

ARTIGO ORIGINAL

# EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL PRÉ-DECRETO 12.456/2025: ANÁLISE DESCRITIVA DE INDICADORES DE TRAJETÓRIA, PERFIL DOCENTE E DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL (2015-2024)

*Juliane Kelm Ramos<sup>1</sup>  
Aline do Rocio Neves<sup>2</sup>*

## RESUMO

Esta pesquisa analisa os impactos prospectivos do Decreto nº 12.456/2025 na educação superior a distância no Brasil, contextualizando-o em uma década de expansão (2015–2024) marcada por tensões entre democratização e mercantilização. Desenvolvida no âmbito do Edital ABED nº 01/2025, a investigação adota abordagem mista que combina análise documental do novo marco regulatório com exame estatístico descritivo de microdados do INEP, buscando avaliar a coerência entre as premissas legais e as evidências empíricas sobre qualidade educacional. Os resultados indicam convergência entre as modalidades presencial e EaD nas taxas de conclusão (40% e 34%, respectivamente), crescimento de 162% no corpo docente da EaD e aumento de 39% no número de doutores, mas redução na dedicação integral. A análise revela que a qualidade se associa mais à mediação pedagógica e às condições de trabalho docente do que à presencialidade obrigatória. Conclui-se que o êxito da nova regulação dependerá da articulação equilibrada entre parâmetros estruturais e evidências sobre práticas pedagógicas e resultados de aprendizagem, de modo a assegurar que os avanços de democratização e expansão alcançados pela EaD sejam mantidos e aprimorados.

**Palavras-chave:** Educação a distância; Decreto nº 12.456/2025; Regulação; Qualidade educacional; Formação docente.

---

1. Mestra em Sociologia pelo PROFSOCIO-UFPR, especializanda em Mídias na Educação pela UFPR (UAB). Graduada em Sociologia pela PUC-PR e professora da Educação Básica no Paraná. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-5357-796X>. E-mail: [ramoskelmjuliane@gmail.com](mailto:ramoskelmjuliane@gmail.com)

2. Doutoranda em Gestão Urbana PPGTU-PUCPR [Bolsista do Programa Fundação Araucária Novo Arranjo de Pesquisa e Inovação (NAPI) – Educação do Futuro]. Mestra em Direitos Humanos pela PUCPR. Pós-Graduação Lato Sensu - Aperfeiçoamento em Educação para Relações Étnico-Raciais IFPR Campus-Colombo. Professora de Sociologia nas séries finais da Educação Básica no Paraná. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7350-585X>. E-mail: [aline.rocio.neves@gmail.com](mailto:aline.rocio.neves@gmail.com)



## **DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL BEFORE DECREE 12.456/2025: A DESCRIPTIVE ANALYSIS OF TRAJECTORY INDICATORS, FACULTY PROFILE AND TERRITORIAL DISTRIBUTION (2015–2024)**

### **ABSTRACT**

This research analyzes the prospective impacts of Decree No. 12,456/2025 on distance higher education in Brazil, situating it within a decade of expansion (2015–2024) marked by tensions between democratization and marketization. Developed under ABED Research Grant No. 01/2025, the study adopts a mixed-methods approach that combines documentary analysis of the new regulatory framework with descriptive statistical examination of INEP microdata, aiming to assess the coherence between legal premises and empirical evidence on educational quality. The findings indicate convergence between in-person and distance modalities in completion rates (40% and 34%, respectively), a 162% growth in the distance education teaching workforce, and a 39% increase in the number of PhD holders, alongside a decline in full-time employment. The analysis reveals that quality is more strongly associated with pedagogical mediation and teachers' working conditions than with mandatory physical attendance. It concludes that the success of the new regulation will depend on an effective balance between structural parameters and evidence-based insights into pedagogical practices and learning outcomes, ensuring that the achievements of democratization and expansion in distance education are sustained and strengthened.

**Keywords:** Distance education; Decree No. 12.456/2025; Regulation; Educational quality; Teacher education.

## **EDUCACIÓN A DISTANCIA EN BRASIL ANTES DEL DECRETO 12.456/2025: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE INDICADORES DE TRAYECTORIA, PERFIL DOCENTE Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL (2015–2024)**

### **RESUMEN**

Esta investigación analiza los impactos prospectivos del Decreto nº 12.456/2025 en la educación superior a distancia en Brasil, situándolo en una década de expansión (2015–2024) marcada por tensiones entre democratización y mercantilización.



Desarrollada en el marco del Edital ABED nº 01/2025, la investigación adopta un enfoque mixto que combina el análisis documental del nuevo marco regulatorio con un examen estadístico descriptivo de los microdatos del INEP, con el objetivo de evaluar la coherencia entre los postulados legales y la evidencia empírica sobre la calidad educativa. Los resultados indican una convergencia entre las modalidades presencial y a distancia en las tasas de conclusión (40% y 34%, respectivamente), un crecimiento del 162% en el cuerpo docente de la educación a distancia y un aumento del 39% en el número de doctores, aunque con una reducción en la dedicación exclusiva. El análisis revela que la calidad está más relacionada con la mediación pedagógica y las condiciones de trabajo docente que con la presencialidad obligatoria. Se concluye que el éxito de la nueva regulación dependerá de la articulación equilibrada entre parámetros estructurales y evidencias sobre prácticas pedagógicas y resultados de aprendizaje, de modo que los avances en democratización y expansión alcanzados por la educación a distancia sean mantenidos y fortalecidos.

**Palabras clave:** Educación a distancia; Decreto nº 12.456/2025; Regulación; Calidad educativa; Formación docente.

## 1. INTRODUÇÃO

A Educação a Distância (EaD) consolidou-se como uma força central na expansão do ensino superior brasileiro, notadamente pela capacidade de inclusão de públicos historicamente excluídos. Contudo, sua trajetória de expansão (2004-2019) tem sido marcada por uma dualidade: enquanto promove acesso, também levanta questões críticas sobre a qualidade da formação, a precarização do trabalho docente e a dominância de conglomerados educacionais privados (SGUISSARDI, 2015; DOURADO; MORAES; SIQUEIRA, 2024).

A promulgação do Decreto nº 12.456/2025 representa um ponto de inflexão nesse cenário, substituindo o paradigma de flexibilização por um modelo regulatório restritivo. Este novo marco estabelece percentuais mínimos de presencialidade e restringe a oferta integral de cursos estratégicos, reposicionando a presencialidade física como principal indicador de qualidade (BRASIL, 2025). A literatura especializada, no entanto, contesta essa premissa. Estudos indicam que a qualidade na EaD associa-se mais fortemente à mediação pedagógica e ao uso de tecnologias educacionais do que à carga presencial (ALVES; NOLETO, 2022; ABED, 2025), revelando uma lacuna entre a base empírica e os fundamentos da nova regulação.

Diante desse conflito, o problema de pesquisa que se coloca é: em que medida o Decreto nº 12.456/2025, ao priorizar a presencialidade, aborda adequadamente os determinantes multidimensionais da qualidade e da democratização na EaD? A lacuna identificada reside na carência de análises que, partindo de dados empíricos recentes, confrontem as premissas do novo marco regulatório com as evidências sobre os fatores que realmente impactam a qualidade e a equidade na modalidade.

Esta pesquisa justifica-se pela urgência em subsidiar o debate regulatório com evidências, considerando que a EaD responde por mais da metade das matrículas na graduação. Seu objetivo geral é analisar os impactos prospectivos do Decreto nº 12.456/2025 na educação superior a distância, com foco nos eixos de democratização do acesso, qualidade da formação e condições do trabalho docente.

Com base nesse propósito, a investigação foi realizada com fomento do Edital ABED nº 01/2025 – Apoio à Pesquisa: Impactos do Novo Marco Regulatório da EaD na Qualidade Educacional, no período de maio a outubro de 2025. O projeto adota uma abordagem metodológica integrada, que articula análise documental do decreto, revisão sistemática da literatura e análise estatística descritiva de microdados do INEP (2015–2024), de modo a compreender os efeitos potenciais da nova regulação sobre a qualidade e a equidade na modalidade a distância.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

A trajetória da Educação a Distância (EaD) no Brasil está marcada por um processo de expansão acelerada nas duas primeiras décadas do século XXI. Inicialmente concebida como modalidade complementar ao ensino presencial, a EaD ganhou centralidade com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) em 2005, consolidando-se como política pública de democratização do acesso ao ensino superior.

A ampliação de vagas foi potencializada pela atuação das instituições privadas, que encontraram na modalidade um modelo de negócios compatível com o atendimento em larga escala e de baixo custo.

A literatura especializada identifica nesse processo um movimento duplo: por um lado, a EaD promoveu a inclusão de populações historicamente excluídas, como trabalhadores, mulheres e estudantes residentes em regiões periféricas; por outro, esteve associada a processos de precarização da formação e do trabalho docente (Mello et al., 2023; Dourado; Moraes; Siqueira, 2024).

Giolo (2010) e Sguissardi (2015) destacam que a expansão foi acompanhada por tensões relacionadas à sustentabilidade institucional e à fragilidade de indicadores de qualidade, evidenciando um campo em disputa entre democratização e massificação mercantilizada.

### 2.1 Democratização e Inclusão Educacional

Um dos principais legados da EaD foi a ampliação de oportunidades educacionais em um país marcado por desigualdades territoriais e socioeconômicas. Ao permitir a conciliação entre estudos, trabalho e responsabilidades familiares, a modalidade desempenhou papel estratégico para a inclusão de grupos que não tinham condições de frequentar o ensino presencial em tempo integral (Mello et al., 2023).

Entretanto, esse potencial democratizador é tensionado por aquilo que Kuenzer (2005) denominou de “inclusão excludente”. Segundo a autora, a mera expansão do número de vagas não assegura qualidade equivalente na formação, podendo resultar em certificações frágeis que reproduzem desigualdades no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a democratização quantitativa da EaD não pode ser dissociada da análise das condições qualitativas de ensino e aprendizagem.

## 2.2 Qualidade, Financeirização e Mercantilização

Outro aspecto central da literatura é a relação entre a expansão da EaD e a financeirização do setor educacional. A partir de políticas públicas de acesso, como ProUni e Fies, conglomerados privados passaram a dominar a oferta da modalidade, concentrando matrículas e impondo uma lógica de mercado pautada na maximização de lucros. Sguissardi (2015) denomina esse processo de “radicalismo liberal”, no qual a expansão foi sustentada por recursos públicos, mas organizada de forma a consolidar oligopólios educacionais.

Esse movimento implicou precarização da docência, elevação da relação estudantes/professor e disseminação de práticas padronizadas de ensino, com forte dependência de materiais instrucionais e plataformas digitais. A literatura aponta que tais práticas impactam negativamente a qualidade da formação, ao reduzir a centralidade da mediação pedagógica e enfraquecer os vínculos entre estudantes e docentes (Segenreich, 2009; Dourado; Moraes; Siqueira, 2024).

## 2.3 Formação Docente e Mediação Pedagógica

A formação de professores para atuar em EaD é considerada um dos principais desafios estruturais da modalidade. A ausência de políticas públicas consistentes nesse campo compromete a qualidade da mediação pedagógica e a clareza das funções docentes. Dourado, Moraes e Siqueira (2024) ressaltam que a fragilidade na definição de papéis, como tutor, mediador pedagógico e professor conteudista, cria uma zona de indefinição institucional que compromete o ensino.

O Decreto nº 12.456/2025 inova ao formalizar a figura do mediador pedagógico e ao exigir clareza nas atribuições de docentes e tutores. Contudo, o simples reconhecimento legal não supre a necessidade de programas de formação continuada que preparem esses profissionais para atuar de forma crítica e criativa em ambientes digitais.

A literatura reforça que a qualidade da EaD não está vinculada apenas à carga presencial obrigatória, mas sobretudo à competência pedagógica para articular tecnologias digitais, metodologias ativas e acompanhamento discente qualificado (Giolo, 2010; Alves; Noleto, 2022).

## 2.4 Marcos Regulatórios: Flexibilização e Restrição

A regulação da EaD no Brasil apresenta caráter pendular, alternando entre períodos de flexibilização e de restrição normativa. O Decreto nº 9.057/2017 e a Portaria nº 2.117/2019 representaram o auge da flexibilização, permitindo autonomia institucional e expansão do percentual de EaD em cursos presenciais. Esse ciclo foi acompanhado de críticas à mercantilização e à ausência de parâmetros consistentes de qualidade.

O Decreto nº 12.456/2025, ao contrário, representa um retorno ao controle estatal, ao reduzir percentuais de EaD, criar a modalidade semipresencial e vedar a oferta integral a distância em áreas estratégicas, como saúde e licenciaturas. Essa inflexão normativa recoloca a presencialidade como principal critério de qualidade, ainda que as evidências empíricas indiquem que cursos de excelência no Enade operam com baixa carga presencial (ABED, 2025). A análise comparativa demonstra, portanto, que a regulação não se limita a aspectos técnicos, mas expressa disputas políticas sobre o papel social da educação superior.

## 2.5 Contradições da Presencialidade como Critério de Qualidade

A ênfase do novo decreto na presencialidade como sinônimo de qualidade é contestada por diversos estudos. Evidências empíricas sistematizadas no Censo EaD BR (2023–2024) mostram que 42% dos cursos com nota máxima no Enade operam com menos de 10% de presencialidade, sustentados por inovações pedagógicas e tecnológicas (ABED, 2025). Além disso, indicadores como uso de tecnologias síncronas, correção automatizada e metodologias ativas apontam que a qualidade está mais relacionada à mediação pedagógica do que ao aumento da presença física.

Nesse sentido, autores como Alves e Noleto (2022) defendem que a supervalorização da presencialidade desqualifica práticas formativas inovadoras mediadas por tecnologias digitais, limitando o potencial inclusivo e transformador da EaD. A literatura, portanto, sugere que políticas públicas de qualidade devem priorizar a valorização da mediação pedagógica e da formação docente, em vez de restringir a modalidade por meio de percentuais fixos de presencialidade.

## 3. METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem mista que articula análise documental qualitativa e análise estatística descritiva de dados secundários oficiais, permitindo examinar simultaneamente as dimensões normativas e empíricas do Decreto nº 12.456/2025.

A escolha por métodos descritivos, em vez de inferenciais, decorre das características dos dados disponíveis e dos objetivos propostos, que privilegiam o mapeamento de tendências históricas e a caracterização do cenário educacional pré-regulação, servindo como linha de base para avaliações futuras dos impactos efetivos do novo marco regulatório.

### 3.1 Análise Documental

O primeiro procedimento metodológico consistiu em análise documental sistemática do Decreto nº 12.456/2025, conduzida por leitura crítica artigo por artigo com vistas a sistematizar suas principais diretrizes regulatórias e identificar inovações substantivas em relação aos marcos anteriores.

O exame incorporou análise comparativa com o Decreto nº 9.057/2017 e a Portaria nº 2.117/2019, documentos que configuraram o período de maior flexibilização normativa da EaD no Brasil, buscando evidenciar continuidades e rupturas na trajetória regulatória.

Esta análise documental fundamentou-se em técnicas interpretativas próprias da pesquisa qualitativa em política educacional, atentando para as camadas de significado presentes nos textos normativos, suas omissões estratégicas e os pressupostos pedagógicos e políticos que orientam as escolhas regulatórias.

Particularmente, buscou-se compreender como o novo decreto reposiciona a EaD no sistema de educação superior brasileiro, com ênfase na criação da modalidade semipresencial, nos percentuais mínimos obrigatórios de presencialidade variáveis conforme a natureza dos cursos, na redefinição e formalização de funções docentes incluindo a figura do mediador pedagógico, e nas exigências ampliadas de infraestrutura física para sedes e polos.

### 3.2 Análise Estatística Descritiva

A dimensão quantitativa baseou-se em análise estatística descritiva dos microdados públicos do Censo da Educação Superior, produzidos e disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira para o período 2015–2024. A seleção deste recorte temporal justifica-se por capturar a última década de expansão e consolidação da EaD no Brasil, permitindo identificar tendências estruturais de médio prazo que contextualizam o novo marco regulatório.

Os indicadores analisados incluem taxas acumuladas de permanência, conclusão e desistência segmentadas por modalidade de ensino (presencial e EaD) e por grau acadêmico (bacharelado, licenciatura e tecnólogo), possibilitando compreender trajetórias estudantis em suas múltiplas dimensões. A distribuição territorial das matrículas foi examinada considerando as cinco macrorregiões brasileiras (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e sul), visando identificar assimetrias espaciais na oferta educacional e avaliar o alcance democratizador da modalidade a distância em diferentes contextos regionais.

O perfil do corpo docente foi analisado por três dimensões complementares que, articuladas, permitem compreender transformações na organização do trabalho acadêmico. A primeira dimensão refere-se à evolução quantitativa do número de docentes por modalidade de ensino, documentando redistribuições estruturais entre ensino presencial e EaD ao longo da década.

A segunda dimensão examina a titulação acadêmica, categorizando docentes conforme o máximo nível educacional alcançado (graduação, especialização, mestrado ou doutorado), indicador frequentemente utilizado como proxy de qualificação profissional.

A terceira dimensão analisa o regime de dedicação, distinguindo entre dedicação integral, parcial e horista, variável associada na literatura às condições de trabalho docente e à intensidade do vínculo institucional. Adicionalmente, identificamos os cursos com maior volume absoluto de concluintes no período, revelando áreas de formação estratégicas no sistema de educação superior brasileiro e sua relação com a modalidade EaD.

O tratamento dos dados quantitativos foi realizado com apoio de analista estatística especializada, profissional responsável pela sistematização dos microdados brutos, tabulação de variáveis conforme categorias analíticas definidas e elaboração de representações gráficas que sintetizam visualmente as tendências identificadas.

As análises limitam-se rigorosamente a medidas de tendência central, especificamente médias e percentuais, e frequências absolutas, não incorporando medidas de dispersão como desvio-padrão ou variância, intervalos de confiança, ou testes de significância estatística. Esta delimitação metodológica implica que as diferenças numéricas observadas entre grupos, modalidades ou períodos não foram submetidas a validação estatística, impossibilitando determinar se constituem diferenças substantivas ou podem ser atribuídas a variações amostrais ou flutuações aleatórias.

### 3.3 Limitações Metodológicas

Esta pesquisa apresenta limitações que condicionam o alcance dos resultados. O caráter exclusivamente descritivo das análises impede determinar se diferenças observadas entre grupos são estatisticamente significativas ou se decorrem de variações aleatórias, bem como não permite estabelecer relações causais. A utilização de dados secundários do INEP restringe a análise aos indicadores oficialmente disponibilizados, sem acesso a dimensões qualitativas da experiência educacional. Além disso, o recorte temporal (2015–2024) refere-se ao período anterior à promulgação do Decreto nº 12.456/2025, o que significa que os impactos efetivos da nova regulação ainda não puderam ser avaliados empiricamente.

As afirmações prospectivas baseiam-se em extrapolações de tendências históricas e em análise normativa, não em mensuração direta de efeitos. A ausência de triangulação metodológica, somada ao uso de dados secundários complementares do Censo EaD BR, limita a validação independente de alguns achados. Pesquisas futuras devem recorrer a métodos mais robustos, combinando análises inferenciais e qualitativas, estudos longitudinais de coortes, abordagens multinível e georreferenciamento da oferta, de modo a aprofundar a compreensão sobre a democratização, a qualidade e os efeitos regulatórios da EaD no Brasil.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Decreto nº 12.456/2025 inaugura etapa regulatória para a EaD no Brasil ao introduzir mudanças substantivas, entre as quais a criação da modalidade semipresencial como categoria jurídica autônoma, a fixação de percentuais obrigatórios de presencialidade entre 10% e 70% conforme a natureza dos cursos, a formalização da função de mediador pedagógico, a imposição de requisitos mais rigorosos de infraestrutura para sedes e polos e a obrigatoriedade de avaliações presenciais com peso majoritário (Brasil, 2025). Tais medidas marcam o deslocamento de um paradigma de flexibilização, característico do Decreto nº 9.057/2017 e da Portaria nº 2.117/2019, para um modelo regulatório mais restritivo, centrado na presencialidade como critério de qualidade e no reforço do controle estatal.



A análise documental evidencia o enrijecimento da regulação, mas revela também a ausência de respaldo empírico robusto que comprove a associação causal entre presencialidade física e qualidade educacional. A formalização da modalidade semipresencial responde a uma lacuna normativa previamente identificada (Dourado; Moraes; Siqueira, 2024), embora crie novos desafios operacionais e de gestão institucional. A determinação de percentuais diferenciados de presencialidade reconhece a especificidade de cursos em áreas como saúde e licenciaturas, mas pode comprometer a viabilidade econômica da oferta em contextos nos quais a demanda estudantil não sustenta investimentos em infraestrutura física de maior porte.

Neste sentido, os alertas de Suardi (2015) permanecem atuais: regulações que desconsideram as desigualdades estruturais e regionais da educação superior tendem a reforçar assimetrias históricas, em vez de corrigi-las. O Decreto nº 12.456/2025, ao priorizar parâmetros estruturais mensuráveis, arrisca obscurecer dimensões pedagógicas e sociais mais diretamente vinculadas à qualidade da experiência formativa.

#### 4.1 Impactos institucionais e financeiros

As exigências do Decreto nº 12.456/2025 acarretam impactos significativos para as instituições de ensino superior, incluindo a ampliação de infraestrutura física como salas, bibliotecas, laboratórios e conectividade, a contratação de docentes para atividades presenciais e a reorganização de polos, implicando elevação substancial de custos operacionais. Grandes conglomerados privados tendem a absorver essas demandas e consolidar sua posição dominante no setor, enquanto instituições de menor porte ou localizadas em regiões vulneráveis podem enfrentar dificuldades de adaptação, com risco de retração da democratização conquistada ao longo das últimas décadas (Segenreich, 2009; Sguissardi, 2015).

A obrigatoriedade de polos exclusivos e a restrição de parcerias terceirizadas reduzem a capilaridade da EaD em localidades remotas, justamente onde a modalidade cumpria papel estratégico de inclusão. Estudos demonstram que a EaD ampliou o acesso de trabalhadores, mulheres e estudantes de regiões periféricas ao ensino superior (Mello et al., 2023). Entretanto, o novo decreto opera com a premissa de que a qualidade pode ser assegurada por meio da regulação de *inputs*, como infraestrutura e presencialidade, em vez de se apoiar na avaliação de *outputs* relacionados à aprendizagem e ao desenvolvimento de competências. A literatura internacional em avaliação educacional considera esta abordagem limitada, pois não capta adequadamente a complexidade da qualidade acadêmica (Moore; Kearsley, 2013).

#### 4.2 Evidências empíricas sobre qualidade na EaD

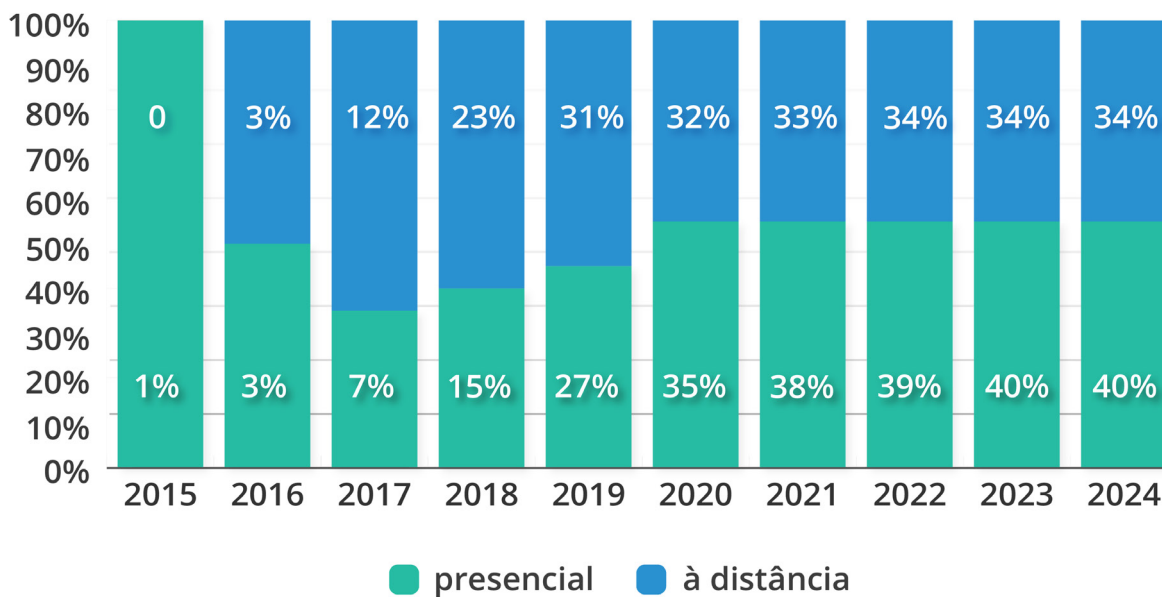
Os dados do Censo EaD BR (2023-2024) revelam que 42% dos cursos com nota máxima no ENADE funcionam com menos de 10% de presencialidade, percentual inferior aos mínimos definidos pelo Decreto nº 12.456/2025 (ABED, 2025). Além disso, 97% desses cursos utilizam tecnologias de tela compartilhada e 83% recorrem a sistemas de correção automatizada, evidência de que a qualidade está mais associada à inovação pedagógica e tecnológica do que à obrigatoriedade de presença física.

Esses resultados corroboram a crítica de Alves e Noletto (2022) à associação automática entre presencialidade e qualidade. Moore e Kearsley (2013) reforçam que a qualidade na EaD depende de um redesenho pedagógico fundamentado em princípios específicos da educação mediada por tecnologias. Mill (2012) acrescenta que a mediação pedagógica qualificada constitui o verdadeiro diferencial da modalidade. Ao impor percentuais rígidos de presencialidade, o decreto pode acabar desestimulando inovações pedagógicas que têm se mostrado eficazes para a aprendizagem.

### 4.3 Indicadores de trajetória: conclusão e desistência

A análise dos indicadores de trajetória revela padrões evolutivos nas taxas de conclusão e desistência entre as modalidades presencial e EaD no período 2015-2024.

Gráfico 1 – Taxa de conclusão acumulada por modalidade de ensino (2015-2024)

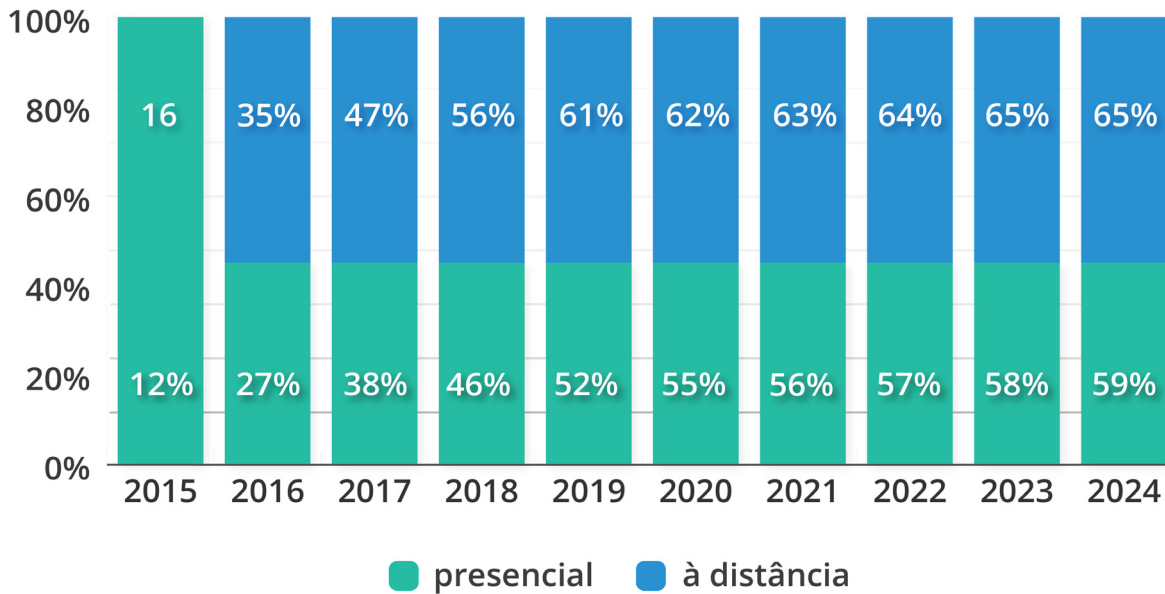


© VG Educacional

Fonte: as autoras (2025) com base em nos Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

Os dados mostram que a diferença de 15 pontos percentuais registrada em 2015 diminuiu para 6 pontos em 2024 (presencial: 40%; EaD: 34%). Essa convergência sugere tanto a maturação institucional da EaD quanto mudanças no perfil do alunado do presencial. Ainda que a ausência de testes estatísticos limite a interpretação da significância dessas diferenças, a estabilização em patamares inferiores a 50% em ambas as modalidades demonstra que mais da metade dos estudantes não conclui os cursos no período regular, o que problematiza a premissa de que maior presencialidade resultaria em melhores taxas de conclusão.

Gráfico 2 – Taxa de desistência acumulada por modalidade de ensino (2015-2024)



© VG Educacional

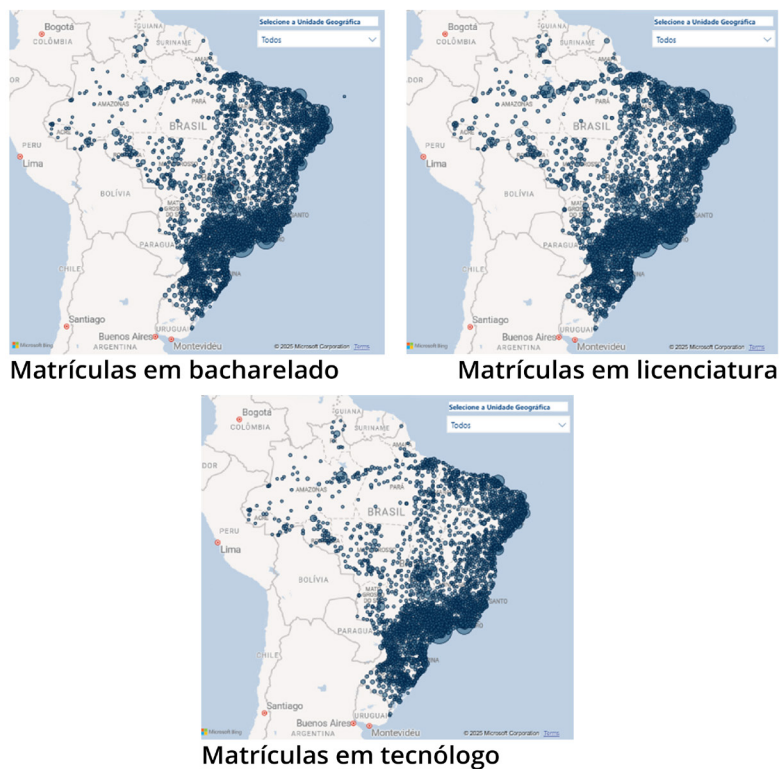
Fonte: as autoras (2025) com base em nos Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

As taxas de desistência atingem 65% na EaD e 59% no presencial em 2024, diferença que se mantém estável em torno de 6 pontos percentuais. O fato de o presencial, mesmo com 100% de presencialidade, apresentar índices de abandono apenas ligeiramente inferiores indica que fatores estruturais explicam o fenômeno, mais do que a modalidade de ensino. A literatura aponta que a desistência decorre da interação de múltiplos elementos, como a conciliação entre estudo e trabalho, dificuldades financeiras, deficiências formativas, isolamento acadêmico e fragilidades da mediação pedagógica (Dourado; Moraes; Siqueira, 2024). Para avançar na compreensão desses determinantes, estudos futuros deverão recorrer a métodos inferenciais capazes de identificar preditores específicos de permanência e evasão.

#### 4.4 DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS MATRÍCULAS

A distribuição geográfica das matrículas evidencia assimetrias territoriais que comprometem o potencial democratizador da EaD.

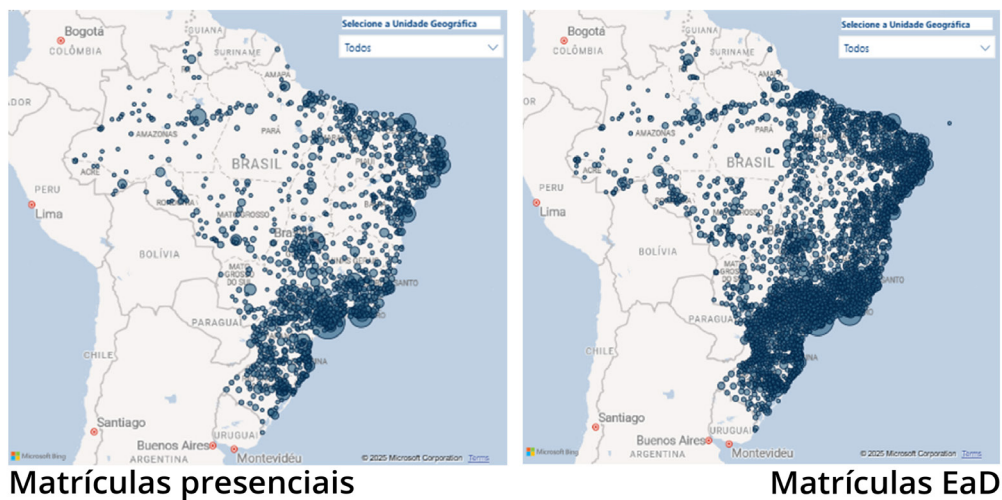
Figura 1 – Distribuição geográfica das matrículas de alunos de acordo com o grau acadêmico (bacharelado, licenciatura e tecnólogo) no Brasil (2015-2024)



Fonte: Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

A concentração nas regiões Sudeste e Sul é observável nos três graus, com presença mais equilibrada do Nordeste nas licenciaturas. Esta distribuição sugere que políticas como a UAB exerceram impacto regional diferenciado na formação docente (Segenreich, 2009). A vedação do decreto à oferta integral de licenciaturas em EaD pode comprometer a modalidade com maior capilaridade regional, agravando assimetrias no acesso à formação docente.

Figura 2 – Distribuição geográfica das matrículas de alunos nas modalidades de ensino presencial e à distância no Brasil (2015-2024)



© VGEducacional

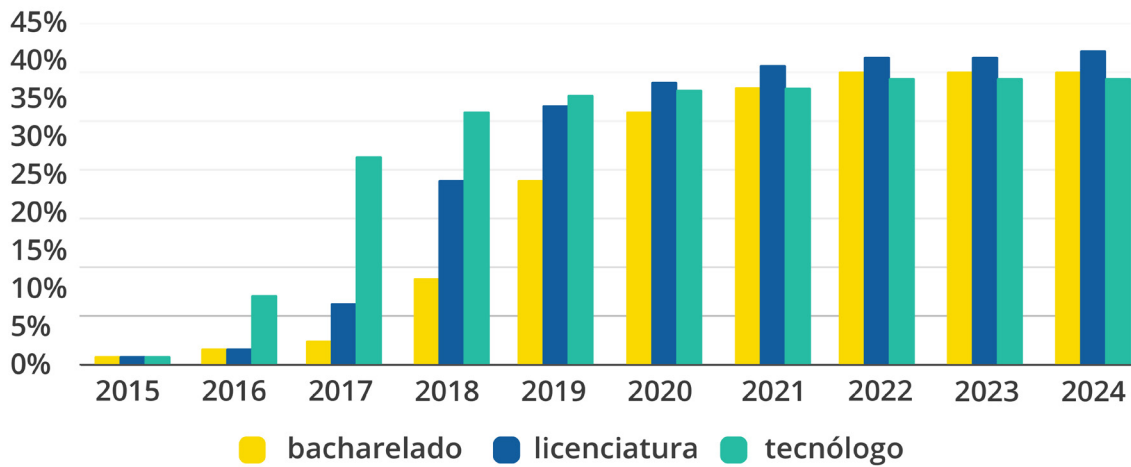
Fonte: Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

A EaD replica, com pequenas variações, o padrão de concentração do presencial. Este achado desafia o pressuposto de que tecnologias digitais são instrumentos automáticos de descentralização. A concentração reflete estratégias de mercado priorizando regiões com maior densidade e poder aquisitivo (Sguissardi, 2015). O decreto, ao estabelecer exigências rigorosas de infraestrutura, pode aprofundar desigualdades regionais. Políticas públicas devem considerar a diferenciação regional na implementação.

#### 4.5 Diferenças por grau acadêmico

Ao analisar os cursos por grau acadêmico, observa-se que as licenciaturas apresentam maior taxa de conclusão acumulada, enquanto os cursos tecnólogos concentram a maior taxa de desistência ao longo do período de 2015 a 2024.

Gráfico 3 – Taxa de conclusão acumulada por grau acadêmico (2015-2024)



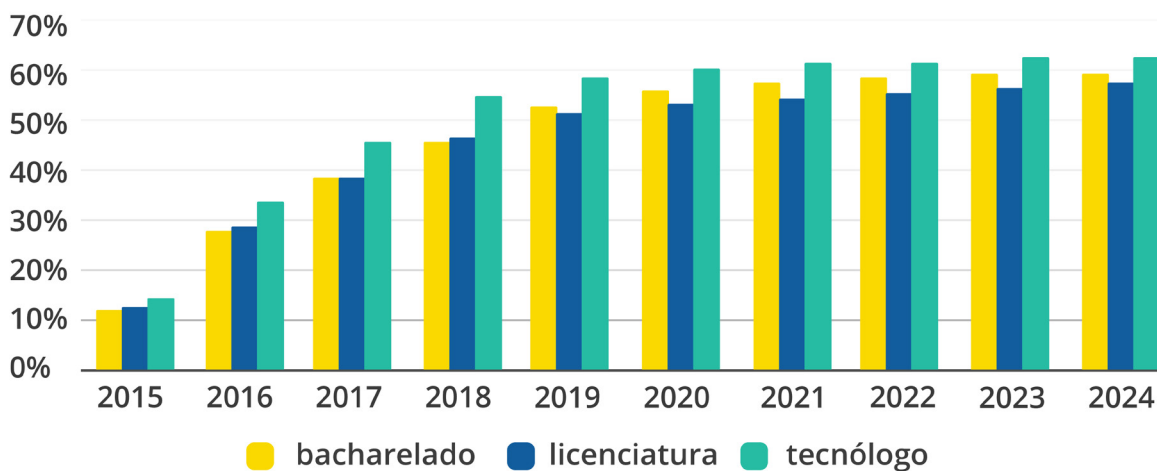
© VGE Educacional

Fonte: as autoras (2025) com base em nos Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

Licenciaturas apresentam maior taxa (41%), seguidas por bacharelados (38%) e tecnólogos (37%) em 2024. A diferença máxima de 4 pontos percentuais é pequena, mas a ausência de testes estatísticos impede determinar significância.

O desempenho superior das licenciaturas contraria expectativas, pois tecnólogos, mais curtos, deveriam apresentar taxas superiores. Isto pode indicar demanda estrutural por certificação docente, políticas específicas (PIBID, Residência Pedagógica) e maior clareza vocacional (Tardif, 2013).

Gráfico 4 – Taxa de desistência acumulada por grau acadêmico (2015-2024)



© VGE Educacional

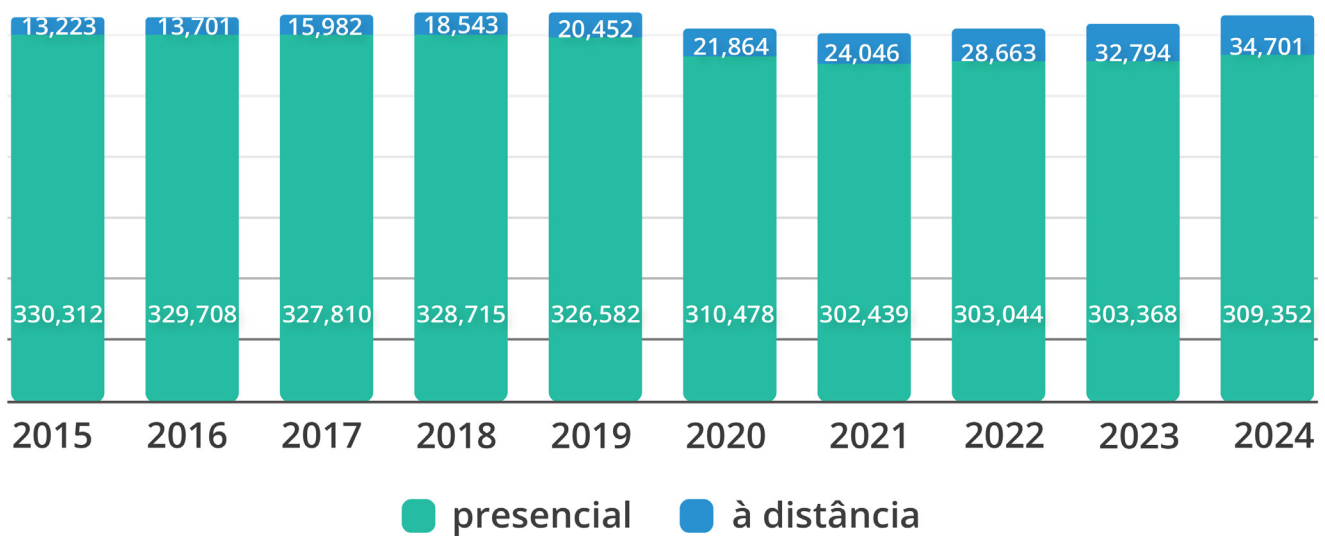
Fonte: as autoras (2025) com base em nos Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

A homogeneidade das taxas - tecnólogos (63%), bacharelados (60%), licenciaturas (58%) - é surpreendente. A diferença máxima de 5 pontos sugere que fatores estruturais comuns exercem impacto determinante, transcendendo peculiaridades curriculares. Licenciaturas, com melhor desempenho, ainda registram 58%, comprometendo a formação docente para a educação básica.

#### 4.6 Perfil e condições de trabalho docente

A análise do perfil docente revela transformações significativas na última década, com implicações para a qualidade da mediação pedagógica em ambas as modalidades.

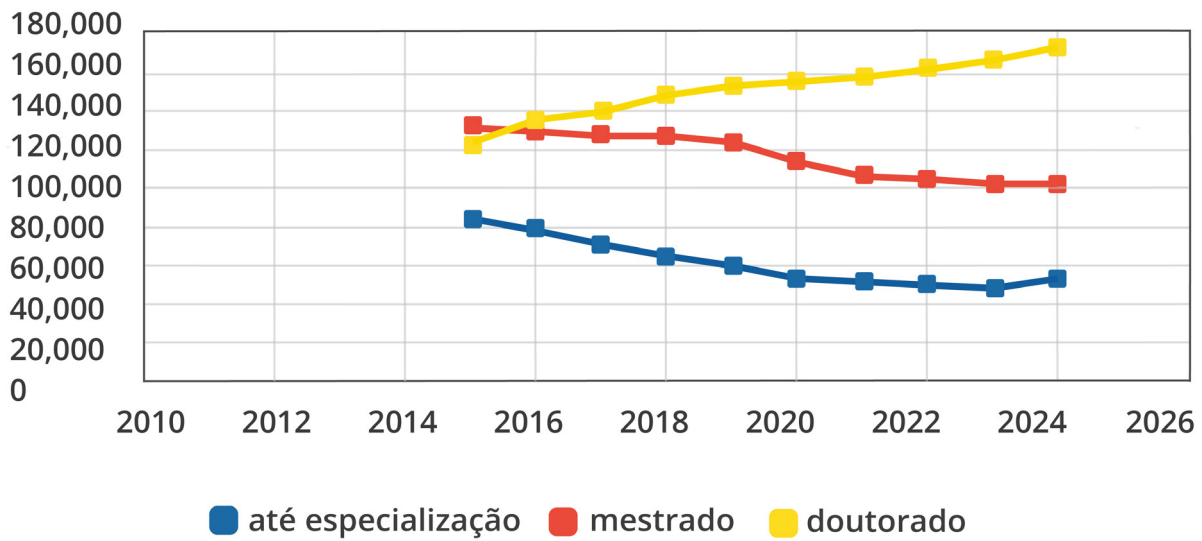
Gráfico 5 – Número de docentes por modalidade de ensino no período (2015-2024)



Fonte: as autoras (2025) com base em nos Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

O cruzamento das trajetórias em 2023 representa inflexão estrutural: crescimento de 162% no corpo docente EaD (13.223 para 34.701) ocorre com redução de 6,3% no presencial (330.312 para 309.352). Crescimento quantitativo não implica melhoria qualitativa. A literatura documenta que a expansão da EaD associou-se à precarização: contratos temporários, remuneração inferior, ausência de estabilidade (Sguissardi, 2015; Dourado; Moraes; Siqueira, 2024).

Gráfico 6 – Número de docentes por grau de pós-graduação (2015-2024)

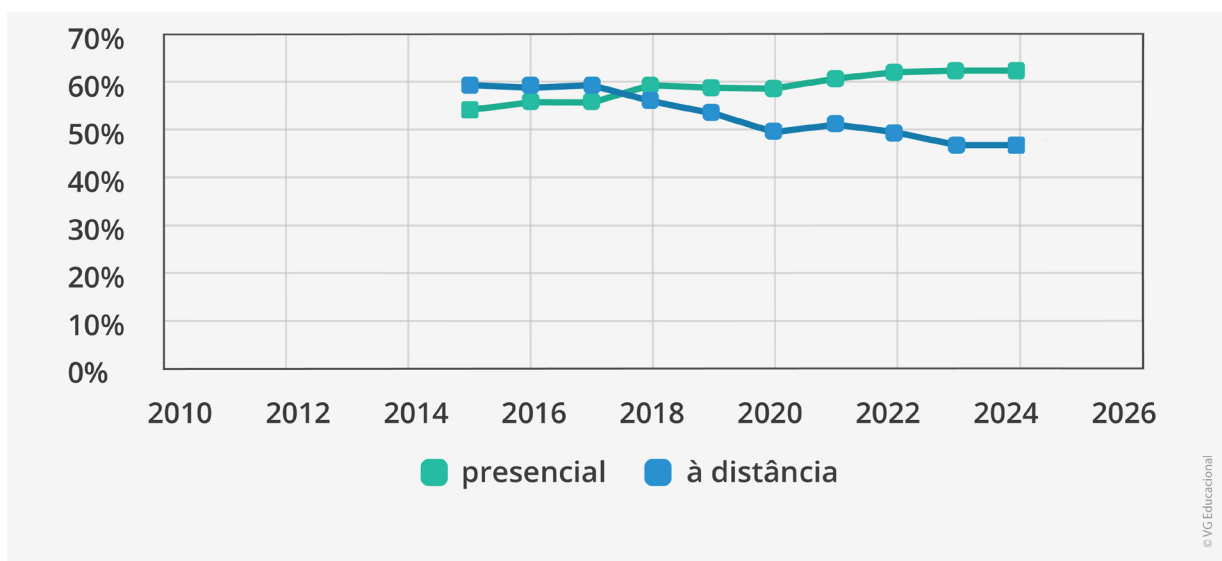


© VG Educacional

Fonte: as autoras (2025) com base em nos Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

O crescimento de 39,3% no número de doutores (122.000 para 170.000) eleva o patamar formal de qualificação. Titulação não garante qualidade pedagógica: a formação doutoral no Brasil prioriza pesquisa sobre docência (Balbachevsky, 2005; Tardif, 2013). Para a EaD, qualidade requer competências específicas: design instrucional, curadoria digital, moderação assíncrona, learning analytics. O decreto formaliza o mediador pedagógico, mas não estabelece requisitos de formação específica.

Gráfico 7 – Percentual de docentes com dedicação integral

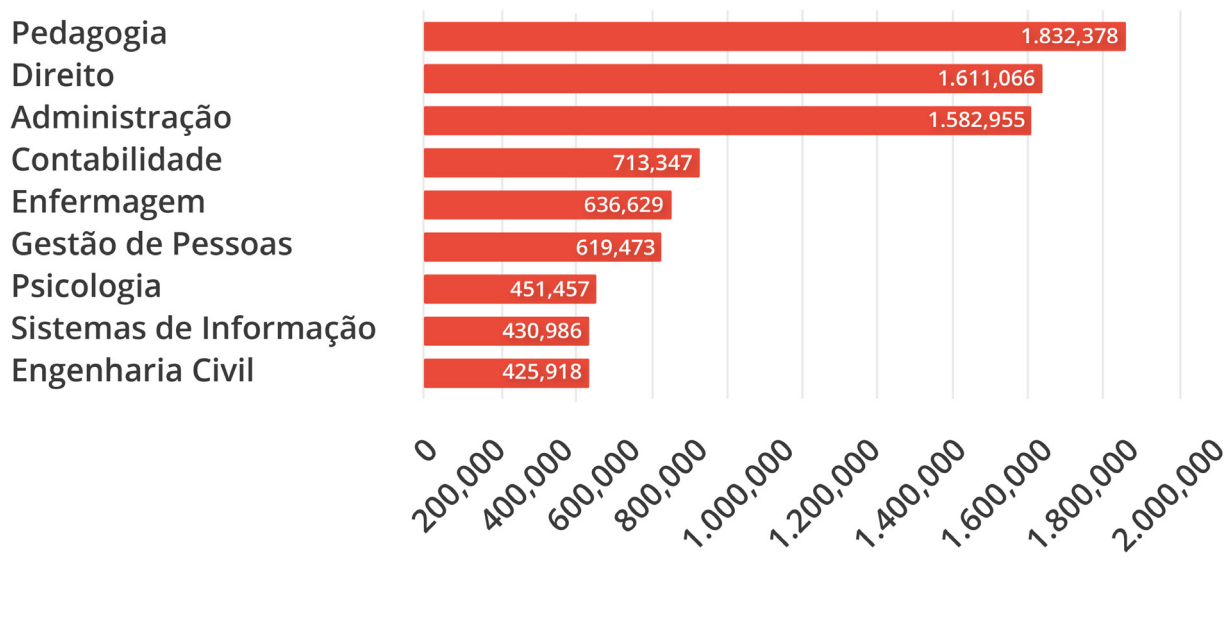


© VG Educacional

Fonte: as autoras (2025) com base em nos Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

A divergência é reveladora: dedicação integral cresce no presencial (55% para 63%), reduz-se na EaD (60% para 47%). Diferença de 16 pontos em 2024 sugere precarização diferencial. Dedicção integral correlaciona-se com maior envolvimento em pesquisa, extensão e atendimento estudantil (Mill, 2012; Alves; Noletto, 2022). O decreto estabelece presencialidade sob a premissa de qualidade, mas dados sugerem que qualidade associa-se mais às condições de trabalho docente.

Gráfico 8 – Cursos com maior número de concluintes



Fonte: as autoras (2025) com base em nos Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior do Inep (2025).

A concentração em Pedagogia (1.832.378), Direito (1.611.066) e Administração (1.582.955) revela perfil da demanda e estratégias de mercantilização. Pedagogia: a liderança confirma que formação docente no Brasil depende estruturalmente da EaD. A vedação do decreto à oferta integral de licenciaturas constitui risco direto ao atendimento desta demanda (Gatti, 2010). Direito e Administração: baixo custo operacional e alta demanda tornam-nas estratégicas para grandes grupos educacionais (Sguissardi, 2015).

#### 4.7 Análise comparativa regulatória

A comparação entre os marcos normativos confirma o caráter pendular da regulação da EaD no Brasil. Enquanto o Decreto nº 9.057/2017 e a Portaria nº 2.117/2019 ampliaram a autonomia institucional e os percentuais de EaD em cursos presenciais, o Decreto nº 12.456/2025 representa um movimento de restrição, ao reduzir esses percentuais e impor proibições específicas em áreas estratégicas.

Quadro 1 | Comparativo entre marcos regulatórios da EaD no Brasil

Marco normativo	Principais características	Implicações
Decreto nº 9.057/2017	Base normativa da EaD; polos como espaços formativos; liberdade para abertura de polos	Ampliou expansão, mas sem parâmetros sólidos de qualidade
Portaria nº 2.117/2019	Até 40% de EaD em cursos presenciais; maior autonomia institucional	Auge da flexibilização; críticas à mercantilização
Decreto nº 12.456/2025	Redução para 30%; criação do semipresencial; proibição de EaD em saúde e licenciaturas; mediação pedagógica formalizada	Rigidez e centralização estatal; risco de retrocesso na democratização

Fonte: As autoras (2025).

A mudança revela disputas políticas sobre democratização e qualidade. A oscilação entre flexibilização e controle evidencia ausência de consenso sobre o papel da EaD. O novo decreto privilegia a presencialidade, em desacordo com parte das evidências empíricas (Giolo, 2010; ABED, 2025).

#### 4.8 Síntese interpretativa

Os resultados demonstram efeitos ambivalentes do Decreto nº 12.456/2025. Fortalece parâmetros normativos e introduz exigências de infraestrutura e formalização de papéis docentes. Contudo, limita a flexibilidade característica da modalidade, restringe a inclusão em regiões vulneráveis e ancora-se em lógica de presencialidade sem sustentação empírica consistente.

A análise confirma que a EaD enfrenta desafios de permanência pela elevada desistência, mas evidencia que qualidade pode ser alcançada independentemente de presencialidade obrigatória, desde que associada a metodologias ativas, inovação tecnológica e mediação pedagógica qualificada.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, por meio do Edital ABED nº 01/2025 – Apoio à Pesquisa: Impactos do Novo Marco Regulatório da EaD na Qualidade Educacional, demonstra que o Decreto nº 12.456/2025, ao eleger a presencialidade como principal indicador de qualidade, estabelece uma premissa regulatória que não se sustenta diante das evidências empíricas referentes ao período de 2015 a 2024. Os resultados revelam um paradoxo fundamental: cursos com excelência acadêmica comprovada operam com carga presencial inferior aos percentuais agora estabelecidos, enquanto a convergência progressiva entre modalidades (40% conclusão presencial vs 34% EaD em 2024) sinaliza maturação institucional da educação a distância.



A análise identifica três vulnerabilidades críticas na nova regulação: (1) o risco de aprofundamento das assimetrias regionais, uma vez que a EaD, apesar de seu potencial democratizante, replica os padrões de concentração territorial do ensino presencial; (2) o comprometimento da formação docente em escala nacional, particularmente em Pedagogia, curso com maior número de concluintes (1.832.378) e dependência estrutural da modalidade a distância; e (3) a precarização diferencial do trabalho docente na EaD, evidenciada pela redução de 13 pontos percentuais na dedicação integral entre 2015 e 2024.

A principal contribuição deste estudo reside na documentação sistemática de que a qualidade na educação superior associa-se a uma ecologia complexa de fatores, mediação pedagógica qualificada, condições adequadas de trabalho docente, suporte estudantil efetivo, que transcendem a simples presença física.

Reconhece-se como limitação intrínseca o caráter descritivo da análise, que impede inferências causais sobre os determinantes da qualidade. Futuras investigações deverão adotar desenhos longitudinais que acompanhem coortes pós-2025, aplicando métodos inferenciais robustos para testar hipóteses causais e analisar os efeitos regulatórios em diferentes contextos institucionais.

Conclui-se que a efetividade da regulação dependerá da capacidade de transitar de um modelo centrado em insumos estruturais para outro fundamentado em evidências sobre processos pedagógicos e resultados de aprendizagem. A implementação do decreto deve incorporar mecanismos ágeis de avaliação e revisão, sob pena de converter avanços históricos da democratização do acesso em retrocessos previsíveis.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (ABED). **Censo EaD BR 2023-2024**: relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil. São Paulo: ABED, 2025.

ALVES, H. G.; NOLETO, S. O. B. Plano Nacional de Educación Brasileño: Mecanismo de democratización del acceso a la educación superior. **Revista de Estudios y Experiencias en Educación**, v. 21, n. 45, p. 123-145, 2022.

BALBACHEVSKY, E. A pós-graduação no Brasil: novos desafios para uma política bem-sucedida. In: BROCK, C.; SCHWARTZMAN, S. (org.). **Os desafios da educação no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2005. p. 275-304.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 maio 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, de 15 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ed. 93, p. 1, 20 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 2.117, de 6 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 dez. 2019.

DOURADO, L. F.; MORAES, K. N.; SIQUEIRA, R. M. Educación Superior a Distancia en Brasil: flexibilización normativa, expansión y privatización. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, v. 15, n. 42, p. 78-95, 2024.

GATTI, B. A. Formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, 2010.

GILOLO, J. Educação a distância: tensões entre o público e o privado. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1271-1298, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior 2023**: principais resultados. Brasília: INEP, 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicadores de Trajetória das Estatísticas do Censo da Educação Superior**. Brasília: INEP, 2025.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 77-96.

MELLO, S. L. M.; MEIRIÑO, M. J.; SAMPAIO, T. N. R. Promoción de la inclusión y la equidad en la Educación Superior: ¿Es este el papel de la Educación a Distancia en Brasil? **Revista de Estudios y Experiencias en Educación**, v. 22, n. 48, p. 234-256, 2023.

MILL, D. **Docência virtual**: uma visão crítica. Campinas: Papyrus, 2012.

MOORE, M. G.; KEARSLEY, G. **Educação a distância**: uma visão integrada. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGENREICH, S. C. D. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. **Pro-Posições**, v. 20, n. 2, p. 103-126, 2009.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 133, p. 867-889, 2015.

TARDIF, M. A profissionalização do ensino passados trinta anos: dois passos para a frente, três para trás. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 123, p. 551-573, abr./jun. 2013.