trabalho docente exige não apenas clareza na definição das responsabilidades, mas também critérios rigorosos de contratação, remuneração e formação continuada, garantindo que cada função atue com excelência pedagógica e tecnológica.

No âmbito da infraestrutura, os polos EaD devem ser repensados como espaços pedagógicos e comunitários, e não apenas como unidades de apoio administrativo ou captação comercial. Conforme defendem Kenski (2012) e Santos (2005), o espaço pedagógico é um território de construção coletiva do conhecimento. Por isso, laboratórios, bibliotecas, salas de estudo e ambientes de convivência acadêmica

devem compor a estrutura mínima dos polos, assegurando condições adequadas para a realização de atividades práticas, oficinas interdisciplinares e projetos extensionistas.

O acompanhamento acadêmico e a avaliação da aprendizagem também precisam ser reconfigurados. Luckesi (2011) defende uma avaliação formativa, diagnóstica e processual, capaz de acompanhar o desenvolvimento integral do estudante. Na EaD, isso significa substituir a centralidade das provas objetivas por portfólios digitais, projetos integradores e autoavaliações reflexivas, articulados aos contextos formativos dos estudantes. A gestão acadêmica deve monitorar indicadores como evasão, rendimento, participação em atividades síncronas e inclusão digital, utilizando painéis acadêmicos integrados ao Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e criando sistemas de alerta precoce para apoiar estudantes em risco de evasão.

No campo da inclusão, a EaD precisa superar a lógica da inclusão formal (matrícula) e avançar para a inclusão real, garantindo condições objetivas de acesso, permanência e aprendizagem. Castells (2003) e Gohn (2010) destacam que a exclusão digital é um dos principais fatores de perpetuação das desigualdades educacionais contemporâneas. Assim, as IES devem implementar políticas de empréstimo ou subsídio de equipamentos e acesso à internet, bem como oferecer suporte psicopedagógico e socioemocional remoto e presencial, especialmente para estudantes em situação de vulnerabilidade social. A articulação com iniciativas comunitárias, governos locais e organizações do terceiro setor pode ampliar o alcance e a efetividade dessas políticas.

Por fim, a governança acadêmica da EaD precisa ser integrada e colaborativa, superando a fragmentação histórica entre áreas pedagógicas, administrativas e operacionais. Garrison e Anderson (2003) defendem que ambientes virtuais de aprendizagem demandam comunidades colaborativas de prática e gestão. Nesse sentido, a coordenação de curso, o NDE, os polos e as equipes de suporte técnico e pedagógico devem atuar de forma articulada, monitorando continuamente a qualidade dos processos pedagógicos e administrativos e replanejando ações a partir de evidências acadêmicas e sociais.

A adequação das IES ao novo marco regulatório da EaD exige uma revisão ética e política de seus projetos pedagógicos e de seus arranjos institucionais. Não basta cumprir os parâmetros legais: é necessário reconstruir a EaD como um espaço de formação crítica, socialmente referenciada e pedagogicamente inovadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória da Educação a Distância no Brasil tem sido marcada por profundas contradições. De um lado, a modalidade representa uma estratégia legítima de democratização do acesso à educação superior, rompendo barreiras geográficas e

flexibilizando os processos formativos. De outro, consolidou-se, em grande parte, sob uma lógica mercantilizada, orientada pela expansão numérica e pela eficiência econômica, frequentemente em detrimento da qualidade pedagógica e da inclusão social.

O novo marco regulatório da EaD, estabelecido pelo Decreto nº 12.456/2025 e pelas Portarias MEC nº 378/2025 e 381/2025, constitui um avanço importante na tentativa de regular práticas abusivas que se consolidaram nos últimos anos. A definição de percentuais mínimos de presencialidade, a delimitação das funções acadêmicas e pedagógicas, a exigência de polos qualificados e a valorização da mediação pedagógica representam esforços concretos do Estado para reequilibrar a relação entre expansão e qualidade.

No entanto, a análise crítica deste cenário indica que a simples existência de regras e percentuais não é capaz, por si só, de garantir uma EaD socialmente justa e pedagogicamente transformadora. Persistem desafios estruturais e culturais que atravessam o sistema educacional brasileiro, como a mercantilização da educação superior, a precarização do trabalho docente, a exclusão digital e a fragmentação curricular.

As IES, especialmente as privadas, possuem hoje duas alternativas claras diante do novo marco regulatório. Podem optar por uma adequação meramente formal, ajustando seus processos para cumprir as exigências legais sem alterar suas práticas pedagógicas. Ou podem reconhecer o contexto histórico e social da EaD no Brasil e reconstruir seus projetos formativos a partir de uma perspectiva ética e socialmente comprometida, que priorize a aprendizagem, a inclusão e a cidadania.

A qualidade da EaD, portanto, permanece como um campo de disputa política e pedagógica. De um lado, os que defendem a educação como direito social e espaço de emancipação humana. De outro, os que a tratam como mercadoria, limitada à lógica do mercado e da eficiência financeira.

Garantir que a EaD cumpra seu papel social no Brasil exige a articulação de diferentes esforços. Do Estado, políticas públicas robustas de inclusão digital e suporte à permanência estudantil. Das instituições, a construção de ambientes de aprendizagem interativos, críticos e significativos, mediados por professores regentes qualificados e por equipes pedagógicas comprometidas com o desenvolvimento integral do estudante. E da sociedade, a vigilância e a participação ativa no debate sobre o sentido e o projeto de educação superior que se quer construir.

O novo marco regulatório estabelece um piso mínimo de qualidade, mas a efetivação de uma EaD transformadora dependerá da intencionalidade pedagógica

e ética das instituições e da capacidade coletiva de construir uma educação superior que responda às demandas sociais, tecnológicas e humanas do século XXI.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Regulamenta o processo de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e pós-graduação no sistema federal de ensino. Diário Oficial da União, Brasília, 18 dez. 2017.

BRASIL. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. Altera o Decreto nº 9.235, de 2017, e estabelece normas sobre a oferta de educação a distância no ensino superior brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, 20 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 378, de 20 de maio de 2025. Estabelece percentuais de presencialidade e EaD para cursos superiores por área do conhecimento. Diário Oficial da União, Brasília, 21 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 381, de 22 de maio de 2025. Dispõe sobre a transição e adaptação das Instituições de Educação Superior às normas do Decreto nº 12.456/2025. Diário Oficial da União, Brasília, 23 maio 2025.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

COLL, C. Aprendizagem escolar e construção do conhecimento. Porto Alegre: Artmed, 2000.

DEMO, P. Educar pela pesquisa. 21. ed. Campinas: Autores Associados, 2011.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. 23. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GARRISON, D. R.; ANDERSON, T. E-Learning in the 21st Century: A Framework for Research and Practice. London: RoutledgeFalmer, 2003.

GOHN, M. da G. Educação não formal, participação da sociedade civil e espaços públicos. São Paulo: Cortez, 2010.

KENSKI, V. M. Tecnologias e ensino presencial e a distância. Campinas: Papirus, 2012.

LITTO, F. M. Educação a distância: temas para discussão. São Paulo: Imprensa Oficial; Universidade de São Paulo, 2010.

LUCKESI, C. C. Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MORAN, J. M. A educação que desejamos: novos desafios e como chegar lá. 4. ed. Campinas: Papirus, 2015.

PERRENOUD, P. Dez novas competências para ensinar. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SANTOS, B. de S. Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, M. A. Educação online: teorias, práticas, legislação e formação corporativa. São Paulo: Loyola, 2003.

TORI, R. Educação sem distância: as tecnologias interativas na redução de distâncias em ensino e aprendizagem. São Paulo: Senac São Paulo, 2010.