



EDUCAÇÃO SUPERIOR A DISTÂNCIA: IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS A PARTIR DO DECRETO Nº 12.456/2025

MARIO MARCOS LOPES; ITAMAR DOS SANTOS FONSECA; CRISTINA GÜNTHER SOARES; ANTONIO CARLOS SILVA FERREIRA; RENATO RODRIGUES DA SILVA

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os impactos do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que regulamenta a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância por instituições de educação superior e altera o Decreto nº 9.235/2017. O estudo é de natureza qualitativa, com abordagem descritiva e exploratória, fundamentado em revisão documental e bibliográfica. O decreto surge em um contexto de expansão acelerada da educação a distância (EaD), exigindo novas diretrizes para garantir a qualidade da formação superior. Dentre os principais pontos do novo regulamento, destacam-se o fortalecimento dos critérios de avaliação institucional, a exigência de infraestrutura tecnológica compatível e a redefinição da carga horária presencial mínima em cursos com alto grau de complexidade prática, como os da área da saúde e engenharias. Os resultados indicam que o decreto representa avanço normativo ao buscar equilíbrio entre democratização do acesso e garantia da qualidade. As instituições de ensino superior (IES) precisarão rever seus projetos pedagógicos e estratégias de oferta para atender às novas exigências legais. Conclui-se que o Decreto nº 12.456/2025 promove uma inflexão importante no cenário educacional brasileiro, reposicionando a EaD como modalidade estratégica, desde que acompanhada de responsabilidade institucional e inovação pedagógica.

Palavras-chave: EaD; Mediação pedagógica; Infraestrutura tecnológica.

1 INTRODUÇÃO

A Educação a Distância (EaD) tem se destacado nos últimos anos como uma alternativa eficaz para democratizar o acesso ao ensino superior no Brasil. Este crescimento foi impulsionado tanto pelo avanço tecnológico quanto pelas demandas emergenciais impostas pela pandemia de COVID-19, que exigiu rápidas adaptações nos processos educacionais. Conforme dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2023), mais de 60% das novas matrículas em cursos de graduação ocorreram na modalidade a distância, demonstrando o papel central da EaD no cenário educacional atual.

Porém, a expansão acelerada da EaD levantou preocupações acerca da qualidade dos cursos oferecidos, da infraestrutura das instituições e da efetividade dos processos de ensino-aprendizagem. A ausência de uma regulação clara e rigorosa permitiu que parte da oferta fosse pautada por uma lógica mercadológica, priorizando a quantidade em detrimento da formação crítica e cidadã. Belloni (2001) enfatiza que a EaD pode ser uma inovação pedagógica efetiva quando há mediação tecnológica significativa e ênfase na autonomia do estudante. No entanto, Silva e Coutinho (2024) alertam que o crescimento desregulado da EaD pode comprometer a qualidade da formação, ampliando assimetrias regionais e desigualdades no acesso a uma educação superior qualificada, além de representar desafios para a infraestrutura tecnológica e para a capacitação docente, elementos essenciais para o sucesso da modalidade.

Nesse contexto, a promulgação do Decreto nº 12.456/2025 pelo Governo Federal responde à necessidade de aprimorar a regulação da EaD, estabelecendo condições mínimas para o funcionamento adequado dos cursos, especialmente naquelas áreas que exigem

atividades práticas presenciais, como as licenciaturas e os cursos da área da saúde. Essa norma modifica significativamente o Decreto nº 9.235/2017, que regula a supervisão e avaliação das instituições de ensino superior (IES) no sistema federal, propondo uma reorganização dos polos EaD, maior rigor na presencialidade e avaliação institucional mais rigorosa.

Diante desse cenário, este estudo tem como objetivo geral analisar as implicações e perspectivas do Decreto nº 12.456/2025 para a oferta de cursos superiores a distância, buscando compreender os impactos dessa nova regulação na qualidade da formação acadêmica e na organização das instituições de ensino superior no Brasil, à luz da literatura especializada e da legislação vigente.

2 MATERIAL E MÉTODOS

Trata-se de uma pesquisa qualitativa, com abordagem descritiva e exploratória, realizada por meio de análise documental e revisão bibliográfica. O estudo foi desenvolvido a partir da análise do texto do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que regulamenta a oferta de EaD em cursos superiores, bem como do Decreto nº 9.235/2017, que trata da regulação e supervisão das IES no Brasil.

A pesquisa recorreu às bases de dados e repositórios eletrônicos, que incluem a Biblioteca Virtual da Educação Superior (CAPES), o portal *SciELO*, o Google Acadêmico, além dos documentos oficiais publicados no Diário Oficial da União e no site do Ministério da Educação (MEC).

A amostra é constituída pelos documentos legais mencionados, artigos científicos relevantes e publicações institucionais que abordam o cenário da EaD no ensino superior, suas regulações, desafios e inovações pedagógicas.

Os instrumentos utilizados foram a análise documental, para exame crítico dos textos legais e normativos, e a revisão bibliográfica sistematizada para seleção e síntese de literatura especializada em EaD, regulação educacional e políticas públicas.

O procedimento adotado envolveu a leitura criteriosa dos documentos selecionados, extração de informações e categorização temática com base na técnica de análise de conteúdo, conforme Bardin (2011). Esta técnica permitiu identificar as principais dimensões do decreto relacionadas à qualidade, infraestrutura, avaliação institucional e metodologias pedagógicas na EaD.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Decreto nº 12.456/2025 representa uma importante atualização normativa para a oferta da EaD no ensino superior brasileiro, estabelecendo diretrizes que buscam equilibrar a expansão dessa modalidade com a garantia da qualidade acadêmica e institucional. A análise documental e bibliográfica realizada evidenciou quatro dimensões principais nas quais o decreto atua: infraestrutura tecnológica e física, regulamentação da presencialidade, avaliação institucional e inovação pedagógica.

Primeiramente, a exigência de infraestrutura adequada para os polos presenciais e para a oferta virtual dos cursos demonstra um compromisso do governo federal com a qualidade do ensino. Conforme destaca Moran (2015), a qualidade da EaD está diretamente associada à capacidade tecnológica das instituições, sobretudo no que tange à estabilidade das plataformas digitais, à interatividade e à acessibilidade, elementos fundamentais para garantir a efetividade do processo ensino-aprendizagem. O decreto prevê que os polos de EaD devem ter condições físicas apropriadas e serem exclusivos para cada IES, o que reduz riscos de precarização e melhora o suporte ao estudante (BRASIL, 2025). Essa padronização pode, no entanto, representar um desafio para instituições de menor porte ou localizadas em regiões com menor infraestrutura, evidenciando uma limitação para a universalização imediata do decreto.

Além disso, a exigência de investimentos significativos em infraestrutura pode gerar

custos elevados para muitas instituições, especialmente as privadas de menor porte, o que pode levar à redução da oferta de cursos EaD em regiões menos favorecidas. Essa concentração pode, inadvertidamente, aumentar as desigualdades regionais no acesso à educação superior de qualidade (Alonso, 2010).

Em relação à presencialidade, o novo regulamento redefine as porcentagens mínimas de atividades presenciais e síncronas, especialmente para cursos que demandam prática laboratorial, clínica ou pedagógica. Soares et al. (2021), reforçam a importância da manutenção de práticas presenciais supervisionadas, essenciais para garantir o desenvolvimento das competências técnicas e éticas exigidas nos cursos da área da saúde. O Decreto 12.456, ao estabelecer limites claros, responde a uma demanda histórica por maior rigor em cursos que não podem ser integralmente realizados a distância, contribuindo para a segurança do processo formativo. A tabela 1, por exemplo, ilustra os percentuais mínimos de atividades presenciais exigidas para diferentes áreas do conhecimento.

Tabela 1 - Carga horária presencial e síncrona mínima por área de curso na modalidade EaD.

Área do Curso	Percentual mínimo presencial	Percentual mínimo síncrono
Saúde (Medicina, Enfermagem, Odontologia, Psicologia)	100% (exclusivamente presencial)	-----
Cursos com prática técnica (Engenharia, Licenciatura)	30%	20%
Demais cursos a distância	10%	10%

Fonte: adaptado de BRASIL (2025).

No entanto, essa obrigatoriedade pode representar entraves logísticos para os estudantes que residem em áreas remotas ou que possuem dificuldades de mobilidade, podendo impactar negativamente a permanência e conclusão dos cursos. Essa questão demanda atenção das instituições para desenvolver soluções híbridas que conciliem qualidade e acessibilidade.

Um dos avanços mais significativos do decreto é a criação da figura do mediador pedagógico, profissional responsável pela interação didático-pedagógica com os alunos, tanto nas atividades síncronas quanto nas assíncronas. Essa mudança responde à necessidade de garantir maior qualidade no acompanhamento acadêmico, fortalecendo a mediação educativa, conforme apontam autores como Moran (2015), que destacam o papel da mediação para a efetividade da EaD.

Paralelamente, o decreto redefine o papel do tutor, que deixa de atuar diretamente no acompanhamento pedagógico para focar em questões administrativas, como suporte técnico, orientação sobre o uso das plataformas e informações institucionais. Essa alteração pode representar um desafio na organização das equipes acadêmicas, exigindo reestruturação das funções e maior especialização dos mediadores para não comprometer o acompanhamento pedagógico dos estudantes.

Além disso, o decreto estabelece um limite máximo de 70 alunos por mediador nas atividades síncronas, buscando garantir um acompanhamento mais próximo e eficiente, o que pode melhorar a interação e o engajamento dos estudantes. No entanto, essa limitação também implica desafios para as instituições, que precisarão dimensionar suas equipes de mediadores de acordo com o número de alunos, o que pode aumentar custos operacionais e demandar investimentos em formação profissional.

No que tange à avaliação institucional, o decreto vincula a autorização e renovação dos cursos EaD ao desempenho acadêmico e à avaliação do INEP/MEC. Essa medida atende à recomendação de Sordi, Oliveira e Almeida (2023), que destacam a importância de combinar avaliação externa de larga escala e processos participativos internos como forma de

promover uma qualidade educacional emancipada e socialmente referenciada. Trata-se de uma abordagem que ultrapassa meros indicadores quantitativos, pautando-se também por parâmetros que valorizam justiça social, inclusão e formação crítica. Esse novo marco regulatório representa um avanço normativo, pois fortalece a regulação baseada em evidências e resultados educacionais, incentivando as IES a aprimorar suas práticas pedagógicas, políticas de permanência e estratégias de inclusão.

Por outro lado, a centralização da avaliação pode gerar burocratização e excesso de formalismos, que, se mal geridos, dificultam a inovação institucional. Além disso, a pressão por resultados em avaliações pode levar à adoção de práticas voltadas exclusivamente para o cumprimento de metas institucionais, em detrimento de um ensino mais crítico e humanístico. Moran (2015) aponta que a EaD, para ser realmente transformadora, deve adotar metodologias ativas e personalizadas, o que demanda flexibilidade organizacional e pedagógica. O decreto, ao impor critérios mais rigorosos, deve ser implementado com equilíbrio para não tolher a criatividade e a adaptação às realidades locais.

Ainda nesse sentido, a possibilidade de fomentar inovações pedagógicas é um ponto positivo destacado pela literatura. O fortalecimento da EaD com qualidade cria ambiente propício para metodologias centradas no estudante, aprendizagem colaborativa e uso de tecnologias educacionais avançadas (Moran, 2015). O decreto pode, assim, ser interpretado como um incentivo para as instituições investirem em capacitação docente e desenvolvimento de materiais didáticos mais interativos, alinhados às necessidades da sociedade contemporânea. Entretanto, a expansão do EaD, mesmo regulamentada, ainda enfrenta desafios estruturais e sociais. As disparidades regionais no acesso à internet de qualidade, a formação insuficiente de professores para o ensino remoto e a resistência cultural a essa modalidade são barreiras a serem superadas para o sucesso do decreto (Gatto, 2024). Portanto, apesar do avanço regulatório, a efetividade das novas normas dependerá de políticas públicas complementares, como programas de inclusão digital e apoio técnico-pedagógico contínuo.

Por fim, é importante destacar que a implementação do Decreto nº 12.456/2025 pode gerar impactos negativos temporários, como o fechamento de polos e descontinuidade de cursos que não atendam aos novos critérios, afetando alunos e profissionais envolvidos. Esse processo de transição exige diálogo, planejamento e suporte institucional para minimizar prejuízos sociais e educacionais.

O Decreto nº 12.456/2025 abre perspectivas para uma maior legitimidade da EaD no ensino superior, contribuindo para sua consolidação como modalidade estratégica e inclusiva. Porém, para que essa potencialidade se concretize, será necessário um esforço articulado entre governo, instituições e sociedade para que a qualidade, a inovação e a equidade estejam sempre no centro das políticas educacionais.

4 CONCLUSÃO

O Decreto nº 12.456/2025 marca um avanço regulatório importante para a educação superior a distância no Brasil, ao estabelecer diretrizes que reforçam a qualidade acadêmica e institucional da modalidade. A criação do mediador pedagógico e a redefinição do papel do tutor evidenciam um esforço para aprimorar a mediação didático-pedagógica, garantindo maior proximidade e suporte aos estudantes durante o processo de aprendizagem.

Contudo, a implementação dessas mudanças traz desafios consideráveis, como a necessidade de reestruturação das equipes pedagógicas, investimentos em infraestrutura e a gestão eficiente do limite de alunos por mediador. Além disso, a exigência de atividades presenciais e síncronas, embora essencial para assegurar a formação prática, pode impactar negativamente estudantes em áreas remotas ou com limitações de mobilidade.

A centralização da avaliação institucional e os critérios rigorosos para autorização e renovação de cursos representam um passo significativo para o controle de qualidade, mas

demandam equilíbrio para evitar burocratização excessiva e preservar a inovação pedagógica. Em síntese, a efetividade do Decreto nº 12.456/2025 dependerá não apenas da adequação das instituições às novas normas, mas também do apoio de políticas públicas que promovam inclusão digital, capacitação docente e adaptação às diversidades regionais e sociais do país.

Futuros estudos empíricos são necessários para avaliar os impactos práticos dessa nova regulação na qualidade, permanência e desempenho dos estudantes da EaD, contribuindo para o aprimoramento contínuo das políticas educacionais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALONSO, F. A política pública de expansão da educação superior no Brasil: dinâmicas e lugares da educação a distância. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319–1335, out./dez. 2010. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/TgSHBsJ9L6Rv38CGWcnq7Kn/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 78, p. 117-142, abr. 2002. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/yvpWm7vFNqhpZYMtjn8kHZD/?format=pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

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*, Brasília, DF, 18 dez. 2017. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm. Acesso em: 25 jul. 2025.

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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 maio 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.456-de-19-de-maio-de-2025-544320578>. Acesso em: 25 jul. 2025.

GATTO, M. D. A. Desafios e oportunidades da educação a distância no Brasil. *Revista Tópicos*, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 1–15, 2024. Disponível em: <https://revistatopicos.com.br/artigos/os-desafios-e-oportunidades-da-educacao-a-distancia-no-brasil>. Acesso em: 25 jul. 2025.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS
ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2023: apresentação dos resultados preliminares. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em:

https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2023/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2023.pdf. Acesso em: 25 jul. 2025.

MORAN, J. M. Mudando a educação com metodologias ativas. In: SOUZA, C. A. de; TORRES MORALES, O. E. (Org.). *Convergências Midiáticas, Educação e Cidadania: aproximações jovens*. Ponta Grossa: UEPG/PROEX, 2015.

SILVA, J. A. S. G. da; COUTINHO, D. J. G. Crescimento do ensino à distância após a pandemia no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação*, [S. l.], v. 10, n. 10, p. 3714–3722, 2024. Disponível em:

<https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/16300>. Acesso em: 25 jul. 2025.

SOARES, F. A.; ROCHA, K. K. A.; PORTELA, R. de A.; SILVA, A. C. O.; CORRÊA, R. da G. F.; OLIVEIRA, B. L. C. A. de. Cenário da educação superior à distância em saúde no Brasil: a situação da Enfermagem. Escola Anna Nery (Online), Rio de Janeiro, v. 25, n. 3, p. e20200145, 2021. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ean/a/GR5d3wMTnNdn4nGD9QBqMtz/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

SORDI, M. R. L. de; OLIVEIRA, S. B. de; ALMEIDA, L. C. Avaliação externa e avaliação institucional: embates e diálogos para construção da qualidade social. Cadernos de Pesquisa, Campinas, v. 43, n. 121, p. 77–89, set.–dez. 2023. DOI: 10.1590/CC269668. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/c8wmYfYvmdzsghXxHwq4MWb/> . Acesso em: 25 jul.2025.