

NOVO MARCO REGULATÓRIO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: AMBIVALÊNCIAS ENTRE EXPANSÃO, CONTROLE E QUALIDADE

Jorge Luiz Pereira Correia¹
Wesley Gomes de Oliveira²
Adailton Gomes da Silva³
Alexandra da Silva Milhomem⁴
Marinalva Ribeiro dos Reis⁵
Maria Lucivone Pereira de Souza Cruz⁶

RESUMO: Este artigo analisa criticamente o novo marco regulatório da educação a distância no Brasil, com foco no Decreto nº 12.456/2025 e nas Portarias MEC nº 378/2025 e nº 381/2025. Adota-se análise documental das normativas e revisão bibliográfica crítica sobre expansão, regulação e qualidade na EaD, examinando impactos sobre credenciamento institucional, formatos de oferta, avaliação e condições do trabalho docente. Os achados indicam ambivalência: observam-se ganhos de qualidade e de accountability, mas persistem riscos de exclusão institucional e territorial, judicialização e reforço da financeirização do setor. Defende-se uma regulação técnica articulada a financiamento público, valorização docente e monitoramento até 2027, de modo a equilibrar democratização do acesso e integridade pedagógica.

Palavras-chave: Educação a distância. Regulação Ensino superior. Política educacional. qualidade.

ABSTRACT: This article provides a critical analysis of Brazil's new regulatory framework for Distance Education (EaD), focusing on Decree No. 12.456/2025 and MEC Ordinances No. 378/2025 and 381/2025. The study adopts a documentary analysis of legal instruments combined with a critical review of the literature on expansion, regulation, and quality in higher education. It examines the effects of the new framework on institutional accreditation, course formats, evaluation processes, and teaching work conditions. The findings reveal a regulatory ambivalence: while the measures strengthen academic quality and accountability, they also risk reinforcing institutional and territorial inequalities, increasing judicialization, and favoring market concentration in the private sector. The paper argues for a technical and formative regulation, aligned with public financing, teacher appreciation, and transparent monitoring up to 2027, as essential strategies to balance access democratization and pedagogical integrity within the national system of higher education.

Keywords: Distance Education. Regulation. Higher Education. Educational Policy. Quality.

¹ Doutor em Ciências da Educação, World University Ecumenical (com reconhecimento pela UFAL), professor orientador. ORCID: 0009-0007-6977-2497.

² Mestrando em Ciências da Educação, World University Ecumenical. ORCID: 0009-0001-1358-3677.

³ Mestrando em Ciências da Educação, World University Ecumenical.

⁴ Mestrando em Ciências da Educação, World University Ecumenical.

⁵ Mestrando em Ciências da Educação, World University Ecumenical.

⁶ Mestre em Ciências da Educação, World University Ecumenical.

I. INTRODUÇÃO

A educação a distância expandiu-se de forma acelerada nas últimas décadas e tornou-se eixo estratégico de ampliação do acesso ao ensino superior. O crescimento foi impulsionado pela difusão das tecnologias digitais, pela demanda reprimida por formação e pela atuação de grandes grupos privados. Esse processo desenvolveu-se sob um regime regulatório permissivo, que suscitou preocupações sobre qualidade formativa, precarização do trabalho docente e mercantilização da educação.

Em resposta, o governo federal instituiu, em 2025, novo marco regulatório composto pelo Decreto nº 12.456/2025 e pelas Portarias MEC nº 378/2025 e nº 381/2025. As normas redefinem critérios de credenciamento, formatos de oferta e parâmetros de avaliação, visando corrigir distorções da expansão acelerada e restabelecer padrões mínimos de qualidade. A agenda, contudo, é controversa e divide o campo educacional entre interpretações de avanço, retrocesso e ambivalência regulatória.

Parte-se da seguinte questão: o novo marco da EaD configura avanço, retrocesso ou ambivalência? Para respondê-la, adota-se abordagem metodológica que combina análise documental das normas de 2025 com revisão crítica da literatura recente sobre regulação, qualidade e estrutura da EaD no país, buscando compreender efeitos práticos e simbólicos do marco e apontar caminhos para uma regulação mais justa e pedagógica.

5392

2. MÉTODO

Trata-se de estudo qualitativo, de natureza descritivo-analítica, que articula análise documental do Decreto nº 12.456/2025 e das Portarias MEC nº 378/2025 e nº 381/2025 com revisão bibliográfica crítica publicada entre 2017 e 2025 sobre expansão, regulação e qualidade na educação a distância. Adota-se método como arranjo sistemático e racional de procedimentos que orienta o percurso investigativo e reduz erros na produção de conhecimentos válidos, conforme referência clássica de metodologia científica (MARCONI; LAKATOS, 2017).

As versões integrais das normas foram consultadas em repositórios oficiais. A literatura foi localizada em SciELO, Periódicos CAPES, Scopus e Google Scholar, com descritores combinados de educação a distância, regulação, qualidade, ensino híbrido e presencialidade mínima. Os critérios de elegibilidade priorizaram pertinência direta ao objeto regulatório e excluíram documentos sem força normativa ou redundantes.

A análise ocorreu em duas camadas complementares, normativa e bibliográfica. Na primeira, realizaram-se mapeamentos de dispositivos, objetivos, mecanismos e prazos. Na segunda, conduziu-se análise temática das evidências para identificar convergências, tensões e efeitos institucionais e laborais, organizados nos eixos expansão, controle e accountability, qualidade pedagógica e trabalho docente. Para reforço de rigor, aplicaram-se checagens cruzadas das fontes e registro das decisões de inclusão e exclusão. A principal limitação decorre da escassez de evidências de impacto imediato, o que recomenda monitoramento contínuo até 2027. Por envolver exclusivamente documentos públicos, não houve submissão a comitê de ética.

3. PANORAMA HISTÓRICO E POLÍTICO DA EAD NO BRASIL

O surgimento da EaD no Brasil pode ser atribuído ao início do século XX, com os primeiros cursos por correspondência voltados à formação profissional de jovens e adultos. Segundo Faria e Salvadori (2011), o modelo postal foi o primeiro a permitir a disseminação do conhecimento sem a necessidade da presença física do estudante, sendo um recurso importante para populações afastadas dos grandes centros urbanos.

Esse modelo evoluiu ao longo dos anos com a incorporação de novos meios tecnológicos, como o rádio, a televisão educativa e, posteriormente, a internet. A década de 1990 marcou a consolidação da EaD como política institucionalizada, embora ainda marginal em relação ao ensino presencial. Da Silva e Del Pino (2019) destacam que a consolidação da internet como infraestrutura educacional permitiu a criação de ambientes virtuais de aprendizagem e a expansão da modalidade em larga escala, sobretudo no ensino superior.

Nos anos 2000, a EaD passou a ser formalmente reconhecida como modalidade de ensino pela LDB (Lei nº 9.394/96) e por sucessivas normativas do MEC. A criação de polos de apoio presencial, o desenvolvimento de sistemas de tutoria e a regulamentação da oferta contribuíram para dar maior legitimidade à EaD enquanto política educacional.

O crescimento da EaD no ensino superior nas duas últimas décadas foi exponencial. Com isso, entre 2000 e 2020, o número de matrículas aumentou de forma acentuada, refletindo uma política de expansão que aliava o uso de tecnologias à promessa de democratização do acesso. Segundo Senkevics (2021), essa expansão revela cinco tendências principais: massificação, privatização, territorialização desigual, diversificação institucional e diferenciação curricular.

Nesse cenário, a atuação do setor privado se destacou. Conforme Santos, Amaral e Luz (2023), a distribuição regional das universidades brasileiras revela que a maior parte da oferta EaD se concentra em grandes conglomerados privados localizados nas regiões Sudeste e Sul, enquanto o Norte e o Nordeste ainda enfrentam defasagens estruturais e de conectividade.

A atuação do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), criado em 2005, foi fundamental para a interiorização da EaD pública, especialmente voltada à formação de professores da educação básica. No entanto, como analisam Da Silva e Valadão (2024), os últimos cinco anos foram marcados por uma retração nos investimentos públicos na modalidade, abrindo mais espaço para o avanço de instituições privadas com fins lucrativos.

Ao longo dos últimos 15 anos, o Estado brasileiro publicou normativas que ora buscaram organizar, ora flexibilizar a oferta da EaD. Segundo Silva e Valadão (2024), nos últimos cinco anos, a EaD passou de uma alternativa emergencial para uma modalidade consolidada no Brasil, evidenciando o fortalecimento institucional de suas práticas.

A trajetória recente destaca a institucionalização da EaD como política pública, sendo promovida por meio de programas federais e marcos regulatórios que redefiniram sua estrutura e alcance. Para Silva, Cerce e Silva (2020), esse percurso foi também epistemológico: a EaD deixou de ser vista como uma simples replicação da modalidade presencial para se constituir como campo próprio de produção de conhecimento pedagógico e metodológico.

5394

A diversificação do corpo discente e das instituições ofertantes, conforme apontam Tomás e Silveira (2021), também revela uma transformação profunda na sociologia da educação superior. A EaD passou a integrar o cotidiano educacional de uma população mais diversa social e economicamente, ampliando as possibilidades de inclusão, mas também suscitando questionamentos sobre a qualidade da formação ofertada.

O histórico de regulamentação da EaD, conforme Silva e Del Pino (2019), foi atravessado por diferentes diretrizes legais, desde o Decreto nº 2.494/1998 até o Decreto nº 9.057/2017, culminando no novo marco regulatório que ainda será analisado no capítulo seguinte. Um exemplo importante é a **Portaria MEC nº 2.117/2019**, que permitiu a ampliação da carga horária EaD nos cursos presenciais, sem a exigência de avaliação institucional prévia. A Resolução CNE/CP nº 01/2022, por sua vez, reconheceu formalmente a possibilidade de formação inicial docente em EaD, acentuando a transição de áreas tradicionalmente presenciais para modelos remotos.

Esses marcos, embora tenham contribuído para consolidar juridicamente a modalidade, também foram alvos de críticas quanto à ausência de mecanismos eficazes de **avaliação de qualidade** e ao incentivo à expansão desordenada. Da Silva, Cerce e Pahim (2020) apontam que a falta de padrões pedagógicos sólidos e de diretrizes claras para o acompanhamento dos cursos gerou um ambiente favorável à oferta de programas com baixa interação e pouca articulação curricular.

4. O NOVO MARCO REGULATÓRIO DA EAD (2025)

Este capítulo analisa os principais dispositivos normativos que compõem esse novo arcabouço, sobretudo o Decreto nº 12.456/2025 e as Portarias MEC nº 378 e 381/2025, discutindo suas implicações para a expansão, o controle e a qualidade da EaD.

Quadro 1 – Principais dispositivos do marco 2025 e efeitos analíticos

Norma	Núcleo do dispositivo	Exemplos de exigências	Efeitos esperados
Decreto nº 12.456/2025	Recrava de critérios de credenciamento e presencialidade mínima	Vedação de EaD integral em cursos com práticas; exigência de polos presenciais; avaliações presenciais	Contenção da expansão indiscriminada; reforço de qualidade; risco de barreiras a IES menores
Portaria MEC nº 378/2025	Define EaD integral, híbrido estruturado e híbrido flexível	Saúde: ≥50% presencial; licenciaturas: estágio presencial; adequação às DCNs	Alinhamento pedagógico e setorial; diversidade de arranjos; desafio de supervisão
Portaria MEC nº 381/2025	Regras de transição e calendário regulatório (até 2027)	Extinção gradual de ofertas vedadas; prorrogações condicionadas	Mitiga ruptura para estudantes; incentiva requalificação pedagógica

5395

Fonte: elaboração própria com base nas normas (Brasil, 2025).

4.1 Decreto nº 12.456/2025

O Decreto nº 12.456/2025 redefine as bases legais da EaD no ensino superior, estabelecendo critérios mais rigorosos para o credenciamento das Instituições de Ensino Superior (IES) e para a oferta de cursos nessa modalidade. Um dos pontos centrais é a fixação de percentuais mínimos obrigatórios de presencialidade, vedando a oferta integralmente a distância para cursos que demandam práticas presenciais, como os da área da saúde, direito, engenharia e licenciaturas (Brasil, 2025).

A normativa reforça que a EaD deve garantir condições adequadas para a interação entre estudantes e professores, a realização de atividades práticas e avaliações presenciais,

considerando que a modalidade não pode ser concebida como mera transmissão de conteúdo. Nesse sentido, o decreto busca mitigar os riscos de precarização e assegurar maior qualidade acadêmica, restringindo a expansão indiscriminada da EaD.

Dessa forma, há a exigência de criação de polos presenciais, especialmente em áreas da saúde, engenharias e licenciaturas, de modo que seja ofertado ao ensino estrutura razoável e adequada (Brasil, 2025).

Tal medida foi interpretada como um avanço qualitativo, embora possa ser designada como ambígua, como é destacado por Fonseca (2020), uma vez que a presencialidade nem sempre significa qualidade de ensino, mas trata-se de uma consistência pedagógica e com isso uma certa infraestrutura ao estudante.

Sousa Filho (2024) em sua tese de dissertação, elucida com o exemplo do Distrito Federal, que a reconfiguração normativa impacta os cursos EaD quanto sua expansão, visto que em anos anteriores, viu-se um fenômeno expansivo em larga escala e pouco regulamentada. A regularização é benéfica em partes, e conforme o autor, negativo ao criar barreiras para instituições menores.

Em síntese, o Decreto nº 12.456/2025 reposiciona a EaD ao integrar presencialidade como componente de qualidade, o que dialoga com a crítica da literatura à expansão desancorada de infraestrutura e interação docente; ao mesmo tempo, eleva custos de conformidade e pode deslocar IES de menor porte em territórios periféricos.

5396

4.2 Portaria MEC nº 378/2025

Seguindo o estudo do marco de regulamentação do ensino a distância, acrescenta-se as considerações da Portaria MEC nº 378/2025, que traz em suma, a complementação do Decreto acima mencionado, e redefine três modalidades: EaD integral, híbrido estruturado e híbrido flexível. Cada formato apresenta exigências específicas quanto à carga horária presencial, à estrutura de apoio e à organização curricular (Brasil, 2025).

Cada uma dessas categorias possui requisitos específicos de presencialidade, carga horária, e infraestrutura. Para cursos na área da saúde, por exemplo, exige-se no mínimo 50% de carga horária presencial. Já para licenciaturas, estipula-se que o estágio supervisionado deve ocorrer obrigatoriamente de forma presencial.

O formato híbrido estruturado, por exemplo, exige maior percentual de atividades presenciais e maior regularidade na oferta de encontros, enquanto o híbrido flexível permite

maior autonomia ao estudante, desde que observadas as diretrizes específicas por área do conhecimento. Além disso, a portaria estabelece exigências diferenciadas por área, alinhando-se às Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e priorizando a adequação pedagógica dos cursos.

A exigência de requisitos específicos por área do conhecimento, como laboratórios presenciais em cursos da área da saúde e práticas supervisionadas em licenciaturas, encontra respaldo nas análises de Vian (2024), que defende a regulação como barreira à financeirização desenfreada. Ao condicionar a oferta de determinados cursos à comprovação de infraestrutura física, o MEC busca coibir práticas de oferta indiscriminada que visavam apenas à ampliação de matrículas

Essa flexibilização regulatória, ao mesmo tempo que amplia as possibilidades de oferta, impõe desafios para o controle e a garantia da qualidade, pois a diversidade de formatos demanda diferentes estratégias de supervisão e avaliação.

A diferenciação entre EaD integral, híbrido estruturado e híbrido flexível permite modularidade regulatória, mas complexifica a fiscalização e exige métricas sensíveis por área, sob pena de homogeneizar arranjos distintos e penalizar modelos inovadores.

4.3 Portaria MEC nº 381/2025

Em terceiro ponto para análise, tem-se a Portaria MEC nº 381/2025, responsável por instituir regras de transição para as IES, que podem adaptar seus cursos às novas exigências até o ano de 2027. Prevê o estabelecimento de um calendário regulatório unificado para tramitação e avaliação dos processos de credenciamento e credenciamento, além da prorrogação dos atos regulatórios vigentes até que sejam concluídos os processos adequados.

Este instrumento normativo também estabelece a extinção gradual de cursos cuja oferta integral a distância esteja vedada, determinando critérios para acompanhamento e fiscalização das instituições, com o objetivo de evitar impactos abruptos aos estudantes em andamento.

A transição regulada, como propõe a portaria, pode contribuir para superar as deficiências apontadas por Nascimento (2024), ao forçar as instituições a reavaliar seus modelos pedagógicos. Além disso, a previsão de um calendário único visa uniformizar as práticas regulatórias, evitando a fragmentação de interpretações que marcava o período anterior.

Por fim, embora o novo marco represente um avanço em relação ao modelo anterior, resta saber se as IES, especialmente as privadas com fins lucrativos, adotarão as mudanças como

oportunidade de requalificação pedagógica ou apenas como exigência burocrática a ser minimamente cumprida. O desafio, portanto, não é apenas normativo, mas sobretudo político e pedagógico.

O regime de transição até 2027 tende a amortecer choques regulatórios, mas seu êxito dependerá de indicadores públicos de acompanhamento, com prazos, metas e transparência, evitando que a adequação se reduza a cumprimento burocrático.

5. ANÁLISE CRÍTICA: AVANÇOS, RETROCESSOS E AMBIVALÊNCIAS

A implementação do novo marco regulatório da educação a distância no Brasil representa um ponto de inflexão no modo como o Estado concebe, normatiza e fiscaliza essa modalidade de ensino. A narrativa sobre a EaD frequentemente a associa à democratização do ensino superior. De fato, a modalidade ampliou o acesso de estudantes que, por motivos geográficos, econômicos ou profissionais, estariam excluídos do ensino tradicional. No entanto, essa ampliação quantitativa não foi acompanhada, em muitos casos, de garantias quanto à qualidade formativa.

Assim, a EaD brasileira se desenvolveu em um campo de ambivalência: é, ao mesmo tempo, um instrumento de inclusão e um vetor de reprodução de desigualdades, caso não esteja ancorada em políticas públicas sólidas, com avaliação contínua, regulação efetiva e investimento social.

5398

5.1 Avanços

Um dos principais avanços atribuídos ao novo marco regulatório é a tentativa explícita de elevação dos padrões de qualidade acadêmica na educação a distância. Ao adotar critérios mais técnicos para a autorização e avaliação de cursos, o novo modelo rompe, ao menos em parte, com a lógica excessivamente permissiva que marcou períodos anteriores, em que a rápida expansão quantitativa das ofertas EAD ocorreu com limitada preocupação com a consistência pedagógica ou com a infraestrutura de suporte aos estudantes (Fonseca, 2020).

A revalorização de indicadores como titulação docente, interação pedagógica e integração com atividades presenciais sinaliza um esforço do poder público em resgatar a credibilidade do setor. Como destaca Hack (2024), o desenho institucional que privilegia a permanência e o êxito estudantil tende a ser mais efetivo quando articulado com políticas de regulação exigentes e sistemáticas.

Além disso, observa-se uma tentativa de consolidar o controle regulatório por meio de dados e evidências, como os sistemas de avaliação *in loco* e os instrumentos de autoavaliação institucional. Esse movimento aproxima a regulação da perspectiva de *accountability* pública, com foco em resultados e impactos educacionais, e não apenas no cumprimento formal de exigências legais.

5.2 Retrocessos ou desafios

Apesar dos avanços, o novo marco ainda apresenta fragilidades que podem comprometer sua efetividade. Uma das críticas recorrentes diz respeito à falta de clareza quanto aos mecanismos concretos de fiscalização, sobretudo no que tange à verificação da qualidade da tutoria, do acompanhamento acadêmico e da oferta de laboratórios ou atividades práticas nos cursos a distância. Vian (2024) observa que, em diversos casos, o discurso da qualidade permanece dissociado das condições materiais e operacionais das instituições, especialmente das privadas de pequeno e médio porte.

Outro desafio importante diz respeito aos riscos de exclusão sistêmica de instituições de pequeno porte e de estudantes em situação de vulnerabilidade. A exigência de padrões mais altos de qualidade, embora desejável em tese, pode inviabilizar a continuidade de operação de IES que atuam em regiões remotas ou que atendem a públicos historicamente marginalizados (Sousa Filho, 2024). Nesse sentido, a regulação, quando aplicada de forma indiferenciada, pode reproduzir ou mesmo acentuar desigualdades regionais e socioeconômicas no acesso à educação superior.

Ainda que os dados do Censo da Educação Superior (INEP) revelem que a EaD representa mais de 60% das matrículas de graduação no país, autores como Tomás e Silveira (2021) alertam para a necessidade de problematizar esse crescimento. Para os autores, a diversificação do corpo discente e das instituições não tem sido acompanhada por políticas que assegurem padrões mínimos de qualidade, o que reforça desigualdades no acesso à formação de excelência.

Também se vislumbra a possibilidade de aumento da judicialização no setor, principalmente por parte de instituições que se sentem cerceadas em sua autonomia universitária ou afetadas em sua viabilidade econômica. O tensionamento entre liberdade de organização pedagógica e exigências regulatórias mais rígidas pode gerar conflitos que exigirão

mediação jurídica, com potencial impacto na segurança normativa e no planejamento institucional.

5.3 Ambivalência

A partir dessa dualidade entre avanços e desafios, o novo marco regulatório revela um caráter ambivalente. Por um lado, é inegável que a elevação dos parâmetros de qualidade tende a promover maior confiança na modalidade a distância, contribuindo para consolidar sua legitimidade no sistema educacional brasileiro. Por outro, sem apoio técnico, financiamento público e ações de capacitação, o rigor normativo pode restringir a inovação, a acessibilidade e a diversidade de modelos educacionais.

Essa ambivalência também se expressa na tensão entre controle e liberdade. Conforme discute Bertolin (2020), o Estado, ao exercer seu papel regulador, corre o risco de aprisionar a educação a modelos padronizados, enfraquecendo iniciativas locais, interculturais ou voltadas a segmentos específicos da população. Em vez de um modelo centrado exclusivamente na punição de desvios, seria desejável uma política regulatória que também assumisse função formativa e indutora de boas práticas.

Dourado; Moraes; Siqueira (2024), ressaltam que a expansão da EAD, para ser efetivamente democrática, exige não apenas vigilância estatal, mas também compromisso público com financiamento, pesquisa aplicada, inovação pedagógica e valorização dos profissionais envolvidos. Sem isso, a regulação corre o risco de se tornar apenas um instrumento de contenção do crescimento desordenado, sem constituir um verdadeiro projeto de transformação da educação superior.

Como enfatizam Da Silva e Valadão (2024), a expansão da EaD deve ser analisada à luz de uma crescente mercantilização do ensino superior, protagonizada por grandes grupos educacionais que operam sob uma lógica de produtividade e lucro. Essa realidade levanta questionamentos sobre a precarização do trabalho docente, a padronização de conteúdos e a fragilidade das relações pedagógicas mediadas por tecnologia.

5.4 Perspectivas e implicações práticas

A nova regulação abre uma janela para que as instituições públicas convertam exigências legais em qualificação efetiva. Isso supõe reorganizar a rede de polos à luz de dados de demanda e de infraestrutura disponível, planejar a interiorização com metas de acesso e permanência,

fortalecer a formação continuada do corpo docente para o trabalho em arranjos híbridos e atualizar os ambientes virtuais com suporte técnico pedagógico estável. Esses movimentos ganham consistência quando articulados a pactuações federativas e a linhas de financiamento que sustentem laboratórios, estágios e práticas presenciais, especialmente nas áreas em que a presencialidade é mais exigida.

No setor privado, a adaptação tende a ser mais célere entre conglomerados de grande porte, com capacidade para rever portfólios e redesenhar currículos. Ainda assim, persiste o risco de concentração e de homogeneização de experiências formativas. A resposta institucional mais promissora combina governança acadêmica com participação de estudantes e docentes, transparência de dados sobre permanência e resultados de aprendizagem e tutela pedagógica que proteja o estudante durante a transição regulatória. Para instituições de pequeno e médio porte, o aumento de requisitos de infraestrutura pode pressionar a sustentabilidade, sobretudo em territórios periféricos. A saída passa por consórcios regionais para uso compartilhado de laboratórios e espaços de prática, parcerias com redes públicas de saúde e educação para estágio supervisionado e escritórios de qualidade que auxiliem no cumprimento das exigências sem ruptura das turmas em andamento.

O trabalho docente pode recuperar centralidade em modelos híbridos, desde que haja condições objetivas para o planejamento e a mediação qualificada. Programas de desenvolvimento profissional voltados a desenho instrucional, avaliação em escala e uso criterioso de tecnologias são decisivos, assim como tempo remunerado para planejamento, dimensionamento pedagógico de turmas e suporte técnico permanente. A valorização deve alcançar carreira, critérios de progressão, formação continuada e acesso a infraestrutura confiável, o que impacta diretamente a qualidade das interações e a efetividade das práticas.

Por fim, a efetividade do marco dependerá da capacidade do Estado de monitorar e induzir boas práticas. Painéis públicos de indicadores com dados abertos sobre credenciamento, polos, práticas e estágios favorecem o controle social e a correção de rumos. Ciclos de avaliação formativa que combinem visitas presenciais e autoavaliação institucional tendem a produzir aprendizagem regulatória, e não apenas conformidade burocrática. Editais de apoio a polos estratégicos, bolsas de preceptoria para licenciaturas e cursos da saúde, fomento à conectividade estudantil e cláusulas de salvaguarda do direito do estudante diante de reestruturações completam a agenda de implementação, alinhando democratização do acesso e integridade pedagógica.

6. REVISÃO DA LITERATURA ESPECIALIZADA

A literatura especializada sobre a educação a distância no Brasil tem sido marcada por análises críticas que evidenciam as contradições do modelo de expansão vivenciado nos últimos anos.

Segundo Dourado; Moraes; Siqueira (2024), o avanço da educação superior a distância (EaD) no Brasil deve ser compreendido no contexto de reformas mais amplas do Estado, nas quais se verificam fortes tendências à desregulamentação e privatização. O autor destaca que, embora a expansão da EaD tenha promovido o acesso de parcelas historicamente excluídas da educação superior, ela também aprofundou a lógica de mercado, com consequências severas para a qualidade do ensino e para a função social da universidade.

A análise de Bertolin (2021) converge nesse sentido ao apontar a crescente relação da educação com aspectos financeiros, em especial no setor privado, em que conglomerados educacionais passam a operar como fundos de investimento, orientando suas decisões pedagógicas por metas de rentabilidade. A autora denuncia a insuficiência dos mecanismos estatais de regulação diante de um setor que se transforma rapidamente, impondo novos desafios à formulação de políticas públicas.

5402

Estudos recentes reforçam essa crítica a partir de evidências empíricas. Vian (2024), ao investigar a relação entre território e EaD, demonstra como a expansão da modalidade não apenas seguiu padrões de concentração espacial e seletividade de mercado, mas também resultou em processos de digitalização precária. Sua pesquisa aponta que, sob o discurso de democratização do acesso, muitas instituições operam com infraestrutura deficitária e corpo docente precário, especialmente em regiões periféricas.

Nessa mesma direção, Fonseca (2020) evidencia a dissonância entre os indicadores formais de qualidade e a experiência vivida por alunos e professores. A autora problematiza o uso acrítico de métricas quantitativas nos processos de avaliação, tais como taxas de conclusão e índices de empregabilidade, que pouco revelam sobre a qualidade formativa e as condições estruturais da oferta de EaD.

Scudeler; De Oliveira Silva; De Salles (2025), por sua vez, analisa os efeitos da regulação sobre o trabalho docente, destacando a intensificação do labor e a desvalorização profissional em ambientes de ensino remoto. Sua abordagem revela como as plataformas digitais e os sistemas automatizados de gestão reduzem a autonomia pedagógica dos professores,

transformando-os em meros executores de conteúdos previamente definidos por núcleos administrativos e técnicos.

A dissertação de Hack (2024), ao desenvolver um framework para a permanência de estudantes em cursos a distância, também revela a complexidade das trajetórias acadêmicas nessa modalidade. O autor identifica fatores institucionais, pedagógicos e emocionais que interferem na permanência dos discentes, sugerindo que políticas públicas precisam ir além do acesso, garantindo suporte efetivo para a permanência com qualidade.

Sousa Filho (2024), ao analisar a configuração do campo da educação superior no Distrito Federal, identifica a formação de um mercado segmentado de EaD, com instituições voltadas majoritariamente para públicos economicamente vulneráveis. A pesquisa sugere que, sem uma política regulatória articulada e atenta às desigualdades regionais, o marco de 2025 pode acentuar assimetrias em vez de superá-las.

Nascimento (2024) reforça essas constatações ao comparar o desempenho de alunos do ensino presencial e a distância. Seus resultados apontam para disparidades significativas de desempenho acadêmico, reforçando a tese de que a EaD, em sua configuração atual, ainda enfrenta dificuldades em garantir isonomia de qualidade.

A revisão da literatura demonstra que o novo marco regulatório de 2025, embora prometa maior controle e qualidade, precisa ser compreendido em meio a um campo educacional em disputa. Sua efetividade dependerá da capacidade do Estado de combinar regulação técnica com investimento público, valorização docente e mecanismos de escuta e participação das comunidades acadêmicas envolvidas.

5403

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo marco regulatório da EaD recalibra a relação entre expansão, controle e qualidade, respondendo às assimetrias acumuladas na década anterior e revalorizando dimensões pedagógicas como interação docente, práticas e avaliação presencial. A regulação de 2025 eleva o patamar de accountability e cria condições para reconstrução de credibilidade da modalidade, sem, contudo, eliminar tensões distributivas entre diferentes perfis institucionais e regionais.

As alterações normativas introduzidas pelo Ministério da Educação (MEC) indicam uma tentativa de romper com a lógica excessivamente permissiva que caracterizou a fase anterior de expansão, marcada por uma forte presença de conglomerados educacionais privados

e pela mercantilização do ensino. Ao mesmo tempo, o novo marco incorpora dispositivos que buscam responsabilizar as instituições de ensino superior (IES) pela qualidade da oferta, o que pode resultar em melhorias no planejamento pedagógico, na capacitação docente e na estruturação da avaliação.

Contudo, permanece uma ambiguidade fundamental entre os imperativos de controle e a demanda por flexibilização. Se, por um lado, o reforço na regulação aponta para um comprometimento com padrões mínimos de qualidade e integridade acadêmica, por outro, a ausência de políticas públicas que articulem financiamento estudantil, apoio institucional às pequenas IES e acesso tecnológico nas regiões periféricas tende a acentuar as desigualdades já existentes no sistema educacional. Essa tensão entre qualidade e acessibilidade, entre regulação e inovação, define a ambivalência do novo marco regulatório.

É nesse contexto que se faz urgente a formulação de políticas públicas integradas, que combinem expansão responsável com regulação efetiva e financiamento contínuo. Além disso, torna-se imperativo o investimento em monitoramento sistemático do impacto regulatório até 2027, de modo a permitir ajustes dinâmicos nas normas e práticas adotadas. A criação de mecanismos de avaliação com participação de diferentes segmentos sociais — estudantes, professores, gestores, comunidades — também pode contribuir para tornar o processo mais transparente e democrático.

5404

Defende-se, portanto, uma regulação técnica com função também indutiva, ancorada em financiamento público direcionado, valorização do trabalho docente e monitoramento transparente até 2027, com participação social. Esse desenho amplia a chance de equilibrar democratização do acesso e integridade pedagógica, impedindo que a EaD oscile entre mercantilização descontrolada e padronização restritiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERTOLIN, Julio Cesar Godoy. Existe diferença de qualidade entre as modalidades presencial e a distância?. *Cadernos de Pesquisa*, v. 51, p. e06958, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025**. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção 1, n. 93, p. 1, 20 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 378, de 19 de maio de 2025**. Dispõe sobre os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção 1, n. 93, p. 103, 20 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC nº 381, de 20 de maio de 2025**. Dispõe sobre as regras de transição para aplicação do Decreto nº 12.456/2025 e estabelece o calendário regulatório no Sistema e-MEC. *Diário Oficial da União, Brasília*, Seção 1, n. 94, p. 59, 21 mai. 2025.

DA SILVA, Andréa Villela Maфра; VALADÃO, Sabrina. Educação a distância no Brasil: um panorama histórico sobre os últimos cinco anos da modalidade no país. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 40, n. 1, 2024.

DA SILVA, Genivaldo Alves; DEL PINO, José Claudio. Contexto da evolução histórica da educação a distância (EaD) no Brasil. *Revista de Educação do Vale do Arinos – RELVA*, v. 6, n. 2, p. 84-98, 2019.

DA SILVA, Maria Cristina Mesquita; CERCE, Livia Maria Rassi; DA SILVA, Queila Pahim. A educação a distância no Brasil – um panorama histórico e pressupostos epistemológicos dessa modalidade educacional. *Anais CIET: Horizonte*, 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes; MORAES, Karine Nunes de; SIQUEIRA, Romilson Martins. Educação superior a distância no Brasil: flexibilização regulatória, expansão e privatização. *Educação & Sociedade*, v. 45, p. e286167, 2024.

FARIA, Adriano Antonio; SALVADORI, Angela. A educação a distância e seu movimento histórico no Brasil. *Revista das Faculdades Santa Cruz*, v. 8, n. 1, 2011.

FONSECA, Maria Aparecida Rodrigues da. **Qualidade da educação superior e a distância no Brasil: entre o revelado e o velado**. 2020. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

5405

HACK, Luciano Emilio. **Framework para a permanência de estudantes em cursos superiores a distância**. 2024. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2024.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NASCIMENTO, Fernando Saulo Pinheiro do. **Análise do desempenho acadêmico dos discentes de uma instituição de ensino superior do Ceará nas modalidades presencial e a distância**. 2024. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) – Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Fortaleza, 2024.

SANTOS, Fransuellen Paulino; AMARAL, Pedro; LUZ, Luciana. Expansão do ensino superior e a distribuição regional das universidades brasileiras. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 25, p. e202317, 2023.

SCUDELER, Marcelo Augusto; DE OLIVEIRA SILVA, Cássio José; DE SALLES, Gustavo Cassiano Bueno. A educação a distância como fator de agravamento da estratificação horizontal na educação superior. *ETD: Educação Temática Digital*, n. 27, p. 4, 2025.

SENKEVICS, Adriano Souza. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, v. 3, n. 4, p. 199-246, 2021.

SOUSA FILHO, Edson Machado de. **(Re)configuração do campo da educação superior do Distrito Federal entre 2010 e 2022: movimentos e tendências.** 2024. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2024.

TOMÁS, Maria Carolina; SILVEIRA, Leonardo Souza. Expansão do ensino superior no Brasil: diversificação institucional e do corpo discente. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 9, n. 23, p. 149-177, 2021.

VIAN, Henrique Caetano. **Território e educação a distância: financeirização e digitalização do ensino superior privado no Brasil.** 2024. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.