

Dinâmica da construção da política pública de 2023 a 2025

Uma análise do marco regulatório da EAD



Daniel de Aquino Ximenes

Marta Wendel Abramo

Para auxiliar na compreensão do status em que a educação a distância (EAD) se encontra no Brasil, Daniel de Aquino Ximenes e Marta Wendel Abramo, através da revista **Ensino Superior**, lançam documento histórico que acompanha passo a passo os rumos que levaram à criação do novo marco regulatório e a posição ocupada pela modalidade no país.

Os autores



Daniel de Aquino Ximenes, sociólogo, doutor em sociologia pela UnB. Desde 2006 atua na área de políticas sociais e de educação. Foi assessor da Casa Civil da Presidência da República, diretor da secretaria executiva do MEC, diretor de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais (Secad/MEC); diretor do Programa Bolsa Família (Senarc/MDS), diretor de políticas de educação em Direitos Humanos e Cidadania (Secadi/MEC). Também é docente do mestrado profissional da Enap em governança e desenvolvimento. Desde março de 2023 é diretor de regulação da educação superior (Seres/MEC).



Marta Wendel Abramo, secretária de regulação e supervisão da educação superior (Seres/MEC), é graduada em direito pela USP e especialista em direito processual civil pela PUC-SP. Desde 2007 é servidora pública federal da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Foi assessora no gabinete do Ministro de Estado da Educação e secretária da Seres/MEC. Em 2023 até início de 2024 atuou na subchefia de articulação e monitoramento da Casa Civil da Presidência da República (SAM/CC), e foi diretora de monitoramento, avaliação e manutenção da educação básica, da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC).



Marco Regulatório da EAD

Dinâmica da construção da política pública – de 2023 a 2025

Por **Daniel de Aquino Ximenes e Marta Wendel Abramo**

Os dados do Censo da Educação Superior de 2024 (Brasil, 2025), divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), revelam que a oferta de graduação a distância tem um peso expressivo na educação superior no Brasil. O número de cursos EAD ofertados aumentou 150% nos últimos cinco anos. As matrículas de graduação a distância na graduação cresceram exponencialmente, passando de aproximadamente 2 milhões, em 2018, para 5,2 milhões, em 2024. Ainda de acordo com o Censo da Educação Superior, as matrículas de graduação no formato a distância, que representavam algo em torno de 24% do total em 2018, subiram, em 2024, para praticamente 51% (5,1 milhões do total de 10,2 milhões de matrículas).

A expansão da oferta EAD na graduação foi fortemente sustentada pelo setor privado, que domina cerca de 96% do total. Por sua vez, a oferta de graduação a distância no âmbito do setor público é muito pequena no Brasil, representando apenas 4% do total das matrículas, sendo cerca da metade no âmbito de universidades e institutos federais.

Este cenário de grande expansão da EAD na graduação, em curto espaço de tempo, foi impulsionado fortemente pelo setor privado com fins lucrativos, especialmente por meio de IES de grandes grupos econômicos. Durante o período de 2018 a 2024, as matrículas em cursos de educação a distância na graduação no setor privado cresceram 164%, e diminuíram 29% em cursos presenciais. Ressalte-se que cerca de 80% das matrículas na graduação são de IES com fins lucrativos de grandes grupos educacionais. De acordo com o último Censo da Educação Superior do Inep,

matrículas de graduação em apenas 4 IES de grandes grupos educacionais abarcam 23% do total, com a oferta majoritariamente na modalidade EAD.

Em decorrência do exponencial crescimento das matrículas de cursos de graduação na modalidade EAD neste período recente, tivemos a explosão da criação de polos em todo o país, passando de cerca de 15 mil em 2018 para mais de 50 mil em 2024, e muitos deles apenas como salas comerciais, portanto sem uma estrutura adequada para a oferta educacional. Importante destacar que somente no ano de 2023 foram criados mais de 10 mil novos polos.

Observamos, de forma geral, que a oferta EAD na graduação pelo setor privado no período da grande expansão, a partir de 2017, se sustentou em grande parte em um modelo precário, sem estrutura adequada de polos, e mensalidades muito baratas, o que permitiu um grande acesso da população em situação de vulnerabilidade econômica à graduação, mas às custas de um ensino de baixa qualidade. Mas é importante ressaltar que experiências de qualidade e inovadoras de oferta EAD na graduação também foram observadas no âmbito do setor privado.

Esta expressiva oferta da EAD por meio de IES de grande porte, espalhada em todo o país por meio de polos, impactou a sustentabilidade de IES pequenas e médias (faculdades regionais, IES comunitárias e confessionais), cuja oferta se sustentava basicamente no modelo presencial. Podemos observar pelos dados do último Censo da Educação Superior do Inep que, entre 2018 e 2024, por exemplo, o percentual de matrículas nas faculdades caiu 40,1% (passou de 1.879.474 matrículas para 1.124.240).

Importante ressaltar que, ao contrário do que se possa imaginar, esse impulsionamento da EAD na graduação não se deu a partir da pandemia de covid-19 e do uso mais cotidiano das ferramentas de comunicação a distância. A forte expansão dos cursos e matrículas da EAD na graduação começou em 2017, portanto 3 anos antes da pandemia. O fator que explica esse fenômeno é a edição de um marco normativo muito mais flexível e permissivo do que os anteriores, traduzindo uma

clara intencionalidade de redução do protagonismo estatal e uma maior liberdade do mercado.

A promulgação do Decreto 9.057 em 2017, acompanhada das portarias que o regulamentaram, e da mudança nos instrumentos de avaliação, veio ainda aliada ao enfraquecimento da capacidade estatal de monitoramento e supervisão, observado nos anos subsequentes. Esse contexto provocou uma expansão desordenada dos cursos e de matrículas da educação a distância, sem instrumentos e indicadores de monitoramento e de avaliação adequados para garantir a adequada intervenção estatal.

Portanto, o grande crescimento da oferta da EAD na graduação foi sustentado por normas liberalizantes, vigentes à época, como o Decreto 9.235, de 15 de dezembro de 2017, o Decreto 9.057 de 25 de maio de 2017, e um conjunto de portarias de regulamentação do Ministério da Educação (MEC) também de 2017, quais sejam, portarias 11, 20, e 23. Ancorados por este marco regulatório de 2017, os cursos de graduação na modalidade EAD podiam ser criados sem exigência mínima de presencialidade¹, resultando na oferta de muitos cursos 100% on-line, ou próximos disso. Também não havia limites na criação de vagas, o que resultou na disponibilização gigantesca de cerca de 24 milhões de vagas em 2024, das quais nem metade preenchidas.

Essa disponibilização excessiva de vagas ocorreu em um contexto em que a avaliação dos cursos de graduação na modalidade EAD pelo Inep não abrangia os polos, tendo em vista a orientação do artigo 13 do Decreto 9.057². Ao não realizar a

¹ Portaria Normativa MEC n. 724, de 2 de agosto de 2018, que altera a Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017 Art. 100... § 3º A oferta de atividades presenciais em cursos de EaD deve observar o limite máximo de 30% (trinta por cento) da carga horária total do curso, ressalvadas a carga horária referente ao estágio obrigatório e as especificidades previstas nas respectivas Diretrizes Curriculares Nacionais do curso

² Art. 13. Os processos de credenciamento e credenciamento institucional, de autorização, de reconhecimento e de renovação de reconhecimento de cursos superiores na modalidade a distância serão submetidos à avaliação in loco na sede da instituição de ensino, com o objetivo de verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso.

avaliação em polos, não era possível verificar se a quantidade de vagas criadas para a oferta de determinado curso de graduação era possível de ser atendida a partir de critérios de qualidade na estrutura física dos polos que, por sua vez, eram criados anualmente em quantidade excessiva, de acordo com os conceitos de avaliação de curso (CC), obtidos na avaliação *in loco*, em uma escala de 01 a 05.

Segundo a Portaria MEC n.11 de 2017, os cursos de graduação na modalidade EAD, com resultado de CC no nível 03, poderiam criar 50 polos anuais, enquanto aqueles com CC 04 poderiam implantar 150, e para aqueles com CC cinco era permitido o limite de 250 polos anuais, independentemente da organização acadêmica. A título de comparação, no marco regulatório atual (Portaria MEC n.506, de 10 de julho de 2025, Anexo 1), a quantidade máxima de polos anuais que pode ser criada é de 60, portanto cerca de um quarto menor do que o estabelecido no marco regulatório de 2017, e restrito para universidades com conceito institucional máximo.

Por outro lado, o quantitativo anual de 150 ou 250 polos a serem criados pelos cursos de graduação com CC (conceito de curso) elevado não era difícil de ser alcançado, considerando que em cerca de 90% das visitas de avaliação *in loco* do Inep os resultados eram conceitos finais 4 ou 5, em uma escala de 1 a 5.

Por sua vez, considerando os resultados do Enade das edições de 2021 (licenciaturas) e 2023 (engenharias, arquitetura e urbanismo; saúde e bem estar e cursos superiores de tecnologia), por exemplo, mais da metade dos cursos EAD participantes destas áreas atingiram conceitos 1 e 2, em nítida oposição aos resultados elevados da avaliação *in loco* destes mesmos cursos (conceito de curso-CC).

Os resultados insatisfatórios no Enade dos cursos de graduação trouxeram à tona a questão da baixa qualidade na modalidade EAD, o que também era percebido intuitivamente pela sociedade, ao se notar polos com estruturas muito precárias, estudantes desassistidos em suas rotinas pedagógicas semanais, precariedade nas avaliações de aprendizagem, dentre outros aspectos. Com isso, o desafio da qualidade

dos cursos de graduação EAD estava se estabelecendo com vigor, requerendo, portanto, os desdobramentos necessários.

Percurso de 2023

Desde o primeiro ano do atual mandato do Presidente Lula, a partir de 2023, esteve presente a necessidade de se lidar com o desafio do aprimoramento da qualidade na oferta dos cursos de graduação EAD. Porém, é a partir de 2024 que se implementa uma estratégia mais efetiva através da Seres (Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior) do Ministério da Educação, alicerçada em iniciativas articuladas no âmbito da elaboração de referenciais de qualidade e de normas regulatórias, e posteriormente apoiando o Inep na revisão das estratégias e dos instrumentos de avaliação. Antes de analisarmos estas iniciativas articuladas, que caracterizam a revisão e aprimoramento da oferta da educação a distância nos cursos de graduação, vamos discorrer sobre o início da elaboração desta política pública, a partir de 2023, especialmente pela introdução do tema na agenda. A fase da “agenda” no ciclo de políticas públicas é a fase em que os problemas são identificados e priorizados. Em 2023 o tema do problema da qualidade da modalidade da EAD na graduação foi colocado na agenda do Ministério da Educação.

A entrada do tema da regulação da educação a distância na agenda decisória governamental pode ser explicada a partir da Teoria dos Múltiplos Fluxos, proposta por John Kingdon (2003), segundo a qual políticas públicas avançam quando ocorre o acoplamento de três fluxos relativamente independentes: fluxo dos problemas, fluxo das políticas (policy) e fluxo da política (polity). No caso da EAD, o fluxo dos problemas tornou-se evidente diante do crescimento acelerado da modalidade e da assimetria de qualidade entre instituições. Por fim, o fluxo da política, marcado pelo contexto político do período, pela orientação do governo federal e pela pressão de atores organizados, criou condições institucionais para que o tema ganhasse prioridade. Quando esses três fluxos se alinharam, abriu-se uma janela de oportunidade, permitindo que a reformulação do marco regulatório da EAD fosse incluída na agenda decisória.

Assim, se a inclusão da EAD na agenda governamental pode ser explicada pela convergência dos três fluxos descritos por Kingdon, a etapa subsequente, de formulação e de decisão, revela que o tema não se encaixa em problemas simples, mas sim em questões de alta complexidade. A regulação da educação a distância ilustra de maneira emblemática o que a literatura denomina problemas complexos ou *wicked problems*, pois envolve múltiplas dimensões técnicas, políticas e sociais que se entrelaçam de forma não linear. Como apontam Rittel e Webber (1973), esses problemas são caracterizados pela complexidade de soluções, pelo envolvimento de atores com valores conflitantes e pela necessidade de constante reformulação das alternativas políticas.

O ciclo de políticas públicas, portanto, é um processo dinâmico que envolve várias etapas que se interrelacionam: identificação e formação da agenda, formulação da política, processo decisório (escolha da melhor alternativa), implementação (execução da política) e avaliação (análise dos resultados e impactos), conforme modelo analítico proposto por Leonardo Secchi (2014). Para que se desenvolva a fase da formulação da política pública, que será orientadora da fase do processo decisório decorrente, faz-se necessário que o tema entre de alguma forma na agenda governamental, ainda que de forma circunscrita, como foi o caso do tema da educação a distância no ano de 2023, focado na abordagem específica sobre cursos de graduação, como veremos no decorrer dos próximos parágrafos.

A observância do problema da baixa qualidade na oferta EAD dos cursos de graduação demandava intervenção e negociação para que fosse incluído na agenda governamental. No início do mandato do governo do Presidente Lula, em 2023, chamava a atenção não somente o crescimento exponencial da modalidade EAD no âmbito da graduação em curto espaço de tempo, como também o problema da baixa qualidade.

De fato, o tema entrou na pauta de trabalho da Seres/MEC em 2023, portanto no primeiro ano do terceiro mandato do Presidente Lula. Inicialmente, alicerçado na discussão sobre a possibilidade de determinadas áreas de conhecimento ofertarem ou

não cursos de graduação na modalidade EAD. A abordagem inicial era focada sobre que cursos de graduação poderiam ou não ofertar na modalidade EAD, sem uma discussão antecedente e aprofundada sobre a concepção de qualidade estruturante da educação a distância no âmbito da graduação.

Assim, o foco inicial da abordagem em 2023 remeteu à discussão se a autorização para cursos de graduação na modalidade EAD poderia ocorrer em áreas tradicionais que já vinham sendo vedadas, como direito, enfermagem, odontologia, medicina e psicologia. Esta discussão é antiga, pois o Decreto 8.754, de 10 de maio de 2016, que alterou o Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006, no art. 28, já apontava que a criação de cursos de graduação em direito, medicina, odontologia, psicologia e enfermagem, inclusive em universidades e centros universitários, dependia previamente de autorização pelo Ministério da Educação. Em relação ao Decreto de 2006, o Decreto de 2016 acrescentou o curso de enfermagem no rol de cursos com regramento especial para os pedidos de autorização. Este entendimento foi ratificado pelo Decreto 9.235, art. 41, que seguiu a mesma linha.

Inicia-se no Ministério da Educação, em 2023, a abordagem do enfrentamento do tema da EAD na graduação pela instituição de um Grupo de Trabalho (GT). O MEC editou a Portaria 398/MEC, de 8 de março de 2023, orientando que o objetivo do GT era levantar subsídios de análise, especificamente voltados para a oferta de cursos de graduação em direito, enfermagem, odontologia e psicologia, na modalidade EAD. Ao todo, o GT EAD realizou 16 reuniões ordinárias no período de 28 de março a 18 de maio de 2023. O grupo de trabalho foi composto por 12 órgãos e entidades representativas, como o Conselho Nacional de Saúde, e representantes dos conselhos profissionais das áreas de direito, odontologia, psicologia e enfermagem. Esta portaria de 2023 foi uma alteração da Portaria MEC nº 668, de 14 de setembro de 2022, que já havia estabelecido estes objetivos.

A referida portaria 398/MEC, por sua vez, também estabeleceu o sobrestamento por 12 meses, em caráter excepcional, dos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação em direito,

odontologia, psicologia e enfermagem, na modalidade EAD. Esta portaria de 2023 seguiu os passos da Portaria 668/MEC, de 2022, que já havia estabelecido o procedimento do sobrestamento dos cursos mencionados.

Por sua vez, a Portaria 1.838/MEC de 14 de setembro de 2023 estabeleceu novamente o procedimento do sobrestamento, desta vez por 120 dias, dos processos de autorização de cursos de graduação em direito, odontologia, psicologia e enfermagem, na modalidade EAD. Ademais, ressaltou que o referido sobrestamento não abrangia processos de reconhecimento e de renovação de reconhecimento desses cursos, corrigindo, assim, a orientação da Portaria 398/MEC.

A partir do segundo semestre de 2023, o MEC ampliou a discussão até então estabelecida, que era focada nos cursos de direito, enfermagem, odontologia e psicologia. Estabeleceu-se um entendimento de que cursos de graduação somente poderiam ser autorizados e ofertados na modalidade EAD se a carga horária mínima exigida para atividades práticas, estágio curricular, atividades de extensão, e outros componentes ou atividades curriculares expressamente designados pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) como obrigatoriamente presenciais, não atingissem, conjuntamente, 30% da carga horária total do curso. Dessa forma, ampliou-se o entendimento e ampliação acerca da vedação da modalidade EAD nos cursos de graduação, não mais restritos aos cursos de direito, enfermagem, odontologia e psicologia.

No início do segundo semestre de 2023, a Seres/MEC avaliou que seria importante ampliar a discussão sobre o tema da EAD na graduação, através da realização de uma consulta pública. A Portaria 1.838/MEC, de 14 de setembro de 2023, orientou a abertura de uma consulta pública sobre propostas de alteração em dispositivos da Portaria MEC nº 11, de 20 de junho de 2017, que regulamentam a oferta de cursos de graduação na modalidade EAD, bem como sobre a proibição da oferta em determinados cursos de graduação, de acordo com o volume de atividades presenciais requerido. O principal foco da abordagem do tema, em 2023, era sobre a viabilidade ou não da oferta na modalidade EAD em cursos de graduação, de acordo

com o volume de atividades presenciais, embora outros itens de abordagem foram adicionados na discussão.

O debate levantado pela consulta pública considerou a majoração do Conceito Institucional - CI-EAD de 3 para 4, para fins de credenciamento ou credenciamento da IES. Porém, o principal item da discussão era mesmo sobre o critério de autorização para cursos de graduação na modalidade EAD relacionado ao volume de atividades presenciais previsto nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs). Essa proposta implicaria a proibição da oferta na modalidade EAD dos cursos de direito, enfermagem, odontologia e psicologia, que foram objeto de discussão no Grupo de Trabalho de Educação a Distância (GT EAD) realizado ao longo de 2023, além de outros cursos que pela análise das DCNs então vigentes continham uma carga acentuada de atividades presenciais obrigatórias (pelo menos 30%), a exemplo de biomedicina, ciências da religião, educação física (bacharelado), farmácia, fisioterapia, fonoaudiologia, geologia; engenharia geológica, medicina, medicina veterinária, nutrição, oceanografia, saúde coletiva e terapia ocupacional.

Os critérios utilizados pela Seres/MEC em 2023 para a análise do volume de atividades presenciais obrigatórias, a partir das Diretrizes Curriculares Nacionais, foram o estágio curricular supervisionado, as atividades práticas, e de extensão. A Resolução n.7/2018 do Conselho Nacional de Educação orientou que as atividades de extensão devem compor no mínimo 10% da carga horária dos cursos de modo presencial. Por sua vez, as atividades complementares, como participação em seminários, congressos e eventos, não são devidamente pontuados nas DCNs como exigência regulatória presencial.

Outro ponto de observação acerca da análise do volume de atividades presenciais obrigatórias nas DCNs é que estas, em sua maioria, não mencionam a obrigatoriedade das atividades práticas ou, quando assim o fazem, deixam a critério da IES definir no Projeto Pedagógico do Curso. Observamos assim que, tanto pelas atividades complementares, como pelas atividades práticas, por exemplo, era difícil uma orientação precisa sobre a questão da presencialidade, a partir da análise das

DCNs. Tudo isso tornava muito difícil uma proposta regulatória sobre vedação de cursos de graduação na modalidade a distância a partir da análise do critério de presencialidade nas DCNs.

De fato, tratava-se de um grande desafio considerar as Diretrizes Curriculares Nacionais como proposta regulatória para a vedação da modalidade EAD em cursos de graduação. De início, importante salientar que a maioria das DCNs está desatualizada, em pelo menos 10 anos. Ademais, considerando que são mais de 350 rótulos registrados na Classificação Internacional Normalizada da Educação adaptada para os cursos (CINE Brasil), e somente havia DCNs de cerca de 80 cursos de graduação, portanto um dispositivo regulatório ancorado nas DCNs seria frágil. Além do mais, seria também necessária uma atualização das DCNs visando refletir sobre as mudanças ocorridas no processo formativo e no campo de prática dos cursos de graduação, bem como sobre as transformações tecnológicas nos anos recentes e o impacto na graduação, especialmente intensificadas em decorrência do período da pandemia da covid-19.

Em relação à consulta pública realizada ao final de 2023 (entre 19 de outubro e 20 de novembro), houve a participação de mais de 7 mil pessoas (quase 15 mil contribuições submetidas). As manifestações da consulta pública expressaram uma posição contrária à oferta de cursos da área de saúde na modalidade EAD, em especial enfermagem e odontologia, bem como para os cursos de Licenciatura. Acerca das proposições de que as IES com CI-EAD inferior a 4 seriam proibidas de abrir novas turmas de graduação na modalidade EAD após 6 meses, e que as IES teriam um prazo de 2 anos para protocolar novo pedido de credenciamento, a partir da publicação da portaria de indeferimento do credenciamento, as manifestações da consulta pública foram majoritariamente contrárias. Por outro lado, entendeu-se que, ao invés da ênfase na elevação da nota do conceito institucional para IES ofertantes da modalidade EAD, seria crucial garantir, de forma precedente, que fossem elaborados padrões de qualidade sobre a concepção de educação a distância na graduação.

Vimos, portanto, que a consulta pública evidenciou a necessidade de ampliação dos aspectos inicialmente abordados, tendo sido identificadas diversas contribuições que não haviam sido contempladas, a exemplo da avaliação e do monitoramento dos polos, e a necessidade de se elaborar referenciais de qualidade, condizentes com as metodologias de ensino e aprendizagem ancoradas em novas tecnologias digitais. Ainda em relação às contribuições dos debates no âmbito da consulta pública, ou das reuniões realizadas com as diversas entidades representativas durante o ano de 2023, identificou-se a necessidade de se reconhecer uma abordagem flexível na oferta de educação superior, com a criação de uma “terceira modalidade de ensino”, denominada àquele momento de híbrida ou semipresencial, combinando metodologias de EAD e presenciais.

Ressaltamos, assim, que grande parte das contribuições na consulta pública foi além dos itens colocados originalmente, evidenciando a necessidade que o setor regulado e a sociedade civil sentiam de rediscutir os parâmetros de qualidade para a oferta da EAD na graduação.

Por fim, importante registrar que o caráter dialógico na construção da política pública da oferta da EAD na graduação sempre esteve presente nas ações do Ministério da Educação, desde 2023, com a realização de diversas reuniões com entidades e conselhos profissionais, bem como com a realização da consulta pública. Também é importante ressaltar que, após uma análise mais acurada das estratégias e ações desenvolvidas em 2023, e tendo em vista também as devolutivas da consulta pública, o Ministério da Educação entendeu que precisaria reposicionar a rota do processo de formulação da política pública do tema da oferta da EAD no âmbito da graduação, o que de fato ocorreu a partir de 2024.

Percurso de 2024 e 2025

Em 2024, o enfrentamento do tema da oferta de cursos de graduação na modalidade a distância se orientou pela edição da portaria MEC n. 528, de 6 de junho de 2024, a partir de mudanças na equipe da Seres/MEC que conduziram a uma

revisão da estratégia de enfrentamento do tema. Esta portaria se estruturou em dois pontos principais. De um lado, estabeleceu a suspensão até 10 de março de 2025 (art.4) da criação de cursos de graduação na modalidade EAD e do aumento de vagas em cursos já existentes, e vedou a criação de polos pelas IES, inclusive por universidades e centros universitários, excepcionalizando apenas os cursos de instituições públicas do Sistema Federal de Ensino, vinculado a políticas e programas governamentais, como o caso da Universidade Aberta do Brasil (UAB). A portaria MEC n. 528 também orientou que os processos de reconhecimento permaneceriam em trâmite regular, a fim de não prejudicar estudantes já matriculados.

Tratava-se de uma medida inédita, qual seja, o sobrestamento de processos regulatórios de instituições universitárias com autonomia, como universidades e centros universitários. Por outro lado, registrava-se à época que as IES universitárias privadas tinham à disposição cerca de 21 milhões de vagas EAD cadastradas no sistema e-Mec, mas com apenas 3 milhões de ingressantes e cerca de 470 mil concluintes, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior do INEP. Portanto, as IES universitárias privadas já possuíam um estoque muito elevado de vagas não utilizadas, de tal modo que estancar a expansão até março de 2025 não parecia algo desarrazoável. O intuito foi o de estabilizar minimamente o sistema, enquanto se discutiam as regras que passariam a reger essa oferta.

Por outro lado, a medida do sobrestamento de processos regulatórios se associava a um compromisso muito importante estabelecido pelo Ministério da Educação na mesma Portaria MEC 528, de 6 de junho de 2024. O MEC firmou o compromisso de uma revisão aprofundada da política de oferta da educação a distância nos cursos de graduação. Entendeu-se que seria necessário um processo mais aprofundado de análise e discussão sobre a concepção de qualidade da EAD na graduação, de forma precedente à definição sobre que áreas e cursos seria permitida, ou não, na oferta EAD. Essa foi, portanto, a principal diferença em relação ao percurso de 2023, que estava muito focado na perspectiva da vedação da oferta EAD em cursos específicos, de acordo com as orientações das DCNs, sem uma discussão precedente e

aprofundada sobre o que se entendia como referenciais de qualidade na oferta da EAD na graduação.

O MEC pretendia então promover um processo de diálogo público sobre aspectos relevantes acerca das regras vigentes de credenciamento e autorização de cursos, formas de avaliação, parâmetros de qualidade e diretrizes da educação a distância. A percepção era que, para garantir simultaneamente a sustentabilidade e a qualidade da modalidade EAD na oferta de cursos de graduação, seria necessária uma reflexão mais ampla e um movimento coordenado, que integrasse novas regras regulatórias, revisão das diretrizes e a construção de instrumentos de avaliação capazes de captar as peculiaridades do ensino a distância. Na perspectiva do fortalecimento do diálogo público, destaca-se a retomada da CC-Pares, como elemento de participação, diálogo e legitimação das escolhas a serem tomadas, conforme veremos mais adiante.

Tratava-se não somente de sobrestar processos regulatórios, ou vedar a oferta EAD em determinados cursos, de modo que, a partir de 2024, o MEC se comprometeu, prioritariamente, com a revisão aprofundada do tema da EAD na graduação, a partir de três pilares essenciais, como veremos a seguir.

O art. 1 da Portaria MEC n.528 orientou que o Ministério da Educação, em articulação com especialistas e entidades atuantes da educação superior, deveria, até 31 de dezembro de 2024, enfrentar dois desafios essenciais para o aprimoramento da política de educação a distância no âmbito da graduação, quais sejam, estabelecer referenciais de qualidade, e um novo marco regulatório. O artigo 3 da Portaria MEC n.528 também estabeleceu o compromisso com a revisão dos instrumentos de avaliação dos cursos de graduação na modalidade EAD.

Portanto, a partir de 2024 o MEC estabeleceu uma nova rota para o enfrentamento do tema da oferta da EAD na graduação, a partir de uma visão estruturante de política pública, sustentado no desafio articulado de três aspectos essenciais, de modo indissociável, em que a pertinência de cada um deles somente

ocorre a partir do outro, de modo sequencial. Para a publicação de um novo marco regulatório para a oferta de educação a distância na graduação, fazia-se necessário, previamente, que fosse estabelecido os referenciais de qualidade sobre o tema. E, para que os instrumentos de avaliação dos cursos de graduação e das instituições fossem revisados, na perspectiva da educação a distância, fazia-se necessário, previamente, que o novo marco regulatório, na forma de decretos e portarias, fosse publicado. Tratava-se, portanto, de uma engenharia complexa de formulação de política pública educacional, inclusive com prazos exíguos.

A variável do tempo no processo de formulação da política pública sempre precisa ser considerada em sintonia com os mandatos governamentais. Como a Portaria MEC n.528 foi publicada na metade do segundo ano do mandato governamental, o tempo era exíguo para o enfrentamento de desafios complexos, como os três aspectos essenciais, acima referidos. A estratégia foi priorizar a elaboração de referenciais de qualidade no segundo semestre de 2024, na sequência (durante o primeiro semestre de 2025) a elaboração e apresentação da proposta de um Decreto Presidencial e de portarias de regulamentação, e, a partir do segundo semestre de 2025, e no decorrer de 2026, a revisão dos instrumentos de avaliação de cursos e instituições pelo Inep.

Uma primeira medida essencial para a elaboração da política pública orientadora da oferta da EAD nos cursos de graduação foi a formação de um grupo de especialistas, com o objetivo de construir os referenciais de qualidade sobre o tema³. Como critério para a constituição deste grupo, entendeu-se que deveria ser composto por especialistas com sólida formação acadêmica, larga experiência em EAD e na gestão educacional. Para tanto, constituiu-se um grupo diverso de especialistas, com

³ Importante lembrar que, apesar da importância estratégica de educação a distância para expansão e acesso da educação superior no nosso país, não há uma forte produção acadêmica e avaliações consolidadas sobre o tema.

significativa experiência na gestão pública e sólida formação acadêmica no tema⁴, com experiência na região Norte⁵, com conhecimento especializado no tema da EAD e vivência aprofundada no setor privado⁶, e com experiência em planejamento de políticas públicas e gerenciamento de projetos⁷. A coordenação dos trabalhos ficou no encargo do prof. Carlos Eduardo Bielschowsky, da UFRJ, e de Daniel de Aquino Ximenes, Diretor de Regulação da Seres/MEC.

Uma das primeiras medidas da Seres/MEC, a partir das orientações do grupo de especialistas acima referido, foi a elaboração de um roteiro técnico, que serviria de guia inicial para a reflexão acerca da concepção de qualidade da modalidade EAD no âmbito da graduação. Como os prazos estabelecidos na Portaria MEC n.528 eram exíguos, fazia-se necessário iniciar de imediato um trabalho intenso de diálogo com especialistas, gestores, comunidade acadêmica e entidades diversas da educação superior, sobre a concepção de qualidade da EAD na graduação. O roteiro técnico foi um instrumento fundamental para estes fins e, portanto, um importante embrião inicial de discussão dos principais aspectos que moldaram a elaboração dos Referencias de Qualidade de Cursos de Graduação com Oferta a Distância.

O roteiro técnico foi estruturado em quatro eixos, quais sejam, processos pedagógicos e acadêmicos; plataformas e ambientes virtuais de aprendizagem, uso e apropriação de tecnologias educacionais; polos e profissionais da educação. O roteiro técnico foi um guia essencial para a discussão e abordagem do tema em vários níveis, inclusive tendo sido apresentado na primeira reunião da CC-PARES, em 2 de agosto de 2024. Sobre a retomada da CC-PARES, como órgão consultivo de regulação e supervisão, trataremos mais adiante.

⁴ Carlos Bielschowsky, professor e pesquisador da UFRJ, participou da criação e implementação do CEDERJ, consórcio de IES públicas para a oferta da EAD no estado do Rio de Janeiro, e foi Secretário de Educação a Distância do MEC. Sergio Kieling Franco, professor e pesquisador da UFRGS, foi Presidente da CONAES, Conselheiro do CNE e Secretário de Educação a Distância da UFRGS. Maria Carmem Rego, professora e pesquisadora da UFRN, Secretária de Educação a Distância na UFRN, e Presidente da UNIREDE.

⁵ Jose Miguel Martins Veloso, diretor do Núcleo de Inovação e Tecnologias Aplicadas a Ensino e Extensão da UFPA

⁶ Carlos Roberto Longo, na época Reitor da Universidade Católica de Brasília e Diretor da ABED (Associação Brasileira de Educação a Distância), com larga experiência no tema da EAD e na gestão no setor privado.

⁷ Cristina Elsner de Faria

Em relação ao eixo dos “processos pedagógicos e acadêmicos”, destacavam-se no roteiro técnico itens de análise, como materiais didáticos, plano de atividades semanais pedagógicas (trilhas de aprendizagem); acompanhamento e apoio pedagógico aos estudantes; avaliação da aprendizagem dos estudantes nas disciplinas; atividades práticas e papel dos ambientes profissionais para a formação do estudante de EAD (parcerias e acompanhamento). O embrião do Decreto 12.456 já estava presente nestes itens de análise, a partir de seções específicas, como as seções das avaliações de aprendizagem, e dos materiais didáticos e das plataformas digitais.

Em relação ao eixo “plataformas e ambientes virtuais de aprendizagem, uso e apropriação de tecnologias educacionais” destacavam-se no roteiro técnico itens de análise, como ambiente virtual de aprendizagem e ferramentas digitais utilizadas nos cursos; possibilidades de interação; biblioteca virtual e laboratórios virtuais. Neste eixo já se apontava o tema essencial da interação e da mediação pedagógica com o apoio de tecnologias e recursos digitais, que foi aprofundado no documento dos Referenciais de Qualidade de Cursos de Graduação com Oferta a Distância.

Em relação ao eixo “polos” destacavam-se no roteiro técnico itens de análise, como configuração de infraestrutura (física e recursos tecnológicos) do polo e sua relação com a área de conhecimento; papel do polo para a formação do estudante de EAD; papel do polo com relação às atividades práticas (laboratórios, extensão, preparação profissional); profissionais que atuam no polo permanentemente e esporadicamente; relação entre sede, polo e ambientes profissionais na formação EAD. O tema dos polos teve grande destaque no marco regulatório, sendo enfatizado não somente o tão necessário item da infraestrutura requerida, como também a responsabilidade do coordenador do polo como ponto de apoio ao estudante em relação às funcionalidades acadêmicas e administrativas, e o apoio necessário ao estudante na sua relação com o campo de prática (atividades em ambientes profissionais, estágio e extensão).

Em relação ao eixo “profissionais da educação” destacavam-se no roteiro técnico itens de análise, como papel do coordenador de curso na oferta a distância, e na supervisão da oferta presencial nos polos; professores; tutores ou

professores-tutores; relações quantitativas (diferenciar áreas de conhecimento); equipe de suporte pedagógico; equipe de suporte tecnológico. Este tema mereceu destaque nos Referenciais de Qualidade e no marco regulatório (Decreto 12.456, de 19 de maio de 2025, e na portaria MEC n. 506, de 10 de julho de 2025), inclusive desdobrando-se na criação da figura do “mediador pedagógico”, e com diversas orientações relacionadas ao entendimento da docência como responsável pela concepção, implementação e mediação de um espaço de ensino e aprendizagem dinâmico e vivaz no âmbito da educação a distância.

O roteiro técnico foi o guia orientador das visitas junto às IES para conhecer diversas experiências de implementação da EAD na graduação. A decisão de conhecer as experiências foi importante uma vez que os formuladores das políticas públicas não dispunham de todas as respostas que precisavam para enfrentar um tema tão complexo e que havia se transformado em tão pouco tempo. Como o crescimento dos cursos de graduação com oferta EAD foi exponencial em curto período de tempo, entre 2017 e 2024, observou-se a necessidade de melhor entender como estava acontecendo o processo de ensino e aprendizagem nos cursos de graduação na modalidade EAD, especialmente no âmbito do setor privado, que é o grande ofertante no Brasil. As visitas técnicas ocorreram no período entre 24 de junho e 03 de setembro de 2024, e sempre contaram com um representante da Seres/MEC, com pelo menos um especialista do grupo que participou da elaboração dos Referenciais de Qualidade.

Ao todo foram realizadas 20 visitas técnicas junto a diversas IES do setor público e privado, sempre em diálogo com as equipes gestoras e técnicas para conhecer detalhes da implementação da EAD na graduação. Foram visitadas 03 experiências no setor público⁸, e 17 experiências no setor privado com perfis diferenciados. No âmbito do setor privado, foram visitadas duas universidades confessionais⁹, uma universidade comunitária¹⁰, uma IES pertencente ao Sistema S¹¹, uma faculdade¹², bem como grandes ofertantes. No rol dos grandes ofertantes foram

⁸ Consórcio CEDERJ, UNIVESP E UFPE

⁹ Universidade Católica de Brasília e Universidade Mackenzie de São Paulo

¹⁰ Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)

¹¹ Centro Universitário SENAC

¹² Faculdade FIPECAFI de São Paulo

visitadas oito universidades¹³ e três centros universitários¹⁴. Estes grandes ofertantes abrangiam mais de 80% das matrículas de graduação em EAD de todo o país.

O processo de escuta ativa, a partir de junho de 2024, junto às IES (gestores, técnicos e especialistas) para conhecer experiências de implementação da EAD, e através de reuniões na Seres/MEC com diversas entidades da educação superior, foi muito importante para a elaboração e solidificação dos alicerces acerca da compreensão da temática da EAD no âmbito da graduação. Porém, é preciso chamar a atenção para a retomada de um Conselho essencial para a legitimação das discussões realizadas, que foi o CC-Pares, que cumpriu um papel importante nas discussões balizadoras para a elaboração do marco regulatório da educação a distância. O CC-Pares foi instituído pela Portaria MEC n. 1.006, de 10 de agosto de 2012, tendo funcionado somente até 2015. O CC-Pares foi retomado em 2024, durante a gestão na Seres/MEC da Secretária Marta Abramo.

A Portaria MEC nº 529, de 6 de junho de 2024, instituiu o Conselho Consultivo para o Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-Pares), com a finalidade de assessorar a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES na formulação das políticas de sua competência. O CC-Pares é vinculado ao gabinete da SERES, que o preside e coordena as atividades.

Além de representantes da SERES e de várias outras secretarias e órgãos do MEC, a CC-Pares também é constituída por representantes de diversos setores relevantes no âmbito da educação superior. Além de um representante da ANDIFES¹⁵ e do CONIF¹⁶, a Portaria MEC nº 529 orientou que o Conselho Consultivo deveria contar também com dois representantes de instituições comunitárias, filantrópicas

¹³ Universidade Paulista (UNIP), Universidade Nove de Julho, UNOPAR, Universidade Veiga de Almeida, Universidade Estácio de Sá, UNICESUMAR, Universidade Cruzeiro do Sul e Universidade Anhembí Morumbi

¹⁴ Centro Universitário Leonardo da Vinci – UNIASSELVI, Centro Universitário Planalto do Distrito Federal (Uniplan), Centro Universitário Internacional — Uninter (unidade Brasília)

¹⁵ Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior

¹⁶ Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

ou confessionais de educação superior, três representantes de instituições de educação superior privadas, e de um representante do corpo discente das instituições de educação superior.

A Portaria MEC n. 335, de 11 de julho de 2024, por sua vez, designou os membros titulares e suplentes, com a participação de importantes entidades da educação superior como, além da ANDIFES e CONIF, citadas acima, também a UNE¹⁷, ABMES¹⁸, SEMESP¹⁹, ANACEU²⁰, ABRUC²¹, ANEC²², ABIEE²³, ANUP²⁴ e ABRAFI²⁵. Além destas entidades, outras também foram convidadas para participar das reuniões realizadas em 2024, como a ABED²⁶, que é uma associação especificamente de educação a distância, e a UNIREDE²⁷, que cumpre um papel importante de liderança no tema da EAD pública. Pela designação diversa e plural das entidades, observa-se uma atenção especial quanto à legitimação das discussões e dos encaminhamentos, especialmente quanto ao tema do marco regulatório da educação a distância, que foi predominante nas discussões no decorrer de todo o ano de 2024. A CC-Pares foi um termômetro técnico e político importante acerca das proposições do MEC quanto à política de aperfeiçoamento da EAD na graduação.

Em 2024 foram realizadas duas reuniões ordinárias do CC-Pares. A primeira, em 02 de agosto, marcou a retomada do CC-Pares, em um momento especial de reflexão sobre a temática da EAD na graduação, em que os especialistas já estavam trabalhando para a elaboração dos referenciais de qualidade, inclusive com as visitas às IES já em andamento. A educação a distância foi o tema da primeira reunião, tanto na perspectiva de apresentar o que foi desenvolvido em 2023, como também sobre os desafios de aprimoramento da EAD na graduação em 2024. Para tanto, foi

¹⁷ União Nacional dos Estudantes

¹⁸ Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

¹⁹ Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo

²⁰ Associação Nacional dos Centros Universitários

²¹ Associação Brasileira das Universidades Comunitárias

²² Associação Nacional das Escolas Católicas

²³ Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas

²⁴ Associação Nacional das Universidades Particulares

²⁵ Associação Brasileira das Mantenedoras de Faculdades

²⁶ Associação Brasileira de Educação a Distância

²⁷ Associação Universidade em Rede

apresentado e discutido o roteiro técnico que, como dito antes, foi a base para a interlocução qualificada sobre o tema da EAD na graduação, em especial para as visitas técnicas às IES, que começaram em junho daquele ano. Salientou-se que a discussão do roteiro técnico seria o eixo condutor para a discussão inicial acerca dos referenciais de qualidade para os cursos de graduação com oferta a distância, e que se aguardaria contribuições analíticas dos representantes e entidades da CC-Pares.

A segunda Reunião Ordinária do Conselho Consultivo para o Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-Pares) aconteceu em 12 de novembro de 2024, portanto um pouco mais de três meses em relação à primeira. No percurso deste tempo foram realizadas reuniões com várias entidades da educação superior participantes do CC-Pares, bem como começaram a ser enviadas à Seres/MEC contribuições técnicas sobre o tema da EAD na graduação. Portanto, o debate técnico estava em intenso andamento na perspectiva de um processo dialógico de construção da política pública, em especial porque no segundo semestre de 2024 começou a elaboração do documento que seria os referenciais de qualidade de cursos de graduação com oferta a distância.

Nesta segunda reunião ordinária do CC-Pares, o principal objetivo foi apresentar as propostas para o decreto de revisão do marco regulatório da Educação a Distância na graduação, uma vez que a expectativa da Seres/MEC era finalizar a redação da minuta do texto até final de dezembro, para envio em janeiro de 2025 à Casa Civil da Presidência da República. Como a elaboração do documento dos Referenciais de Qualidade encontrava-se em um estágio avançado, então já seria o momento oportuno de apresentar as principais ideias que estavam no radar para a redação final do Decreto, com prazo adicional de envio de outras contribuições técnicas somente até final de novembro.

Reiterando o que já dito, a formulação do documento dos Referenciais de Qualidade foi a principal diretriz para a elaboração do Marco Regulatório da EAD na graduação. O texto dos Referenciais de Qualidade ficou pronto no final do ano de 2024, embora tenha sido divulgado somente em 2025, junto com o Decreto 12.456. O

último documento do MEC de Referenciais de Qualidade da EAD era bastante antigo, de agosto de 2007, de modo que era fundamental a elaboração de um novo texto que estabelecesse princípios, diretrizes e critérios orientadores para a oferta de cursos de graduação com oferta a distância.

Neste contexto, também é importante registrar que a última Resolução do Conselho Nacional de Educação sobre o tema da EAD também era antiga. A Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016, estabeleceu as diretrizes e normas nacionais para a oferta de cursos superiores na modalidade de Educação a Distância (EAD). A referida Resolução estava defasada em relação aos desafios contemporâneos das tecnologias, acerca das novas formas de interatividade, especialmente também considerando que a pandemia de Covid-19 acelerou a transformação digital na educação, impulsionando o uso de tecnologias como plataformas online, videochamadas, uso de materiais didáticos diversos, como vídeos, e-books, podcasts, para viabilizar o ensino remoto emergencial.

O Documento dos Referenciais de Qualidade, portanto, surge como essencial para estabelecer as balizas de entendimento acerca da oferta da EAD em cursos de graduação, considerando que os textos anteriores acerca desta temática (Documento dos Referenciais e Resolução do CNE) estavam bem defasados. O texto traz os principais conceitos e concepções para o entendimento de cursos de graduação com oferta a distância, e foi concebido com foco na qualificação da experiência formativa do estudante. Aborda os principais aspectos que envolvem esse tipo de oferta: corpo docente; material didático; processo de ensino e aprendizagem; avaliação do estudante; o polo de educação a distância como espaço educativo; plataformas tecnológicas digitais de ensino, entre outros.

Destaca-se no documento dos Referenciais de Qualidade a conceituação da Educação a Distância (atividades síncronas e assíncronas), bem como o entendimento do que seja a presencialidade na oferta da graduação. Dentro da discussão da EAD, o documento também aborda a novidade das atividades síncronas mediadas. Este entendimento foi fundamental para orientar a organização dos

formatos de oferta de cursos de graduação que, em termos regulatórios, se expressou no Decreto 12.456 e na Portaria MEC n.506 pela distribuição em termos percentuais de atividades presenciais, atividades síncronas mediadas e atividades de educação a distância (síncronas e assíncronas).

O documento dos Referenciais de Qualidade reforça também o papel da docência na educação a distância. Para tanto, destaca que o corpo docente e de mediadores pedagógicos deve conceber, implementar e mediar um espaço de ensino e aprendizagem dinâmico e vivaz, capaz de engajar estudantes em ações que reflitam metodologias ativas, acompanhamento efetivo, suporte individualizado e em grupos, de acordo com o Projeto Pedagógico do Curso. Nesta linha, portanto, o tema da interação e da mediação pedagógica no âmbito da educação a distância torna-se uma diretriz fundamental no documento dos Referenciais de Qualidade.

Considerando a centralidade do tema da interação e da mediação pedagógica no âmbito da educação a distância, destaca-se no documento dos Referenciais a novidade do mediador pedagógico, que foi assimilado posteriormente no marco regulatório. Trata-se de um profissional fundamental para o apoio pedagógico em relação às dúvidas de aprendizagem dos estudantes em momentos de mediação síncronos ou assíncronos, ou em momentos presenciais nos polos, bem como também na realização das atividades síncronas mediadas, dentre outras atribuições. O mediador pedagógico precisa atuar em sintonia com as orientações do professor regente, que é o grande responsável pela concepção e orientação do plano de ensino da unidade curricular com oferta a distância.

O professor regente, segundo o Documento dos Referenciais, é responsável por coordenar as diferentes ações docentes, em sintonia com o coordenador de curso, utilizando-se e apropriando-se dos materiais didáticos, em sua pluralidade e diversidade, e sob orientação pedagógica dos docentes. O tema dos materiais didáticos, por sua vez, teve uma seção especial no Documento dos Referenciais, bem como posteriormente no Decreto 12.456.

Outros temas muito importantes, tratados no Documento dos Referenciais, foram depois incorporados no Decreto 12.456, como os temas da avaliação do estudante, e dos polos de educação a distância como espaços educativos. O Documento dos Referenciais ressalta que os processos avaliativos, no âmbito da educação a distância, devem refletir o planejamento e a organização pedagógica e curricular do curso em que estão inseridos, bem como possibilitar aos estudantes verificarem se os objetivos de aprendizagem foram atingidos. Para tanto, importante garantir a identidade do estudante avaliado, com a realização de pelo menos uma avaliação presencial no polo a cada dez semanas, dentre outras orientações, depois assimiladas no Decreto 12.456.

Os polos de educação a distância como espaços educativos foi outro tema essencial, tratado no documento dos Referenciais, e depois incorporado no Decreto 12.456. Ressalta-se a importância de uma estrutura nos polos compatível com o desenvolvimento das atividades acadêmicas, e para atender às necessidades tecnológicas dos estudantes. O documento dos Referenciais orienta que os polos devem contar com um gestor responsável, capacitado pela IES, que ampare os estudantes nas funcionalidades acadêmicas e administrativas, bem como o auxilie na conexão com o campo da prática no território, seja em ambientes profissionais, ou nas atividades de estágio e extensão.

A partir de 2024 a Seres/MEC estabeleceu uma nova rota para o enfrentamento do tema da oferta da EAD na graduação, a partir de uma visão estruturante de política pública, sustentado no desafio articulado de três aspectos essenciais, de modo indissociável, quais sejam, elaboração dos referenciais de qualidade, produção das normas regulatórias (Decreto e portarias) e revisão dos instrumentos de avaliação de cursos e de instituições pelo Inep. Vimos, portanto, que o Documento dos Referenciais de Qualidade de Cursos de Graduação com Oferta a Distância, finalizado pelo grupo de especialistas ao final de 2024, foi a diretriz fundamental para a redação final do Marco Regulatório no primeiro semestre de 2025 (Decreto e portarias), como veremos a seguir. Por sua vez, o Decreto 12.456 e as

portarias de regulamentação (portarias MEC n.506 e n.378) orientam a revisão dos instrumentos de avaliação de cursos e de instituições pelo Inep, a partir do segundo semestre de 2025.

Um decreto presidencial é um ato normativo do Presidente da República. Assim, a minuta do Decreto sobre a oferta de educação a distância por IES em cursos de graduação foi submetida a Casa Civil da Presidência da República em janeiro de 2025. Iniciou-se em janeiro de 2025 a fase de tramitação da proposta do Decreto em várias instâncias da Presidência da República. Tratava-se de uma tramitação que, naturalmente, levaria meses para ser concluída, por conta da complexidade e centralidade do tema, grau de inovação do documento e, especialmente, com a preocupação com os impactos das medidas propostas sobre os estudantes e público afetado.

No início de 2025 havia muita expectativa do setor da educação superior com a publicação do Decreto da EAD e suas repercussões no funcionamento de IES e cursos de graduação, especialmente no âmbito do setor privado, que é o maior ofertante. Os primeiros meses de 2025 foram de ansiedade e de mobilização do setor, inclusive considerando que o prazo estabelecido na portaria MEC n.528, de 6 de junho de 2024, previa o prazo de sobrestamento dos processos regulatórios de EAD até 10 de março de 2025.

Tendo em vista que em abril de 2025 o Decreto ainda não tinha sido publicado, os diversos atores intensificaram suas movimentações políticas a favor e contra sua publicação. Em abril foi publicado um abaixo-assinado, apoiado especialmente por algumas lideranças da Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), que reivindicavam que o Decreto não fosse assinado pelo Presidente da República, alicerçado na ideia da defesa do amplo e irrestrito acesso à educação a distância na graduação²⁸.

²⁸ O abaixo assinado atingiu cerca de 7 mil assinaturas basicamente de pessoas físicas, em sua grande maioria vinculadas às IES do setor privado, mas sem a adesão formal das principais entidades da educação superior públicas e privadas. Além de algumas lideranças da ABED, contou com a adesão da Associação Brasileira dos Estudantes de Educação a Distância (ABE-EAD), que é uma associação ainda pouco reconhecida no campo da educação superior.

Por outro lado, ao final de abril de 2025, em reação contrária à divulgação do abaixo-assinado, acima referido, constava-se o apoio de quarenta e quatro entidades representativas do campo da educação para a publicação imediata do Decreto da EAD na graduação, tanto em documentos que expressaram uma posição de defesa das propostas apresentadas, ou em documentos que manifestaram apoio à publicação o quanto antes do Decreto, sem entrar detalhadamente no mérito das propostas.

Dentre as quarenta e quatro entidades representativas do campo da educação que pediram a publicação imediata do Decreto da EAD na graduação, destaca-se o caráter representativo e plural, o que apontava para um clamor da sociedade em relação ao tema da EAD na graduação no Brasil que, como vimos na primeira parte deste texto, foi sustentado por um crescimento exponencial em curto espaço de tempo, e com resultados insatisfatórios de qualidade.

Dentre as 44 entidades que manifestaram apoio à publicação imediata do Decreto, observamos o apoio das principais entidades do setor privado como, por exemplo, SEMESP, ANEC, ABRUC, ABMES, ABIEE, ANACEU, SEMERJ²⁹, AMIES³⁰, ABRAFI, dentre outras. Como as entidades do setor privado participaram das reuniões da CC-Pares, e várias também tiveram diversas interlocuções com a Seres/MEC por meio de reuniões técnicas, a partir de um processo dialógico de construção da política pública, entendia-se como natural este apoio. Por sua vez, no âmbito do setor público, foi muito importante o apoio da UNIREDE, que congrega as instituições públicas de ensino superior ofertantes da EAD.

No âmbito geral da sociedade, observou-se a pluralidade e diversidade do apoio à publicação imediata do Decreto. Ressalta-se o apoio dos estudantes (UNE, UBES³¹ e

²⁹ Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado do Rio de Janeiro

³⁰ Associação dos Mantenedores Independentes Educadores do Ensino Superior

³¹ União Brasileira das/dos Estudantes Secundaristas

ANPG³²), dos trabalhadores da educação (FASUBRA³³, CUT³⁴, CNTE³⁵ e CONTEE³⁶), da indústria (CNI), das associações de estudo e pesquisa (ANPED³⁷, ANPAE³⁸, CEDES³⁹ e ANFOPE⁴⁰), bem como de outras, a exemplo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, o coletivo do Fórum EJA, e UNCME⁴¹.

Ao final de abril, portanto, com o apoio massivo das entidades representativas à publicação imediata do Decreto, entendia-se que esta repercussão social era um termômetro muito relevante para o apoio à tomada de decisão, o que de fato ocorreu em maio de 2025. O Decreto n. 12.456, que dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação, foi assinado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 19 de maio de 2025, e publicado no dia seguinte.

O Decreto 12.456 conceituou e orientou temas importantes, como educação a distância, atividades presenciais, atividades síncronas e assíncronas, atividades síncronas mediadas, polos de educação a distância, dentre outros, seguindo a linha de orientação do Documento dos Referenciais de Qualidade.

Estas conceituações foram importantes para a classificação dos formatos de oferta dos cursos de graduação, no entendimento de que não se fazia mais sentido em falar de modalidade EAD, tendo em vista a tendência crescente do hibridismo de educação a distância e presencialidade nas ofertas de graduação. Na linha desse entendimento o Decreto traz a novidade dos cursos semipresenciais, como um dos três formatos de oferta, e estabelece orientações sobre quais cursos e áreas podem ser

³² Associação Nacional de Pós-Graduandos

³³ Federação de Sindicatos de Trabalhadores Técnico- Administrativos em Instituições de Ensino Superior Públicas do Brasil

³⁴ Central Única dos Trabalhadores

³⁵ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

³⁶ Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino

³⁷ Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa

³⁸ Associação Nacional de Política e Administração da Educação

³⁹ Centro de Estudos Educação e Sociedade

⁴⁰ Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

⁴¹ União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação

ofertados, o que posteriormente foi detalhado na Portaria MEC n. 506 de 10 de julho de 2025.

O Decreto 12.456 ratifica as orientações do Documento dos Referenciais de Qualidade de Cursos de Graduação com oferta a distância em temas como corpo docente e mediação pedagógica, avaliações de aprendizagem, materiais didáticos e plataformas digitais, dentre vários outros pontos, e estabelece orientações regulatórias sobre credenciamento e recredenciamento. Orientações posteriores foram estabelecidas por meio da Portaria MEC n.378, de 19 de maio de 2025, sobre os formatos de oferta dos cursos de graduação; pela Portaria MEC n.381, de 20 de maio de 2025, sobre as regras de transição; e sobre a Portaria MEC n. 506, de 10 de julho de 2025, que regulamenta o Decreto 12.456.

Esse conjunto de normativos (Decreto e portarias), aliado aos Referenciais de Qualidade de Cursos de Graduação com oferta a distância, ao processo de construção de novos instrumentos de avaliação e de indicadores de qualidade que traduzam tais referenciais, e à elaboração de novas diretrizes nacionais, constituem o que vem sendo chamado pelo Ministério da Educação de Nova Política da Educação a Distância. Trata-se de um movimento articulado do Ministério da Educação de construção técnica de referenciais de qualidade, de elaboração de normas regulatórias, de aprimoramento dos instrumentos de avaliação e de indicadores, associado a estratégias de monitoramento e de supervisão, que buscam posicionar a EAD na graduação em uma rota de qualidade, tão necessária na expansão da educação superior em nosso país.

Considerações finais

A publicação do marco regulatório, por meio do Decreto e portarias, não é um fim em si mesmo. Trata-se de um importante meio para impulsionar a qualidade, que precisa também ser induzida e averiguada pela avaliação de cursos e de instituições. Por intermédio de um trabalho articulado entre referenciais de qualidade, produção de normas e avaliação revisada e aprofundada de cursos e de instituições, é que se

vislumbra uma transformação mais profunda em nossa graduação, em busca de uma expansão com qualidade da nossa educação superior, e com a contribuição fundamental da educação a distância nesta jornada.

A educação a distância envolve um amplo conjunto de estratégias de ensinar e aprender, mediadas por diversas tecnologias utilizadas tanto para disponibilizar os conteúdos aos estudantes, quanto para dar suporte à comunicação, interação, colaboração e avaliação no processo de ensino e aprendizagem, criando engajamento pedagógico. A EAD na graduação pode proporcionar ao estudante uma experiência muito rica de aprendizagem, a partir do engajamento pedagógico de gestores, coordenadores, professores, mediadores pedagógicos e dos estudantes.

Atualmente a educação a distância na graduação ocupa uma posição central no sistema de educação superior do Brasil e merece uma atenção especial do Poder Público, responsável pela regulação, avaliação e supervisão dos cursos e de instituições. A EAD de qualidade é uma ferramenta poderosa e estratégica de ampliação e acesso à educação superior em um país continental como o Brasil, desde que sempre respaldada pela qualidade na oferta dos cursos de graduação.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Câmara de Educação Superior. Resolução nº 1, de 11 de março de 2016.** Institui normas para oferta de cursos de graduação na modalidade a distância. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Câmara de Educação Superior. Resolução nº 7, de 18 de dezembro de 2018.** Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira. Disponível em:
https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55877808. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Microdados do Censo da Educação Superior.** Brasília, DF, [2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025]. Disponível em:
<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e de cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Diário Oficial da União, 10 maio 2006.

BRASIL. **Decreto nº 8.754, de 10 de maio de 2016.** Altera o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Diário Oficial da União, 11 maio 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.** Regulamenta o art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), no que tange à oferta de educação a distância. Diário Oficial da União, 26 maio 2017 (publicação original).

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

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 9.235/2017. Diário Oficial da União, Seção 1, 20 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 11, de 20 de junho de 2017.** Estabelece normas para credenciamento de instituições e oferta de cursos superiores a distância. Disponível em:
<https://portal.mec.gov.br/docman/junho-2017-pdf/66441-pn-n11-2017-regulamentacao-ead-republicada-pdf/file>. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 20, de 21 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre procedimentos e padrão decisório dos processos de credenciamento, credenciamento, autorização, reconhecimento e renovação de cursos superiores. Disponível em:
https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39380053/do1-2018-09-03-portaria-normativa-n-20-de-21-de-dezembro-de-2017--39379833. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 23, de 21 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o fluxo dos processos de credenciamento e credenciamento de instituições e

autorização de cursos superiores. Disponível em:

https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/39380012/doi-2018-09-03-portaria-normativa-n-23-de-21-de-dezembro-2017--39379864. Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 668, de 14 de setembro de 2022**. Dispõe sobre procedimentos para autorização e reconhecimento de cursos superiores. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-668-de-14-de-setembro-de-2022-429356126>.

Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 398, de 8 de março de 2023**. Estabelece normas complementares para processos regulatórios no âmbito da educação superior. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-398-de-8-de-marco-de-2023-468763277>. Acesso

em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1.838, de 14 de setembro de 2023**. Dispõe sobre procedimentos para avaliação e supervisão de cursos superiores. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.838-de-14-de-setembro-de-2023-510063805>.

Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 528, de 6 de junho de 2024**. Regulamenta procedimentos para credenciamento e oferta de cursos superiores. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-528-de-6-de-junho-de-2024-564275259>.

Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 529, de 6 de junho de 2024**. Dispõe sobre normas complementares para processos regulatórios. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-529-de-6-de-junho-de-2024-564275180>. Acesso

em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 335, de 11 de julho de 2024**. Estabelece critérios para autorização e reconhecimento de cursos superiores. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-seres/mec-n-335-de-11-de-julho-de-2024-57201694>.

Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 378, de 19 de maio de 2025**. Dispõe sobre procedimentos para avaliação de cursos superiores. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-378-de-19-de-maio-de-2025-630395302>.

Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 381, de 20 de maio de 2025**. Regulamenta normas complementares para processos regulatórios. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-381-de-20-de-maio-de-2025-630693013>.

Acesso em: 21 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 506, de 10 de julho de 2025**. Dispõe sobre procedimentos para credenciamento e oferta de cursos superiores. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-506-de-10-de-julho-de-2025-641610361>.

Acesso em: 21 nov. 2025.

KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

RITTEL, H.; WEBBER, M. *Dilemmas in a general theory of planning*. Policy Sciences, v. 4, n. 1, p. 155-169, 1973.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Referenciais de qualidade de cursos de graduação com oferta a distância. Brasília: MEC, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/politica-regulacao-supervisao-educacao-superior/ead/documentos/referenciais_qualidade.pdf. Acesso em: 21 nov. 2025.