

Carlos André Birnfeld



EaD

no ensino superior:

NOVO MARCO REGULATÓRIO



ReEditor
Pensar

EDITORA REPENSAR
CONSELHO EDITORIAL

Prof. Dr. Carlos André Birnfeld

Prof. Dr. Felipe Franz Wienke

Prof. Dr. José Ricardo Caetano Costa

Prof. Dr. Hector Cury Soares

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues

Prof^a. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato

Prof^a. Dra. Sheila Stolz



EaD
no ensino superior:
novo marco regulatório

Copyright© 2025 by Editora Repensar
Editor Responsável: Mara Vahl
Projeto Gráfico e Diagramação: Mara Vahl:
Capa: André de Sousa

As ideias e opiniões expressas neste livro são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião desta Editora, que não as aprova, nem reprova.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, físico ou digital, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais, sem autorização da editora.

A violação de direitos autorais constitui crime, sujeitando quem praticá-la à sanções penais, busca e apreensão e indenização pelos danos morais e materiais. Todos os direitos desta edição reservados à Editora Repensar conforme respectivos termos de cessão.

Carlos André Birnfeld

EaD
no ensino superior:
novo marco regulatório

Pelotas
Editora
REPENSAR
2025

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

B619 BIRNFELD, Carlos André, 1969-

EaD no ensino superior: novo marco regulatório / Carlos André Birnfeld. Pelotas, Editora Repensar, 2025

LIVRO DIGITAL (e-book):

6.000 KB; PDF

ISBN: 978-65-83766-04-5

Inclui Bibliografia.

1.Educação a distância (EaD). 2.Ensino Superior. 3.Marco Regulatório da EaD. I. Título

CDD: 340.07

CDU: 34.378

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABEDi – Associação Brasileira de Ensino do Direito
- BNCC – Base Nacional Comum Curricular (Educação Básica)
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de
Nível Superior
- CES – Câmara de Educação Superior (do CNE)
- CF – Constituição Federal
- CNE – Conselho Nacional de Educação
- CONAES – Comissão Nacional de Avaliação da Educação
Superior
- CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação
em Direito
- CP – Conselho Pleno (do CNE)
- DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais (Educação Superior)
- DOU – Diário Oficial da União
- EaD – Educação a distância
- IES – Instituição de Educação Superior
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC – Ministério da Educação

PPC – Projeto Pedagógico do Curso

PPI – Projeto Pedagógico Institucional

PDI – Plano de Desenvolvimento Institucional

PNE – Plano Nacional da Educação

RED – Regime Escolar Domiciliar

SEB – Secretaria de Educação Básica (do MEC)

SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (do MEC)

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

AGRADECIMENTOS

À ABEDi, espaço privilegiado para a reflexão sobre a melhoria dos cursos jurídicos, que tive a honra de ajudar a fundar, à qual homenageio na pessoa de nossa presidenta, professora Maria Vital, que tem sido, por diversas razões, nos últimos anos, especial incentivadora para aprofundamento na temática da presente obra.

Ao CONPEDI, espaço plural e privilegiado para o debate e aprofundamento acadêmico, pelas tantas oportunidades para dialogar e aprender mais, fora da sala de aula, na pessoa de nossa Presidenta, professora Samyra Haydêe Dal Farra Napolini, cuja amizade, de mais de 30 anos, me permite vislumbrar, com orgulho, seu trabalho cada vez melhor.

À UFSC, instituição de ensino na qual fiz meu Mestrado e Doutorado e que, pela sua qualidade, abriu quase todas as portas profissionais que conheci, e que, mais do que ensinamentos, legou grandes e eternos amigos, os quais homenageio na pessoa do professor Horácio Wanderlei Rodrigues, meu atual colega de trabalho na FURG, na ABEDi e no CONPEDI, que ingressou, como professor, quando ingressei, como aluno, no PPGD/UFSC, e do qual sempre colho, ainda hoje, oportunas, sinceras e competentes lições.

À FURG, universidade federal que me acolheu há mais de trinta anos e se tornou meu principal local de trabalho, a qual homenageio na pessoa dos estudantes integrantes de nosso grupo de pesquisa, que, voluntária, rápida e generosamente, auxiliaram com a revisão final do texto desta obra: Bruna Almeida; Gabriel Simões; Heloiza Leal; Isac Oleques; Júlia Escarcel; Júlia Pelufo; Maria Eduarda Gomes; Marianna Duarte; Paola Gonzalez; Paola Vicente; Paula Mariana Costa; Sthefanie Lima; Thaiane Crizel; Vitória Silveira e Wanderson Ferreira.

Aos servidores e consultores “ad hoc” que vêm trabalhado arduamente e contribuindo, junto à SERES/MEC, para a melhoria da qualidade do ensino superior, enfrentando os mais diferentes desafios e trazendo oportunas reflexões, os quais homenageio nas competentes pessoas que tem trabalhado comigo, quase continuamente, ao longo dos últimos quinze/vinte anos: Fabrício Carmo Amaral; Joabson Nogueira de Carvalho; Liamara Scortegagna; Liane Francisca Hüning Pazinato e Stênio São Rosário Furtado.

À minha família, que, inexoravelmente, contribui com a força e a energia que muitas vezes me falta, seja de perto, como minha querida esposa Mara Vahl, seja de longe, como meus filhos André Luis (em outro continente) e Juliana (em outro Estado), ou como meu pai José Carlos (em outra cidade) e minha mãe Heloisa Helena (em outra dimensão).

SUMÁRIO

Sobre o autor.....	14
Prefácio.....	15
Capítulo 1 – A EaD na LDB.....	19
Capítulo 2 – A EaD no PNE.....	29
Capítulo 3 – A regulamentação da EaD até 2025.....	40
3.1 A EaD no Decreto 2.494/1998.....	41
3.1.1 Escopo da Norma.....	42
3.1.2 Conceito de EaD.....	43
3.1.3 Diretrizes pedagógicas gerais.....	44
3.1.4 Diretrizes sobre a avaliação.....	45
3.1.5 Diretrizes sobre os profissionais para EaD.....	46
3.1.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos.....	47
3.1.7 Credenciamento para atuar em EaD.....	48
3.1.8 Matrícula e demais assentamentos acadêmicos.....	49
3.2 A EaD no Decreto 5.622/2005.....	50
3.2.1 Escopo da Norma.....	51
3.2.2 Conceito de EaD.....	53
3.2.3 Diretrizes pedagógicas gerais.....	57
3.2.4 Diretrizes sobre a avaliação.....	58
3.2.5 Diretrizes sobre os profissionais para EaD.....	61
3.2.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos.....	62
3.2.7 O local para ofertar EaD.....	62
3.2.8 Credenciamento para atuar em EaD.....	66
3.2.9 Possibilidades de convênios para oferta EaD.....	74
3.2.10 Matrícula e assentamentos acadêmicos.....	76
3.3 A EaD no Decreto 9.057/2017.....	78
3.3.1 Escopo da Norma.....	79
3.3.2 Conceito de EaD.....	81
3.3.3 Diretrizes pedagógicas gerais.....	83
3.3.4 Diretrizes sobre a avaliação.....	89
3.3.5 Diretrizes sobre os profissionais para EaD.....	92
3.3.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos.....	94

3.3.7 O local para desenvolvimento da EaD.....	95
3.3.8 Credenciamento para atuar em EaD.....	98
3.3.9 Possibilidades de Convênios para oferta EaD.....	104
3.3.10 Matrícula e demais assentamentos acadêmicos.....	106
3.4. A Regulamentação da EaD pelo CNE.....	108
3.4.1 Escopo da Norma.....	109
3.4.2 Conceito de EaD.....	110
3.4.3 Diretrizes pedagógicas gerais.....	112
3.4.4 Diretrizes sobre avaliação.....	114
3.4.5 Diretrizes sobre os profissionais para EaD.....	115
3.4.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos.....	118
3.4.7 Local para ofertar EaD.....	120
3.4.8 Credenciamento para atuar em EaD.....	122
3.4.9 Possibilidades de convênios para oferta EaD.....	125
3.5. A regulamentação da EaD na pós-graduação.....	125
Capítulo 4 – Do RED à EaD: a não presencialidade no ensino presencial – uma questão complementar indispensável.....	135
5.1 – Regime escolar domiciliares (RED).....	138
5.2 – Guarda religiosa.....	141
5.3 – Abono de Faltas.....	143
5.4 – O ensino remoto emergencial temporário.....	146
5.5 – Componentes curriculares além da sala de aula.....	152
5.6 – A EaD no ensino superior presencial.....	162
Capítulo 5 – Os dados da EaD no ensino superior nacional (2001-2025).....	175
Capítulo 6 – A nova regulamentação da EaD a partir do Decreto 12.456/2025.....	193
6.1 Escopo da Norma.....	194
6.3 Conceito de EaD.....	196
6.3 Outros conceitos.....	198

6.3.1 Atividade presencial.....	198
6.3.2 Atividade síncrona.....	201
6.3.3 Atividade assíncrona.....	202
6.3.4 Unidade curricular.....	202
6.4 Diretrizes pedagógicas gerais.....	204
6.5 Diretrizes sobre avaliação.....	210
6.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos.....	215
6.7 Diretrizes sobre os profissionais para EaD.....	217
6.8 O local para o desenvolvimento da EaD.....	225
6.9 Credenciamento para atuar com EaD.....	230
6.10 Possibilidades de convênios para oferta EaD.....	235
Capítulo 7 – Os (novos) cursos de graduação.....	238
7.1 Os cursos de graduação e a EaD.....	238
7.2 Os cursos presenciais e a EaD.....	241
7.3 Os cursos semipresenciais e a EaD.....	246
7.4 Os cursos a distância e a EaD.....	250
7.5 As regras de transição.....	254
Capítulo 8 – Conclusão: o que mudou (mesmo)?...260	
8.1 As mudanças (ilustradas).....	260
8.2 O que mudou para os cursos a distância.....	267
8.3 O que mudou para os cursos presenciais.....	274
8.4 Reflexão final(?) sobre as mudanças.....	278
4.8.1 Por que quase nada?.....	279
4.8.2 Por que melhorar a pontaria?.....	282
4.8.3 Para o bem ou para o mal.....	286
Referências.....	291

Sobre o autor



Mestre e Doutor em Direito (UFSC). Especialista em Administração Universitária (FURG/UFSC/UFRGS). Bacharel em Direito (UFPEL). Professor federal desde 1993 (FURG/RS). Colaborou em várias outras instituições de ensino superior, entre as quais UFRGS, UFSC, UFMT e UFPEL, na qual foi Presidente da CPA e fundador a primeira pós-graduação em Direito da instituição. Na FURG, onde atua como professor de graduação e pós-graduação, foi Diretor da Faculdade de Direito por 8 anos, dentro do quais contribuiu para a criação do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social (PPGDJS) e do primeiro programa de Residência Jurídica da região sul do país. Integrante e fundador da Associação Brasileira do Ensino do Direito (ABEDi). Autor de centenas de produções científicas: relatórios, pareceres, artigos, livros e capítulos de livros, a maioria com foco no direito educacional. Desde 1996 atua como consultor em Direito Educacional, na análise e melhoria da qualidade de instituições e cursos superiores, destacando-se contribuições para a OAB, para o MEC, para o INEP, e, desde 2008, para a SERES/MEC, em auxílio aos processos de supervisão.

Prefácio

Com 33 anos de magistério superior federal e embora envolvido um pouco mais diretamente com o tema da EaD nos últimos vinte anos, sob quase todas as óticas possíveis (professor gestor, consultor, pesquisador, etc.), é preciso confessar, inicialmente, que escrever a presente obra não estava no planejamento para 2025.

Todavia, no final de maio, vi pelos jornais a notícia da avalanche de mudanças na EaD para o ensino superior. Não resisti e me detive a lê-las, tentando entrar a fundo no texto do Decreto 12.456/2025 em busca das novidades trazidas.

Qual não foi minha surpresa ao ver que a imensa maioria das mudanças normativas trazidas guarda profunda relação com problemas que apontamos detalhadamente, principalmente ao longo dos últimos quinze anos, em centenas de páginas de nossos relatórios e contribuições, como consultores “ad hoc” do Ministério da Educação, tanto nas visitas “in loco” como nos grupos de trabalho e forças-tarefa que sistematizaram esses apontamentos, em auxílio ao setor de supervisão do Ministério.

Fiquei, de fato, muito feliz em ver que muitos dos dispositivos da norma vem exatamente em socorro aos

Carlos André Birnfeld

lamentáveis contextos apurados e apontados, não só por mim, mas por quase uma dezena de consultores.

Entusiasmado com as mudanças, decidi reunir um pouco do que estudei, vivenciei e (possivelmente) aprendi sobre o tema, buscando sistematizar e refletir minimamente sobre o mesmo, em perspectiva jurídica, dentro de nossos limites.

Ressalto, assim, que o foco deste opúsculo é uma abordagem essencialmente jurídica, que procura esclarecer, da melhor forma possível, o novo marco regulatório para a EaD. Nesse sentido, inclusive a escolha do título da obra, que se refere a EaD no “ensino superior” e não na “educação superior” é proposital: um escopo mais modesto, com foco principal nas prerrogativas da instituição de ensino superior (IES) e nas normas que regulam essas instituições, sem a pretensão de avançar no contexto educacional como um todo.

Destarte, a análise de qualquer tema jurídico, em nosso sistema, pressupõe trazer, inicialmente, as bases normativas hierárquicas nas quais as normas objeto de análise se assentam. Quanto a essa tarefa, é preciso dizer que a temática da EaD, muito específica, não se encontra disciplinada diretamente na Constituição Federal, a qual, entretanto, refere-se expressamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e ao Plano Nacional de Educação (PNE), normas federais vocacionadas para a temática. Esse é o foco dos dois primeiros capítulos: “Capítulo 1 – A EaD na LDB” e “Capítulo 2 – A EaD no PNE” – normas que, como se verá, não sofreram

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

nenhuma alteração em relação à temática da EaD, de forma que todas as alterações aqui estudadas tem sede infralegal, tal como as normas que as antecederam.

Metodologicamente falar sobre mudanças normativas, pressupõe descrever o “como era antes” e o “como ficou”, justamente para que se possa aferir a qualidade ou quantidade das mudanças.

Assim, o “Capítulo 3 – A regulamentação da EaD até 2025”, tem por foco trazer um panorama do “como era antes”, desde a primeira norma que tratou de EaD no Brasil até as normas que regularam a EaD mais recentemente.

A seguir, o “Capítulo 4 – Do RED à EaD: a não presencialidade no ensino presencial – uma questão complementar indispensável” procura resgatar todos os dispositivos normativos que permitem ou permitiram atividades não presenciais no ensino superior. São questões complementares e indispensáveis por dois singelos motivos. Em primeiro lugar porque, com se verá, até o advento do Decreto 12.456/2025 a EaD, no ensino presencial não era disciplinada pelos Decretos que tratavam de EaD, mas por portarias ministeriais, as quais, aliás chegaram a concebê-la como “ensino experimental” e denominá-la “ensino semipresencial” – o que leva inevitavelmente a uma narrativa paralela. Em segundo lugar porque, como se verá, as demais formas de não presencialidade do ensino presencial guardam importantes conexões e interconexões com a própria EaD, na forma como atualmente se apresenta, que hão de merecer

Carlos André Birnfeld

reflexões específicas.

Seja como for, esse capítulo, quanto ao contexto da EaD no ensino presencial, encerra a descrição do “como era antes”.

A seguir, o “Capítulo 5 – Os dados da EaD no ensino superior nacional (2001-2025)” é o único que foge ao foco basicamente normativo do opúsculo. Ele se faz necessário porque descreve brevemente o contexto, em vários sentidos assustador, que leva à edição do novo marco normativo – e nesse sentido ajuda a entender sua razão de ser.

Os capítulos subseqüentes têm por foco o “como ficou”. Ao “Capítulo 6 – A nova regulamentação da EaD a partir do Decreto 12.456/2025” coube a função de apresentar, de forma panorâmica e sistematizada, o novo marco regulatório, com exceção da abordagem relativa aos formatos de cursos, para os quais se reservou o “Capítulo 7 – Os (novos) cursos de graduação”, no qual se procura sistematizar as normas específicas relativas aos formatos de curso.

Por derradeiro, o “Capítulo 8 – o que mudou (mesmo)?” procura sistematizar, de forma geral, as mudanças trazidas, mirando no como pode ou deve ser daqui para frente, trazendo algumas reflexões finais (para o livro, não para o tema).

Uma ótima leitura a todos e todas.

Carlos André Birnfeld

Capítulo 1 – A EaD na LDB

A Lei federal nº 9.394/1996, que estabelece Diretrizes e Bases da educação nacional (LDB), com fundamento no artigo 22, inciso XXIV da Constituição Federal, regula, expressamente, a Educação a Distância (EaD), basicamente em um único artigo, in verbis:

Art. 80. O **Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação** de programas de **ensino a distância**, em **todos os níveis e modalidades de ensino**, e de educação continuada.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por **instituições especificamente credenciadas pela União**.

§ 2º A **União** regulamentará os **requisitos** para a **realização de exames e registro de diploma** relativos a cursos de educação a distância.

§ 3º As **normas para produção, controle e avaliação** de programas de educação a distância e a **autorização para sua implementação**, caberão aos **respectivos sistemas de ensino**, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas.

Carlos André Birnfeld

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá:

I – **custos de transmissão reduzidos** em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do poder público;

II – concessão de **canais com finalidades exclusivamente educativas**;

III – reserva de **tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público**, pelos concessionários de **canais comerciais**. (grifo nosso)

O *caput* do artigo traz a EaD como uma opção pedagógica cujo desenvolvimento e veiculação devem de ser incentivados pelo Poder Público, na esteira do princípio constitucional da pluralidade de concepções pedagógicas, insculpido no artigo 206 da Constituição Federal (CF).

É preciso dizer que, quando da edição da LDB, a internet, as atuais Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e todo o universo digital que é vivido hoje eram absolutamente incipientes se comparados com 2025. Tanto que o § 4º focava-se basicamente em garantir espaço para a EaD exatamente nos canais públicos de radiodifusão¹, talvez a mais significativa tecnologia possível.

No mesmo compasso, o § 2º sinaliza um tratamento

¹ Note-se que a redação original do inciso I do § 4º referia-se tão somente a “custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens”, redação esta ampliada significativamente pela Lei nº 12.603, de 2012.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

especial para “exames” e registro de diplomas, provavelmente na perspectiva de cursos em EaD que, como telecursos, poderiam ser veiculados de forma aberta nos canais de radiodifusão², com consequente submissão de estudantes a posteriores “exames” para avaliação do aprendizado desses conteúdos.

Afora isso, o que resta de mais importante no artigo 80 é o fato de que o credenciamento para atuar em EaD, em qualquer nível, conforme o § 1º, é prerrogativa somente da União.

Talvez mais importante mesmo seja o que o artigo 80 não diga: seu silêncio eloquente não traz a definição de EaD, não traz requisitos mínimos, não traz quaisquer parâmetros – deixa tudo para a discricionariedade do Poder Executivo federal, a ser exercida por meio de Decreto³.

Importante destacar que é exatamente isso que permite a qualquer governo federal, literalmente, inventar ou

² Nas memórias pessoais desse autor saltam os programas televisivos veiculados, nas primeiras horas da manhã, nas três últimas décadas do Século XX, sob a responsabilidade da Fundação Roberto Marinho, denominados originalmente Telecurso 1.º ou 2.º grau. Por incrível que pareça, os programas, com nova roupagem – e sem mais depender dos canais de radiodifusão – ainda sobrevivem, agora sob a denominação de “Telecurso 2000”, como pode ser conferido em <https://telecurso.frm.org.br/>

³ Estando para tanto efetivamente legitimada pela própria LDB, em seu artigo 8º, § 1º, segundo o qual caberá “à **União** a coordenação da **política nacional de educação**, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo **função normativa**, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, não bastasse a prerrogativa constitucional do Poder Executivo para expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, insculpida no artigo 84, inciso IV da CF.

Carlos André Birnfeld

revolucionar a própria EaD, para o bem ou para o mal, a qualquer tempo.

Mas esse contexto não é exclusivo da EaD: grande parte das normas educacionais vigentes não vem da LDB, mas do Poder Executivo federal, como é o caso, v.g., das normas que definem os tipos (e respectivos requisitos de funcionamento) que disciplinam a imensa maioria das instituições superiores atuantes do país (que não são as Universidades, mas as Faculdades e os Centros Universitários) as quais simplesmente não existem na LDB, que detalha apenas os requisitos para a conformação das Universidades.

Seja como for, há, na LDB, apenas um outro dispositivo que, pelo menos, tangencia a questão da EaD, importante para a presente temática⁴, que merece especial atenção, *in verbis*:

⁴ Objetivamente, a rigor, a EaD é referida, além do artigo 80, em outros cinco dispositivos, que, nada contribuindo para sua definição, oscilam entre restringir ou permitir expressamente a sua efetivação em diferentes contextos: no § 4º do artigo 32, que estabelece que “o **ensino fundamental** será **presencial**, sendo o **ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem** ou em **situações emergenciais**”; no § 2º do artigo 62, incluído pela Lei nº 12.056, de 2009, que estabelece que a “**formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar** recursos e tecnologias de **educação a distância**”; no § 3º do mesmo artigo, também incluído pela Lei nº 12.056, que determina que a “**formação inicial de profissionais de magistério** dará **preferência ao ensino presencial**, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância”; e nos incisos I e II do § 3º do artigo 87, com Redação dada pela Lei nº 11.330, de 2006, que determina que o Distrito Federal, os Estados e os Município (e, supletivamente, a União), devem, respectivamente, “**prover cursos presenciais ou a distância aos jovens e adultos insuficientemente escolarizados**” e “realizar programas de

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Art. 47. Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho acadêmico efetivo, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver.

[...]

§ 3º É obrigatória a frequência de alunos e professores, salvo nos programas de educação a distância.

O § 3º do artigo 47 é sinalagmático porque, a priori, parece criar um verdadeiro *divortium aquarum* entre o ensino presencial e a EaD: ou é educação presencial, com obrigatória frequência de alunos e professores, ou é Educação a Distância (EaD), onde parece não ser necessária a frequência de ninguém – e que se coaduna com a idéia de EaD na forma de telecurso.

Seja como for, o único detalhamento que a LDB traz para o funcionamento da EaD é somente esse: antônimo de ensino presencial – antônimo do ensino que exige frequência.

Isso certamente é ruim para o próprio ensino presencial, porque aparentemente joga todas as potencialidades pedagógicas não presenciais para a EaD. É ruim para a própria EaD, apresentada como um lugar onde parece que alunos e professores não precisam estar nunca.

Pedro Demo, ao comentar o referido § 3º, já em 1997, logo após o advento da lei, assinala que o dispositivo manifesta “uma expectativa tipicamente escolar no seu sentido negativo”

capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os **recursos da educação a distância**”.

Carlos André Birnfeld

(1997, p.79). Para o autor, “parece insofismável que, no fundo, o ano letivo é um monte de aulas, sob perspectiva do conceito de ensino”(1997, p.79). A crítica vai ainda mais fundo:

Assim o texto confunde frequência às aulas com aprendizagem. Enquanto o Primeiro Mundo pesquisa, o Terceiro dá aula e, na prática, é em grande parte Terceiro mundo porque apenas dá aula, ou seja, permanece subalterno a processos impostos de construção de conhecimento. [...] A confusão entre frequência e aprendizagem é típica da expectativa sobre educação a distância [...] parece que a lei aceita essa modalidade como adequada, sem implicar frequência de alunos e professores. Ora se pode haver educação sem frequência de alunos e professores certamente porque aprendizagem não é uma questão de frequência, mas de outras condições que infelizmente, o texto não sabe apresentar e codificar(DEMO, 1997, p. 80).

Ocorre que a idéia central do § 3º do artigo 47 não é inédita: vem da primeira LDB e da pretensão de resposta possivelmente moralizadora do respectivo contexto.

Nesse sentido, a obrigatoriedade expressa da “frequência de alunos e professores” estava presente tanto no artigo 29 da Lei 5.540/1968, que tratara da organização e funcionamento do ensino superior, no contexto da ditadura brasileira⁵, como no

⁵ Na íntegra: “Art. 29. Será obrigatória, no ensino superior, a frequência de professores e alunos, bem como a execução integral dos programas de ensino.§ 1º Na forma dos estatutos e regimentos, será passível de sanção disciplinar o professor que, sem motivo aceito como justo pelo órgão competente, deixar de cumprir programa a seu cargo ou horário de trabalho

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

artigo 73 da Lei 4.024/1961, (primeira LDB)⁶.

Oportuno ressaltar que, em 1948, na exposição de motivos do projeto que deu origem à primeira LDB constava expressamente:

A nossa **experiência, de uma excessiva liberdade, é de fato, dolorosa**. Até hoje entulham a Diretoria de Ensino Superior os milhares de **diplomas fraudulentos emitidos pelas escolas livres** e ainda hoje não são raras as fraudes cometidas contra as leis do ensino [...]. Como resposta, a "lei de Diretrizes e

a que esteja obrigado, importando a reincidência nas faltas previstas neste artigo em motivo bastante para exoneração ou dispensa, caracterizando-se o caso como de abandono de cargo ou emprego. § 2º A aplicação do disposto no parágrafo anterior far-se-á mediante representação da instituição ou de qualquer interessado. § 3º Se a representação for considerada objeto de deliberação, o professor ficará desde logo afastado de suas funções, na forma do estatuto ou regimento. § 4º Considerar-se-á reprovado o aluno que deixar de comparecer a um mínimo, previsto em estatuto ou regimento, das atividades programadas para cada disciplina. § 5º O ano letivo poderá ser prorrogado por motivo de calamidade pública, guerra externa, convulsão interna e, a critério dos órgãos competentes da Universidade e estabelecimentos isolados, por outras causas excepcionais, independentes da vontade do corpo docente”.

⁶ In verbis: “Art. 73. Será obrigatória, em cada estabelecimento, a frequência de professores e alunos bem como a execução dos programas de ensino § 1º Será privado do direito de prestar exames o aluno que deixar de comparecer a um mínimo de aulas e exercícios previstos no regulamento. § 2º O estabelecimento deverá promover ou qualquer interessado poderá requerer o afastamento temporário do professor que deixar de comparecer, sem justificação, a 25% das aulas e exercícios ou não ministrar pelo menos 3/4 do programa da respectiva cadeira. § 3º A reincidência do professor na falta prevista na alínea anterior importará, para os fins legais, em abandono de cargo.”

Carlos André Birnfeld

Bases” terá, assim, como **projeto, descer a minúcias** sobre as condições de reconhecimento das escolas, sobre o processo de escolha de seus professores, sobre a organização dos currículos, sobre o **regime de aulas e das provas**, assegurando em todas essas matérias uma **vigilância do Ministério da Educação, que impossibilite seja a autonomia usa num sentido pernicioso** em vez de sê-lo para a mais perfeita realização dos interesses nacionais em matéria de cultura⁷ (grifo nosso).

Assinaram o projeto o Presidente Eurico Gaspar Dutra e Ministro da Educação Clemente Marini. Na referida proposta, entre outras medidas, constavam a fixação da carga de ensino em 200 dias letivos (Art. 39, III) e a obrigação de frequência, abrangendo “pelo menos de 70% do total das aulas que o calendário escolar atribua a cada disciplina, sob pena de não se realizar a promoção de alunos” (Art. 39, VIII)⁸.

Era uma reação forte a um contexto menos preocupado com a frequência, no qual, bem ou mal, estudantes poderiam ser aprovados sem qualquer frequência às aulas (ainda que em segunda época de exames), que de fato já contava com mais de 50 anos⁹.

⁷ O texto encontra-se no Diário do Congresso Nacional, de 1948. p.11615-11.622 (<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13NOV1948.pdf#page>).

⁸ O texto encontra-se no Diário do Congresso Nacional, de 1948. p.11615-11.622 (<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13NOV1948.pdf#page>).

⁹ Desde o império, inclusive com a reforma do ensino assinada pelo Ministro Carlos Leôncio de Carvalho, ainda no império, em 1879, passando, a partir da República, pela reforma assinada pelo Ministro Benjamin

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Após quase 13 anos de debates, a primeira LDB consolidaria a frequência como critério inarredável para a aprovação e como baluarte moral da qualidade do processo de ensino e aprendizagem, no que foi seguida, 32 anos após, pela atual LDB, desta feita trazendo a peculiar ressalva em relação à EaD.

Todavia, a menos que se pretenda que a EaD se configure como uma estratégia pedagógica ancorada em telecurso e exames independentes, não faz sentido algum, especialmente hoje, pretender caracterizá-la como um processo de ensino-aprendizagem que efetivamente prescindia da frequência de alunos ou professores. Ressalte-se que mesmo a *EaD-telecurso* ainda exige a frequência, ao menos nos exames.

Oportuno destacar, outrossim, que nos debates relativos à atual LDB, o atual § 3º do artigo 47 sequer constava no projeto original, sendo incorporado apenas ao final¹⁰, dando curso ao

Constant, em 1891; pela reforma constante na Lei 314/1895; pela reforma assinada pelo Ministro Epiácio Pessoa, em 1901 e pela reforma assinada pelo Ministro Carlos Maximiliano, em 1915 e que duraria até a reforma assinada por Francisco Campos, em 1931, na qual, embora não fixada como regra geral, a frequência às aulas (de 2/3) já se apresentava como requisito para os exames, em primeira época, para a maioria dos cursos. Constituíam exceção as Escolas de Engenharia, ao teor do Art. 166 do Decreto 19.852, nas quais era “livre a frequência às preleções e aulas de debate, obrigatória aos exercícios escolares”.

¹⁰ O projeto da atual LDB, iniciado em 1988, em 1993 já havia sido aprovado na Câmara dos Deputados e o texto, pronto para ser votado no Senado, no início de 1995, embora tratasse do Ensino a distância, nada dispunha expressamente sobre a frequência no âmbito do ensino superior, (como fizera para a educação básica, para a qual eram fixados 75% de

Carlos André Birnfeld

ditado de que a pressa é inimiga da perfeição.

A redação ruim desse dispositivo não ajuda sequer o ensino presencial, o qual poderia ser caracterizado, na letra fria do texto, como um processo no qual o ensino e a aprendizagem só podem ocorrer numa sala fechada onde estão docentes e discentes enlatados, prisioneiros – no espaço e no tempo.

Mais grave se esse encontro for tão somente para que docentes falem e estudantes escutem. Uma cena, do século XX ou XXI, que reproduz outras, idênticas, dos séculos XIII ou XIV, ressalvadas, entre outras sofisticções, o relógio de pulso, no lugar do movimento solar, para medir o tempo da aula – e os celulares que distraem os estudantes do tédio.

De qualquer forma, a questão da frequência, na educação presencial e EaD, ainda será retomada no presente opúsculo, na análise do novo marco regulatório. Antes disso, entretanto, no próximo capítulo, convém aprofundar alguns dispositivos de outra Lei Federal, a Lei 10.172/2001, que deu origem ao primeiro Plano Nacional de Educação vigente sob a égide da atual Constituição Federal, o qual deu especial ênfase à questão da flexibilidade curricular e da expansão da EaD.

freqüência). Ficaria um tema em aberto, pronto para ser construído ao longo das práticas educacionais. Entretanto, a votação não ocorreu e o texto foi profundamente reformado no Senado. No novo texto, aprovado no segundo semestre de 1995, foi trazido o dispositivo relativo à frequência, com a ressalva da EaD, tal qual hoje consta. Assim retornou à Câmara em 1996, ano em que, como tal, às pressas, foi aprovado.

Capítulo 2 – A EaD no PNE

O Plano Nacional de Educação (PNE) encontra fundamento constitucional no artigo 214 da CF, cuja redação original era a seguinte:

Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação, de duração plurianual**, visando à **articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis** e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade do ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Mais tarde, por força da Emenda Constitucional nº 59/2009, a redação do caput foi alterada, sendo acrescentado o inciso VI, passando ao seguinte texto:

“Art. 214. A lei estabelecerá o **plano nacional de educação, de duração decenal**, com o **objetivo de articular o sistema nacional** de educação em regime de colaboração e **definir**

Carlos André Birnfeld

diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

[...]

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Nesse compasso, a Lei 10.172/2001, de 09/01/2001, instituiu o primeiro Plano Nacional da Educação (PNE 2001-2010), sob a égide da Constituição Federal de 1988. É o primeiro PNE com força de lei, em toda história brasileira¹¹.

Em sintonia com o caput do artigo 80 da LDB, que determina o incentivo ao “desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância”, o PNE 2001-2010 tratou da EaD em mais de trinta dispositivos, dentre os quais os mais relevantes para a temática da EaD seguem a seguir colacionados:

[...]

B-EDUCAÇÃO SUPERIOR

4. EDUCAÇÃO SUPERIOR

[...]

4.3 Objetivos e Metas

¹¹ Embora previsto desde a Constituição Federal de 1934 – e editado, pela primeira vez, na vigência da Constituição Federal de 1946, fundado em atos administrativos, somente a partir da Constituição Federal de 1988 o PNE passou a ter, para sua veiculação, a necessidade de Lei Federal.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

4. Estabelecer um **amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais**, regulares ou de educação continuada.

[...]

6. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS

6.1 Diagnóstico

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, **os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia.** Além do mais, os programas educativos podem desempenhar um papel inestimável no desenvolvimento cultural da população em geral.

[...]

O País já conta com inúmeras **redes de televisão e rádio** educativas no setor público. Paralelamente, **há que se considerar a contribuição do setor privado**, que tem produzido programas educativos de boa qualidade, especialmente para a televisão. Há, portanto, inúmeras iniciativas neste setor.

[...]

Ao introduzir **novas concepções de tempo e espaço na educação, a educação a distância tem função estratégica**: contribui para o surgimento de mudanças significativas na instituição escolar e influi nas decisões a serem tomadas pelos dirigentes políticos e pela

Carlos André Birnfeld

sociedade civil na definição das prioridades educacionais.

[...]

6.2 Diretrizes

Ao estabelecer que o Poder Público incentivará o desenvolvimento de programas de educação a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional introduziu uma abertura de grande alcance para a política educacional. **É preciso ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação**, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, seja por meio dos mais recentes processos de utilização conjugada de meios como a telemática e a multimídia.

[...]

No conjunto da oferta de programas para formação a distância, há certamente que permitir-se a multiplicação de iniciativas. Os programas educativos e culturais devem ser incentivados dentro do espírito geral da liberdade de imprensa, consagrada pela Constituição Federal, **embora sujeitos a padrões de qualidade** que precisam ser objeto de preocupação não só dos órgãos governamentais, mas também dos próprios produtores, por meio de um sistema de auto-regulamentação. **Quando se trata, entretanto, de cursos regulares, que dêem direito a certificados ou diplomas, a regulamentação e**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

o controle de qualidade por parte do Poder Público são indispensáveis e devem ser rigorosos.

[...]

Há, portanto, que distinguiem-se claramente as políticas dirigidas para o incentivo de programas educativos em geral e aquelas formuladas para controlar e garantir a qualidade dos programas que levam à certificação ou diploma.

[...]

A Lei de Diretrizes e Bases considera a educação a distância como um importante instrumento de formação e capacitação de professores em serviço. Numa visão prospectiva, de prazo razoavelmente curto, é **preciso aproveitar melhor a competência existente no ensino superior presencial para institucionalizar a oferta de cursos de graduação e iniciar um projeto de universidade aberta que dinamize o processo de formação de profissionais qualificados**, de forma a atender as demandas da sociedade brasileira.

[...]

As tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade. Elas constituem hoje um **instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial.** Para isto, é fundamental equipar as escolas com multimeios, capacitar os professores para utilizá-los, especialmente na Escola Normal, nos cursos de Pedagogia e nas Licenciaturas, e

Carlos André Birnfeld

integrar a informática na formação regular dos alunos.

[...]

6.3 Objetivos e Metas

1. A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância.

[...]

11. Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica.

[...]

12. Ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas, incentivando a participação das universidades e das demais instituições de educação superior credenciadas.(grifo nosso)[...]

O conjunto de dispositivos acima deixa muito claro o dever da União de capitanear a expansão, com qualidade, da EaD (6.2; 6.3 [1]; 6.3 [11]; 6.3 [12]), tanto a partir dos setores públicos como dos setores privados. Deixa claro, também, o dever de estender recursos e tecnologias da EaD, paralelamente, para a melhoria do próprio ensino presencial (4.3 [4] e 6.2).

Por outro lado, é oportuno destacar que o PNE 2001-2010 também trouxe importantes diretrizes relacionadas à expansão, em geral, do ensino superior, com foco especial na

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

flexibilidade curricular, que merecem, também, ser colacionados, porque igualmente importantes para o tema:

[...]

B-EDUCAÇÃO SUPERIOR

4. EDUCAÇÃO SUPERIOR

[...]

4.3 Objetivos e Metas

[...]

3. **Estabelecer uma política de expansão** que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.

[...]

8. **Estender**, com base no sistema de avaliação, diferentes **prerrogativas de autonomia às instituições não-universitárias públicas e privadas**.

[...]

10. **Diversificar o sistema superior de ensino**, favorecendo e **valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade** e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.

[...]

11. Estabelecer, em nível nacional, **diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de educação superior**, de forma a melhor atender às **necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões**

Carlos André Birnfeld

nas quais se inserem.

[...]

13. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com **propostas inovadoras**, de cursos sequenciais e de cursos modulares, com a certificação, **permitindo maior flexibilidade na formação e ampliação da oferta de ensino**.

Como se vê acima, há uma determinação legal de expandir, com qualidade, o ensino superior como um todo, por diferentes protagonistas.

Mas não só expandi-lo: também garantir sua diversidade e flexibilidade, tanto em termos de conteúdos como de propostas pedagógicas – perspectivas que, além de se coadunarem perfeitamente com a utilização de tecnologias da EaD no ensino presencial, também abrem portas para a revisão e o redimensionamento dos próprios componentes curriculares.

Embalado por essas diretrizes – e pelas políticas públicas federais que procuraram materializá-las, o ensino superior como um todo, e mais ainda a própria EaD, tiveram uma expansão notável até o PNE seguinte, o mesmo se podendo dizer em relação à flexibilidade curricular, tal como se verá oportunamente.

O novo PNE, foi trazido à luz, com atraso de quatro anos, pela Lei 13.005/2014. A princípio sua vigência seria de junho de 2014 a junho de 2024, dez anos, conforme estabelecido pelo artigo 214 da Constituição Federal. Todavia, a Lei 14.934/2024 prorrogou sua vigência até 31 de dezembro de 2025. Assim,

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

podemos tratá-lo, doravante, como PNE 2014-2025.

Analisando o PNE 2014-2025, convém inicialmente destacar que se trata de uma norma com melhor técnica e organização, que expressou clara e precisamente suas diretrizes (explicitadas no próprio corpo da lei, no artigo 2º) e metas (explicitadas no anexo),

Por outro lado, nem em suas dez diretrizes, nem entre as suas catorze metas, e nem mesmo entre suas quase duas centenas de estratégias para atingimento das metas, não se encontra nada que diga respeito à expansão da EaD no ensino superior de graduação, nem em relação à maior flexibilidade curricular dos cursos superiores, e nem tampouco sobre a incorporação das tecnologias de EaD ao ensino presencial.

Isso ocorre, possivelmente, como se verá mais adiante, porque se trata de metas que não são mais necessárias justamente porque atingidas. De fato, entre 2001 e 2014, essas metas foram efetivamente cumpridas: houve expansão do ensino, houve expansão da EaD, houve incorporação das tecnologias de EaD no ensino presencial e os cursos superiores ganharam significativa flexibilidade a partir da aprovação/atualização das respectivas diretrizes curriculares nacionais.

Pode-se discutir, por outro lado, se essas metas não foram cumpridas muito além da conta ou mesmo se foram cumpridas com o comprometimento da qualidade, mas esse é um tema para mais adiante.

Carlos André Birnfeld

De qualquer forma, cumpre relatar que a EaD, em relação ao ensino superior, foi, em regra, praticamente ignorada pelo PNE 2014-2025, com três singelas exceções: na questão do acervo bibliográfico digital, no FIES, e na expansão da pós-graduação stricto sensu.

Assim, sua meta 12, que trata da expansão da matrícula no ensino superior, o PNE 2014-2025 não deixou de tangenciar o tema da EaD, como ocorre na estratégia 12.15, que trata de “institucionalizar programa de composição de acervo digital de referências bibliográficas e audiovisuais para os cursos de graduação” e na estratégia 12.20, que trata da ampliação do financiamento estudantil (FIES) para “estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva”.

Mais diretamente, para o ensino superior, mas não para a graduação, a questão é retomada na meta 14 do PNE 2014-2025, que trata da expansão da pós-graduação stricto sensu, para a qual a estratégia 14.4, refere-se à expansão da oferta de cursos de pós-graduação stricto sensu, “utilizando inclusive metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância”, quiçá nos mesmos moldes em que o antigo PNE incitava o uso dessas tecnologias na graduação. Outrossim, no mesmo compasso preconizado para a graduação, a estratégia 14.7 trata da expansão “de acervo digital de referências bibliográficas para os cursos de pós-graduação”.

De outra banda, o PNE 2014-2025 trouxe duas explícitas

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

diretrizes que se relacionam diretamente com as alterações que serão trazidas pelo Decreto 12.456/2005: “melhoria da qualidade da educação” (Art. 2º, IV) e “valorização dos (as) profissionais da educação” Art. 2º, IX), servindo, inclusive, de fundamento para o mesmo.

Capítulo 3 – A regulamentação da EaD até 2025

Como se viu no Capítulo I, a LDB foi extremamente econômica ao tratar da EaD, deixando um campo completamente aberto para sua regulamentação em sede infralegal, especialmente por meio de Decretos Federais.

O primeiro deles foi o Decreto 2.494/1998 (assinado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso e pelo Ministro Paulo Renato Souza).

Após quase oito anos de vigência, ele foi substituído pelo Decreto 5.622/2005 (assinado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pelo Ministro Fernando Haddad).

Perto de doze anos após, sobreveio, em substituição o Decreto 9.057/2017 (assinado pelo Presidente Michel Temer e pelo Ministro José Mendonça Bezerra Filho), vigente até 2025, quando foi revogado pelo Decreto 12.456/2025, que será tratado no capítulo seguinte.

Passa-se assim, ao exame de cada um desses Decretos, de forma sistematizada, resgatando os respectivos dispositivos a

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

partir de categorias de análise específicas, a fim de permitir a melhor comparação desses contextos normativos anteriores, entre si e com o novo marco regulatório.

Esse exame terá por foco principal os dispositivos relacionados aos cursos de graduação, eis que é a estes que o novo marco regulatório se dirige, sem prejuízo da abordagem geral que será feita relativa ao contexto da pós-graduação.

Encerrará o capítulo o resgate da outra norma geral sobre a EaD, qual seja a Resolução CNE/CES nº 1, de 11 de março de 2016, que “Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância”, a primeira (e única) norma emanada do CNE com esse amplo espectro.

3.1 A EaD no Decreto 2.494/1998

Para exame dos dispositivos pertinentes do Decreto 2.494/1998 relacionados ao ensino superior utilizar-se-á oito categorias de análise, que correspondem aos respectivos conteúdos constantes na norma necessários ao presente tema:

- a) escopo da Norma;
- b) conceito de EaD;
- c) diretrizes pedagógicas gerais;
- d) diretrizes sobre a avaliação;
- e) diretrizes sobre os profissionais para EaD;

- f) diretrizes sobre instrumentos didáticos;
- g) credenciamento para atuar em EaD
- h) matrícula e assentamentos acadêmicos

3.1.1 Escopo da Norma

Embora a ementa do Decreto 2.494/1998 estabeleça que o mesmo tenha, por fim, regulamentar “o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996”, a norma abrange expressamente o credenciamento para EaD apenas nas seguintes hipóteses¹²:

- a) no ensino fundamental para jovens e adultos,
- b) no ensino médio;
- c) na educação profissional; e
- d) nos cursos superiores de graduação.

Conforme o § 1º do mesmo artigo, os programas de mestrado e de doutorado na modalidade a distância são objeto de regulamentação específica¹³. A mesma norma é silente em

¹² “Art. 2º Os cursos a distância que conferem certificado ou diploma de conclusão do ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional, e de **graduação** serão oferecidos por **instituições públicas ou privadas** especificamente **credenciadas para esse fim**”

¹³ Na verdade toda a pós-graduação a distância (lato e stricto sensu) seria tratada, anos depois, pela Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001 que “Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação” (presenciais e em EaD), A questão da EaD é tratada inicialmente no artigo 3º, in verbis: “Art. 3º Os **cursos de pós-graduação stricto sensu a distância serão oferecidos exclusivamente por instituições credenciadas** para tal fim pela União, conforme o disposto no § 1º do artigo 80 da Lei 9.394, de 1996, obedecendo às mesmas exigências de autorização,

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

relação à possibilidade de credenciamento para EaD em cursos de pós-graduação lato sensu (especialização)¹⁴.

3.1.2 Conceito de EaD

O Decreto 2.494/1998 conceitua a EaD nos seguintes termos:

Art. 1º Educação a distância é uma **forma de ensino** que possibilita a **auto-aprendizagem**, com a **mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados**, apresentados em **diferentes suportes de informação**, utilizados isoladamente ou combinados, e **veiculados pelos diversos meios de comunicação**. [...] (grifo nosso)

reconhecimento e renovação de reconhecimento estabelecidas por esta Resolução. § 1º **Os cursos de pós-graduação stricto sensu oferecidos a distância devem, necessariamente, incluir provas e atividades presenciais.** § 2º **Os exames de qualificação e as defesas de dissertação ou tese dos cursos de pós-graduação stricto sensu oferecidos a distância devem ser presenciais**, diante de banca examinadora que inclua pelo menos 1 (um) professor não pertencente ao quadro docente da instituição responsável pelo programa. [...] § 4º A avaliação pela CAPES dos cursos de pós-graduação stricto sensu a distância utilizará critérios que garantam o cumprimento do preceito de equivalência entre a qualidade da formação assegurada por esses cursos e a dos cursos presenciais.

¹⁴A qual foi tratada pela Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, especialmente no artigo 11, in verbis: “Art. 11 **Os cursos de pós-graduação lato sensu a distância** só poderão ser oferecidos por **instituições credenciadas pela União**, conforme o disposto no § 1º do art. 80 da Lei 9.394, de 1996. Parágrafo único. Os cursos de pós-graduação lato sensu oferecidos a distância **deverão incluir**, necessariamente, **provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso.**”

Ab initio, oportuno destacar que a EaD é concebida como “forma de ensino” na qual a ênfase maior é na auto-aprendizagem, a partir de recursos didáticos organizados, veiculados por diversos meios de comunicação. A definição serve bem para uma EaD de telecurso, pois sequer a figura do professor faz parte do arranjo conceitual.

3.1.3 Diretrizes pedagógicas gerais

Observa-se, desde já, que o Decreto 2.494/1998 centra-se na “auto-aprendizagem” a partir de “recursos didáticos sistematicamente organizados”, disponibilizados em diferentes suportes de informação.

Além disso, o parágrafo único do mesmo artigo¹⁵ refere-se a um genérico “regime especial”, que haveria de se caracterizar por “flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração”. Estabelece ainda que esse regime especial deve operar “sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente”.

A escassez de detalhamento das diretrizes pedagógicas acaba compensada com o maior detalhamento da avaliação.

¹⁵ Art. 1.º [...] Parágrafo único. Os cursos ministrados sob a forma de educação a distância serão organizados em regime especial, com flexibilidade de requisitos para admissão, horário e duração, sem prejuízo, quando for o caso, dos objetivos e das diretrizes curriculares fixadas nacionalmente.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

3.1.4 Diretrizes sobre a avaliação

Constam no Decreto 2.494/1998 as seguintes diretrizes pedagógicas para as avaliações:

Art. 7º A avaliação do rendimento do aluno para fins de promoção, certificação ou diplomação realizar-se-á no processo por meio de exames presenciais, de responsabilidade da instituição credenciada para ministrar o curso, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto autorizado.

Parágrafo único. Os exames deverão avaliar competências descritas nas diretrizes curriculares nacionais, quando for o caso, bem como conteúdos e habilidades que cada curso se propõe a desenvolver.

Importante destacar que a EaD, em sua primeira regulamentação, no direito brasileiro, exige, categoricamente, a realização de exames presenciais.

Mas não apenas isso: o procedimento e o critério de avaliação dos exames devem constar no projeto pedagógico do curso, e devem avaliar a aquisição (ou não) das competências descritas nas diretrizes curriculares nacionais (quando existam), bem como os conteúdos, competências e habilidades, previstos no próprio projeto de pedagógico do curso.

Oportuno destacar que os “exames” previstos para a EaD não se confundem com os “exames finais” referidos no artigo 47 da LDB¹⁶.

¹⁶ Também não se confundem com os “exames finais” referidos no artigo 8º da mesma norma, segundo o qual nos “níveis fundamental para jovens e

Os “exames” a que se refere o Decreto 2.494/1998 devem ser considerados como sinônimos de “avaliações”, dentro do processo de ensino-aprendizagem, eis que essa é sua precípua finalidade: avaliar a aquisição, pelo estudante, das competências previstas nas diretrizes curriculares nacionais, fixadas pelo CNE para cada curso, bem como avaliar o conhecimento dos conteúdos e domínio de habilidades que cada curso se propõe a desenvolver, no âmbito de seus projetos pedagógicos.

3.1.5 Diretrizes sobre os profissionais para EaD

Como se viu, não se encontra entre os elementos conceituais a figura do professor. Nem de tutor. O conceito exige “recursos didáticos sistematicamente organizados”, mas não estabelece quem deva organizá-los ou sistematizá-los. Refere-se a apresentação “em diferentes suportes de informação”, mas não traz sequer uma pista sobre quem deva

adultos, médio e educação profissional, os sistemas de ensino poderão credenciar instituições exclusivamente para a realização de exames finais, atendidas às normas gerais da educação nacional”. Esses “exames finais”, que tem natureza de exame externo ao processo de ensino-aprendizagem, são detalhados nos parágrafos 1º a 3º do mesmo artigo: “§ 1º Será exigência para credenciamento dessas instituições a construção e manutenção de banco de itens que será objeto de avaliação periódica; § 2º Os exames dos cursos de educação profissional devem contemplar conhecimentos práticos, avaliados em ambientes apropriados. § 3º Para exame dos conhecimentos práticos a que se refere o parágrafo anterior, as instituições credenciadas poderão estabelecer parcerias, convênios ou consórcios com instituições especializadas no preparo profissional, escolas técnicas, empresas e outras adequadamente aparelhadas”.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

fazer essa apresentação. Pressupõe “diversos meios de comunicação mas não explica quem deva ser responsável pela comunicação.

Por um lado, pode-se dizer que, quanto aos profissionais, é a EaD do passado, dos telecurtos, antes da popularização da internet e da melhoria dos recursos técnicos. E os únicos protagonistas dos materiais didáticos (apostilas e vídeos) provavelmente sejam seus respectivos autores, que talvez jamais tenham estado frente a frente com qualquer estudante.

Por outro lado, poderia ser a antecipação da EaD de um estranho futuro, efetivamente sem profissionais humanos, movida a inteligência artificial. Mas ninguém iria tão longe no século passado.

3.1.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos

O artigo 1º, ao definir a EaD, inclui a necessidade de “mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados”, os quais devem ser “apresentados em diferentes suportes de informação”; que podem ser “utilizados isoladamente ou combinados” e; “veiculados pelos diversos meios de comunicação”.

Observa-se que, ao lado dos “exames”, aos quais se direcionam, os instrumentos didáticos despontam como principais protagonistas da EaD, ainda que tão genericamente definidos.

3.1.7 Credenciamento para atuar em EaD

O credenciamento para atuar em EaD é tratado singelamente pelo artigo 2º do Decreto 2.494/1998.

A oferta de cursos à distância depende de credenciamento específico da instituição, pública ou privada, para tanto, o qual depende do cumprimento das disposições do próprio Decreto e demais normas, inclusive aquelas específicas fixadas pelo Ministério da Educação, a quem também cabe fixar procedimentos, critérios e indicadores de qualidade para tanto.

O credenciamento institucional é limitado a cinco anos – e deve obedecer às demais normas pertinentes, podendo ser renovado. Há descredenciamento, em caso de irregularidade ou descumprimento padrões de qualidade¹⁷.

¹⁷ Textos pertinentes da norma, grifados: “Art. 2º Os **cursos a distância que conferem certificado ou diploma de conclusão** do ensino fundamental para jovens e adultos, do ensino médio, da educação profissional, e **de graduação** serão oferecidos **por instituições públicas ou privadas especificamente credenciadas** para esse fim, nos termos deste Decreto e conforme exigências a serem estabelecidas em ato próprio, expedido pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. [...] § 2º O credenciamento de instituições do sistema federal de ensino, a autorização e o reconhecimento de programas a distância, de educação profissional e de graduação de qualquer sistema de ensino deverão observar, além do que estabelece este Decreto, o que dispõem as normas contidas em legislação específica e as regulamentações a serem fixadas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto. [...] § 4º O **credenciamento** das instituições e a autorização dos cursos serão **limitados a cinco anos** , podendo ser renovados após avaliação. § 5º A **avaliação** de que trata o parágrafo anterior obedecerá a **procedimentos, critérios e indicadores de qualidade definidos em ato próprio** , a ser expedido pelo **Ministro de Estado da**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

3.1.8 Matrícula e demais assentamentos acadêmicos

A matrícula e demais assentamentos acadêmicos são tratados pelo Decreto 2.494/1998 nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

Parágrafo único. A matrícula nos cursos de graduação e pós-graduação será **efetivada mediante comprovação dos requisitos estabelecidos na legislação que regula esses níveis.**

Art. 4º Os **cursos a distância poderão aceitar transferência e aproveitar créditos obtidos pelos alunos em cursos presenciais**, da mesma forma que as **certificações totais ou parciais obtidas em cursos a distância poderão ser aceitas em cursos presenciais.**

Art. 5º **Os certificados e diplomas de cursos a distância autorizados pelos sistemas de ensino, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validade nacional.**

Art. 6º Os certificados e diplomas de cursos a distância emitidos por instituições estrangeiras mesmo quando realizados em cooperação com instituições sediadas no Brasil, deverão ser revalidados para gerarem efeitos legais, de acordo com as normas vigentes para o ensino presencial.

Educação e do Desporto. § 6º A **falta de atendimento aos padrões de qualidade** e a ocorrência de **irregularidade** de qualquer ordem serão objeto de diligência, sindicância, e, se for o caso, de processo administrativo que vise a apurá-los, sustando-se, de imediato, a tramitação de pleitos de interesse da instituição, podendo ainda acarretar-lhe o **descredenciamento.**

Carlos André Birnfeld

Como se entrevê, as matrículas e assentamentos pedagógicos em nada diferem da correlata dinâmica inerente aos cursos presenciais, sendo explicitado, inclusive, a possibilidade de natural transição dos alunos entre cursos regulares, presenciais ou sob o formato de EaD, em nada diferindo os respectivos certificados ou diplomas.

3.2 A EaD no Decreto 5.622/2005

Para exame dos dispositivos pertinentes do Decreto 5.622/2005 relacionados ao ensino superior utilizar-se-á dez categorias de análise, que correspondem aos respectivos conteúdos constantes na norma necessários ao presente tema:

- a) Escopo da Norma
- b) Conceito de EaD
- c) Diretrizes pedagógicas gerais
- d) Diretrizes sobre avaliação
- e) Diretrizes sobre os profissionais para EaD
- f) Diretrizes sobre instrumentos didáticos
- g) Diretrizes sobre local para ofertar EaD
- h) Credenciamento para atuar em EaD
- i) Possibilidades de convênios para oferta EaD
- j) Matrícula e assentamentos acadêmicos

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

3.2.1 Escopo da Norma

Conforme seu Art. 2º, o Decreto 5.622/2005 abrange, a priori, o credenciamento para atuar em EaD nos seguintes níveis e modalidades educacionais:

I – educação básica, nos termos do art. 30 deste Decreto;

II – educação de jovens e adultos, nos termos do art. 37 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

III – educação especial, respeitadas as especificidades legais pertinentes;

IV – **educação profissional**, abrangendo os seguintes cursos e programas:

a) técnicos, de nível médio; e

b) tecnológicos, de nível superior;

V – **educação superior, abrangendo os seguintes cursos e programas:**

a) seqüenciais;

b) de graduação;

c) de especialização;

d) de mestrado; e

e) de doutorado (grifo nosso)

Observa-se uma significativa alteração do texto, que, entre outros detalhamentos, passa, expressamente, a tratar da possibilidade de credenciamento para EaD dos cursos de pós-graduação *lato sensu* (especialização) e que, além disso, inclui no seu escopo, também, a pós-graduação *stricto sensu*.

Carlos André Birnfeld

Assim, passa a ser expressamente autorizada a EaD no nível de pós-graduação¹⁸, tanto para os cursos *lato sensu*¹⁹, sem maiores exigências além daquelas estabelecidas para os cursos presenciais²⁰, como para os cursos *stricto sensu*²¹, desta feita a depender de autorização e reconhecimento, sob o controle da CAPES e a partir das respectivas normas.

¹⁸ Ao tempo do Decreto, já era vigente a Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, que permitira a EaD no pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu*, a depender de credenciamento específico a ser feito pela União, nos termos do artigo 80 da LDB, além de autorização da CAPES, para os cursos *stricto sensu*.

¹⁹ In verbis: “Art. 24. A oferta de cursos de especialização a distância, por instituição devidamente credenciada, deverá cumprir, além do disposto neste Decreto, os demais dispositivos da legislação e normatização pertinentes [...]. Parágrafo único. As instituições credenciadas que ofereçam cursos de especialização a distância deverão informar ao Ministério da Educação os dados referentes aos seus cursos, quando de sua criação.

²⁰ Conforme o Parágrafo único do Art. 11 da Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001, os “cursos de pós-graduação *lato sensu* oferecidos a distância **deverão incluir, necessariamente, provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso**”. No curso da vigência do Decreto sobreveio a Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, estabelecendo especificamente” normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização”, a qual, no parágrafo único do artigo 6.º determinou que os “**cursos de pós-graduação *lato sensu* oferecidos a distância** deverão **incluir, necessariamente, provas presenciais e defesa presencial individual** de monografia ou trabalho de conclusão de curso”.

²¹ In verbis: “Art. 25. Os cursos e programas de mestrado e doutorado a distância estarão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica em vigor. § 1º Os atos de autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento citados no caput serão concedidos por prazo determinado

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Nessa perspectiva, a pós-graduação *stricto sensu* foi deixada, na prática, sob o comando da CAPES e sob a regência das respectivas normas.

3.2.2 *Conceito de EaD*

Oportuno trazer, *ab initio*, o texto do Decreto 5.622/2005:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como **modalidade educacional** na qual a **mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem** ocorre com a **utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação**, com **estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos**. [...] (grifo nosso)
§

1º A educação a distância organiza-se segundo **metodologia, gestão e avaliação peculiares**, para as quais **deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais** para:

- I – avaliações de estudantes;
- II – estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;
- III – defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e
- IV – atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

conforme regulamentação. § 2º Caberá à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES editar as normas complementares a este Decreto, no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*.”

Carlos André Birnfeld

Observe-se que a ênfase na auto-aprendizagem, do Decreto anterior, desapareceu, restando em seu lugar um “processo de ensino e aprendizagem” no qual a “mediação didático-pedagógica” se dá “com a utilização de meios e tecnologias da informação e comunicação”, e no qual estudantes e professores são efetivamente mencionados como protagonistas das atividades educativas.

Além disso, a definição introduz uma oportuna demarcação ante o ensino presencial, ao referir-se a “atividades educativas em lugares ou tempos diversos”. Engloba, assim, em regra, dois possíveis grupos de atividades em EaD:

b) síncronas – estudantes e professores laboram ao mesmo tempo, mas não no mesmo lugar;

a) assíncronas – estudantes e professores não laboram ao mesmo tempo, nem necessariamente no mesmo lugar;

Embora o texto da norma refira-se a tempos “ou” lugares distintos, na prática o mais comum é que as atividades em tempos distintos também sejam realizadas em lugares distintos, justo porque, na maioria das vezes, não faz sentido pretender o deslocamento dos estudantes para o ambiente institucional tão somente para atividades individuais.

Por outro lado, por vezes, esse deslocamento acaba por ser fundamental, tanto no contexto dos estudantes que precisam interagir com os equipamentos ou laboratórios do curso (inclusive de informática) quanto nos eventuais trabalho em grupo que sejam exigidos.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Outrossim, o parágrafo único do mesmo artigo deixa claro que a EaD não se cinge a essas atividades. Há, além dessas, atividades necessariamente presenciais (não apenas as avaliações, como no Decreto anterior, mas também estágios, defesas de trabalhos, etc.), tal como se verá abaixo, no tópico pertinente.

Não há como deixar de mencionar que se verifica um grande salto de qualidade, em relação à definição trazida pelo primeiro Decreto. Pode-se dizer que o Decreto 5.622/2005 traz o primeiro conceito de EaD que faz efetivamente sentido para o século XXI. É um conceito no qual já não cabe a EaD dos telecursos.

Por outro lado, trata-se de um conceito que traz, também, uma inovação absolutamente impertinente: concebe a natureza da EaD não mais como “forma de ensino”, mas como “modalidade educacional”.

Isso é incompatível com a LDB, a começar pelo artigo 80, que trata justamente da EaD e que determina que o Poder Público deve incentivar “o desenvolvimento e a veiculação de programas de **ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino**” (grifo nosso). Ora, se a EaD deve estar em todos os níveis e modalidades, por óbvio, não se pode concebê-la nem como nível, nem tampouco como modalidade de ensino.

Nessa perspectiva, na LDB, o “TÍTULO V”, que trata expressamente “Dos Níveis e das Modalidades de Educação e

Ensino” apresenta-se com exatos seis capítulos (do I ao V, além do V-A). No primeiro deles são explicitados os níveis (educação básica e superior). O capítulo II trata da educação básica. O capítulo III trata da educação profissional e tecnológica (que opera nos níveis básico e superior). O capítulo IV trata da educação superior. Dali em diante vem as modalidades de ensino: no capítulo V a “educação especial”²² e no capítulo V-A (incluído pela lei nº 14.191/2021) a “educação bilíngue de surdos”²³. A EaD sequer está nesse título: localiza-se no título VIII, que trata das “Disposições Gerais”.

Além disso, a única outra “modalidade” trazida pela LDB é a referida no artigo 62, que trata da formação de docentes para atuar na educação básica e que admite, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, aquela

²² In verbis: “CAPÍTULO V. DA EDUCAÇÃO ESPECIAL. Art. 58. Entende-se por **educação especial, para os efeitos desta lei, a modalidade de educação escolar** oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.” (grifo nosso)

²³ In verbis: “CAPÍTULO V-A. DA EDUCAÇÃO BILÍNGUE DE SURDOS. Art. 60-A. **Entende-se por educação bilíngue de surdos, para os efeitos desta lei, a modalidade de educação escolar** oferecida em língua brasileira de sinais (libras), como primeira língua, e em português escrito, como segunda língua, em escolas bilíngues de surdos, classes bilíngues de surdos, escolas comuns ou em polos de educação bilíngue de surdos, para educandos surdos, surdo-cegos, com deficiência auditiva sinalizantes, surdos com altas habilidades ou superdotação ou com outras deficiências associadas, optantes pela modalidade de educação bilíngue de surdos.”(grifo nosso)

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

“oferecida em nível médio, na **modalidade normal**” (grifo nosso).

3.2.3 Diretrizes pedagógicas gerais

Como se viu, a definição de EaD, vertida pelo artigo 1º, e respectivo parágrafo único, do Decreto 5.622/2005 já trouxe, implicitamente, importantes diretrizes pedagógicas que devem caracterizar a sua oferta nos processos de ensino e aprendizagem:

- a) operacionalização da mediação didático-pedagógica com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação;
- b) desenvolvimento atividades deixando em lugares ou tempos diversos;
- c) necessário protagonismo de estudantes e professores²⁴;
- d) necessidade de atividades presenciais.

Há que se destacar, inicialmente, a maior exigência de atividades presenciais na EaD trazida pelo Decreto 5.662/2005, para o qual não só as avaliações exigem presencialidade, mas também as atividades de estágio, laboratórios de ensino e defesas de trabalhos de conclusão de curso, quando, conforme as normas de regência do curso, sejam assim exigidas.

²⁴ A norma, além de estudantes e professores, refere-se, pela primeira vez, a figura dos “tutores”, mas não no conceito. Tão somente os cita, dentre profissionais a serem selecionados e capacitados, no artigo 26, que trata das parcerias para oferta em EaD. Mas não define quaisquer funções, papéis ou responsabilidades, nem de tutores, nem de docentes.

Oportuno destacar, por outro lado, que o artigo 3º deixa claro (como não poderia deixar de ser) que a “criação, **organização, oferta e desenvolvimento de cursos e programas a distância**” (grifo nosso) devem observar “ao estabelecido na legislação e em regulamentações em vigor”, o que, naturalmente, abrange as diretrizes curriculares fixadas pelo CNE para cada curso.

No mesmo compasso, o § 1º do mesmo artigo estabelece que os “cursos e programas a distância deverão ser projetados **com a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial**”.

Nessa perspectiva, convém anotar que o CNE/CES optou por estabelecer normas específicas relativas à duração dos cursos presenciais, sem abranger a EaD, de forma que, por conta desse § 1º essas normas são aplicáveis também à EaD²⁵.

Assim, em termos de diretrizes gerais, os cursos EaD estão sujeitos às mesmas exigências dos cursos presenciais, relativas ao seus projetos pedagógicos.

3.2.4 Diretrizes sobre a avaliação

O § 1º do artigo 1º prevê expressamente a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

- a) avaliações de estudantes;
- b) estágios obrigatórios, quando previstos na legislação

²⁵ Notadamente as Resoluções: CNE/CES nº 2/2007 CNE/CES nº 4/2009 e CNE/CP nº 2/2002

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

pertinente;

c) defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e

d) atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

Especialmente quanto às avaliações, há outras diretrizes importantes trazidas pelo artigo 4.º, in verbis

Art. 4º A avaliação do desempenho do estudante para fins de promoção, conclusão de estudos e obtenção de diplomas ou certificados dar-se-á no processo, mediante:

I – cumprimento das **atividades** programadas; e

II – realização de **exames presenciais**.

§ 1º Os **exames** citados no inciso II serão **elaborados pela própria instituição de ensino credenciada**, segundo **procedimentos e critérios definidos no projeto pedagógico do curso ou programa**.

§ 2º Os **resultados dos exames** citados no inciso II **deverão prevalecer sobre os demais resultados** obtidos em **quaisquer outras formas de avaliação a distância**.

Assim, enquanto o § 1º do artigo 1º determina a obrigatoriedade de momentos presenciais para avaliação dos estudantes, o artigo 4º admite que uma parte das avaliações seja em EaD e outra parte, denominada “exames”, seja presencial, devendo o resultado dessa segunda parte prevalecer sobre a primeira.

Carlos André Birnfeld

Uma forma de garantir essa prevalência é atribuir à avaliação presencial um peso maior, comumente 60%, de forma que seja impossível a aprovação apenas com os resultados das avaliações em EaD.

Sem prejuízo desse sopesamento, uma estratégia ainda mais segura envolve a exigência de desempenho mínimo, específico, nas próprias avaliações presenciais (v.g. o acerto de, ao menos 50%, nas questões do exame).

Importante destacar que os “exames” a que se refere o Decreto 5.622/2005, (assim como fora no texto do Decreto 2.494/1998) são, acima de tudo, “avaliações” (mais precisamente um dos tipos de avaliação, no contexto do Decreto 2.494/1998), devendo ser elaborados pela própria instituição de ensino credenciada, segundo procedimentos e critérios definidos no projeto pedagógico do curso ou programa.

Embora não tenha sido reproduzida pelo Decreto 5.622/2005, a disposição do parágrafo único do artigo 7º, do Decreto 2.494/1998, que estabeleceu expressamente que os exames deveriam **“avaliar competências descritas nas diretrizes curriculares nacionais, quando for o caso, bem como conteúdos e habilidades que cada curso se propõe a desenvolver”**, há que se ter essa disposição como implícita.

Ocorre que, no processo de ensino-aprendizagem, como já se disse, é essa a precípua finalidade dos procedimentos de avaliação: avaliar a aquisição, pelo estudante, das

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

competências previstas nas diretrizes curriculares nacionais fixadas pelo CNE para cada curso, bem como avaliar o conhecimento dos conteúdos e domínio de habilidades que cada curso se propõe a desenvolver, no âmbito de seus projetos pedagógicos.

3.2.5 Diretrizes sobre os profissionais para EaD

O Decreto 5.622/2005 não traz diretrizes significativas quanto aos profissionais que devam atuar na EaD. Mas dá um salto de qualidade em relação a norma anterior, vazia nesse sentido, ao incluir, expressamente, no conceito de EaD, trazido no artigo 1º, a figura do professor.

Outrossim, simplesmente menciona, dentre os requisitos para o credenciamento, referidos no inciso 12, a imprescindibilidade de “corpo docente com as qualificações exigidas na legislação em vigor e, preferencialmente, com formação para o trabalho com educação a distância”, repetindo, no artigo 24, que trata da oferta de cursos de especialização a distância, a exigência de que o “corpo docente” tenha a titulação adequada.

Além disso, tutores e docentes são referidos, expressamente, na alínea “b” do inciso IV do artigo 26, que trata da exigência de indicação das responsabilidades dos parceiros, na oferta dos cursos ou programas a distância, quando houver convênios interinstitucionais, incluindo, dentre essas, a necessidade de ajustes sobre “seleção e capacitação dos

professores e tutores”.

Nessa perspectiva, o grande avanço da norma é ter, pela primeira vez, pelo menos mencionado as figuras humanas, de docentes ou tutores, como integrantes do processo de ensino-aprendizagem na dita modalidade.

Por outro lado, a norma deixa aberta a possibilidade para que, a partir dos convênios, a escolha de docentes ou tutores se dê a partir de uma instituição parceira, sem credenciamento para atuar no ensino superior, o que não é compatível com toda a lógica que orienta a atuação privada no ensino superior.

3.2.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos

Os instrumentos didáticos, que apareciam como atores principais da EaD, na norma anterior, que ignorava os professores, são quase esquecidos pelo Decreto 5.622/2005.

Só não são completamente esquecidos pelo artigo 1º, o qual inclui a “utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação” dentre os elementos conceituais.

Afora isso, mais nada: sequer a determinação de que devam ser apresentados “em diferentes suportes de informação”, que constava na norma anterior foi repetido.

3.2.7 O local para ofertar EaD

Embora o § 1º do artigo 1º do Decreto 5.622/2005 tenha trazido uma lista de atividades que deveriam ser necessariamente presenciais, o mesmo, em sua redação

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

original, efetivamente não esclarecia, em nenhum dispositivo, onde essas atividades deveriam ser realizadas.

Importante destacar que o Decreto 2.494/1998 também fazia isso: não se encontrava em seu texto sequer eventual menção aos pólos para EaD.

Nesse contexto, ao menos, o Decreto 5.622/2005 foi melhor: no artigo 12, que lista os requisitos para o pedido de credenciamento da instituição, no inciso X, que trata da exigência de “descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico”, na respectiva alínea “c”, são mencionados os pólos de educação a distância,

[...] entendidos como **unidades operativas**, no País ou no exterior, **que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições**, para a **execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso**, quando for o caso;[...] (grifo nosso)

Se tem, aí, a primeira definição normativa de pólo de EaD, concebido como unidade operativa para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso. Unidade que, como tal, poderia ser partilhada por mais de uma instituição.

Mas era só isso que o Decreto trazia.

Talvez por isso, no ano seguinte, sua redação foi alterada pelo Decreto nº 6.303/2007, que não só modificou sensivelmente a definição, como trouxe vários importantes

Carlos André Birnfeld

detalhamentos, nos dispositivos que acrescentou ao artigo 10, in verbis:

Art. 1º Os arts. 10, 12, [...] do Decreto no 5.622, de 19 de dezembro de 2005, passam a vigorar com a seguinte redação:

Art. 10. Compete ao Ministério da Educação promover os atos de credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas a distância para educação superior.

§ 1º O **ato de credenciamento** referido no caput considerará como **abrangência para atuação** da instituição de ensino superior na modalidade de educação a distância, **para fim de realização das atividades presenciais obrigatórias**, a **sede da instituição** acrescida dos **endereços dos pólos de apoio presencial**, mediante avaliação in loco, aplicando-se os instrumentos de avaliação pertinentes e as disposições da Lei no 10.870, de 19 de maio de 2004.

§ 2º As **atividades presenciais obrigatórias**, compreendendo avaliação, estágios, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1.º, § 1.º, **serão realizados na sede da instituição** ou nos **pólos de apoio presencial, devidamente credenciados**.

§ 3º **A instituição poderá requerer a ampliação da abrangência de atuação, por meio do aumento do número de pólos de apoio presencial**, na forma de aditamento ao ato de credenciamento.

§ 4º **O pedido de aditamento será instruído com documentos que comprovem a existência de estrutura física e recursos**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

humanos necessários e adequados ao funcionamento dos pólos, observados os referenciais de qualidade, **comprovados em avaliação in loco**.

§ 5º No caso do pedido de aditamento visando ao funcionamento de pólo de apoio presencial no exterior, o valor da taxa será complementado pela instituição com a diferença do custo de viagem e diárias dos avaliadores no exterior, conforme cálculo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

§ 6º O **pedido de ampliação da abrangência** de atuação, nos termos deste artigo, **somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição**, exceto na hipótese de credenciamento para educação a distância limitado à oferta de pós-graduação lato sensu.

[...]

Art. 12. O pedido de credenciamento da instituição deverá ser formalizado junto ao órgão responsável, mediante o cumprimento dos seguintes requisitos:

X – descrição detalhada dos serviços de suporte e infra-estrutura adequados à realização do projeto pedagógico, relativamente a:

c) **pólo de apoio presencial é a unidade operacional**, no País ou no exterior, **para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância**; [...] (grifo nosso)

Tendo por foco a alínea “c” supracitada, observa-se que

embora a definição normativa continue a conceber o polo como unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas da EaD, foi acrescentado que essa unidade pode estar no país ou no exterior e que a EaD pode materializar cursos ou programas. Além disso, é alterada a denominação: o polo passa a ser referido como “polo de apoio presencial”.

De qualquer forma, pela primeira vez, passa a ser explicitado o local de referência para o desenvolvimento das atividades da EaD, especialmente as atividades presenciais: na sede da instituição ou os “polos de apoio presencial”, os quais, como tais, precisam ser especificamente credenciados, a partir de avaliação *in loco*.

3.2.8 Credenciamento para atuar em EaD

Conforme a norma, qualquer instituição de ensino, seja pública ou privada, pode solicitar o credenciamento junto ao MEC para oferecer cursos e programas na modalidade a distância, conforme estabelece o caput do artigo 9º do Decreto 5.622/2005.

O parágrafo único desse mesmo artigo amplia essa possibilidade, permitindo que instituições de pesquisa científica e tecnológica, reconhecidas pela excelência e relevância de sua produção, solicitem credenciamento específico para ofertar cursos de pós-graduação a distância, tais como especialização, mestrado, doutorado e educação

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

profissional tecnológica de pós-graduação.

O artigo 10 delimita que o MEC é o órgão competente para editar os atos de credenciamento de instituições de educação superior que desejam oferecer cursos e programas a distância. O § 1º do artigo 10 define que, para efeito de atividades presenciais obrigatórias (avaliação, estágios, defesa de trabalhos ou práticas de laboratório), a abrangência de atuação da instituição inclui tanto a sede quanto os polos de apoio presencial, os quais serão avaliados in loco conforme os instrumentos pertinentes e a Lei nº 10.870/2004. O § 2º esclarece que as atividades presenciais podem ocorrer na sede ou nos polos credenciados.

O artigo 12 descreve, em seu caput e incisos, a documentação e os requisitos que a instituição deve apresentar ao órgão MEC solicitar o credenciamento para atuar em EaD²⁶.

²⁶ São exigidos: habilitação jurídica, regularidade fiscal e capacidade econômico-financeira (Inciso I); histórico de funcionamento, quando for o caso (Inciso II); plano de desenvolvimento escolar para instituições de educação básica, contemplando oferta de cursos profissionais de nível médio a distância (Inciso III); plano de desenvolvimento institucional para o ensino superior (Inciso IV); estatuto ou regimento da instituição (Inciso V); projeto pedagógico dos cursos ou programas a serem ofertados a distância (Inciso VI); comprovação de corpo técnico e administrativo qualificado (Inciso VII); corpo docente com as qualificações legais e, idealmente, experiência em EAD (Inciso VIII); termos de convênios ou acordos de cooperação com instituições estrangeiras, quando já existirem parcerias internacionais (Inciso IX); além da descrição pormenorizada dos serviços de suporte e infraestrutura necessários (Inciso X), que inclui instalações físicas, laboratórios, polos de educação a distância, polos de apoio presencial e

Carlos André Birnfeld

O artigo 13 estabelece requisitos mínimos para o projeto pedagógico dos cursos e programas a distância²⁷.

O artigo 14, em sua redação original, previa que o credenciamento de instituição para a oferta dos cursos ou programas a distância teria “prazo de validade de até cinco anos, podendo ser renovado mediante novo processo de avaliação”.

Essa redação foi modificada pelo Decreto nº 6.303/2007, que condicionou o prazo de validade ao ciclo avaliativo, determinando a observância do Decreto nº 5.773/2006 (que trata da educação superior em geral), e demais normas

bibliotecas com acervo eletrônico remoto. O § 1º do **Art. 12** exige que a solicitação venha acompanhada de projeto pedagógico de, ao menos, um curso ou programa a distância. Em sua redação original, o § 2º permitia dispensar total ou parcialmente os requisitos do Inciso I para instituições já em funcionamento. Essa permissão foi suprimida no novo texto trazido pelo Decreto 6.303/2007 para o mesmo, segundo o qual o credenciamento para educação a distância que tenha por base curso de pós-graduação lato sensu ficará limitado a esse nível, o qual somente pode ser ampliado por meio de pedido de aditamento ao ato de credenciamento, conforme esclarece o § 3º, incluído pelo Decreto 6.303/2007.

²⁷ O Inciso I determina que o currículo deve obedecer às diretrizes curriculares nacionais definidas pelo MEC para cada nível e modalidade. O Inciso II exige plano de atendimento adequado a estudantes com necessidades especiais. O Inciso III detalha que o projeto pedagógico deve explicitar: os currículos e a quantidade de vagas (item “a” e “b”), o sistema de avaliação do estudante, incluindo avaliações presenciais e a distância (item “c”), e a descrição das atividades presenciais obrigatórias, tais como estágios e defesa de trabalhos, bem como o controle de frequência nessas atividades (item “d”).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

expedidas pelo Ministério da Educação. Os parágrafos 1.º a 4.º, do mesmo artigo, trazem mais detalhes sobre a validade do ato de credenciamento, que envolvem, em essência, a efetiva oferta do curso dentro dos padrões de qualidade esperados²⁸.

O artigo 16 determina que o sistema de avaliação da educação superior, instituído pela Lei 10.861/2004, aplica-se integralmente à modalidade a distância. Ou seja, não há distinção metodológica: indicadores, instrumentos e ciclos avaliativos valem tanto para os cursos presenciais quanto para os a distância.

Em caso de descumprimento das condições estabelecidas ou de deficiências detectadas, o artigo 17 autoriza o Poder Público a adotar medidas corretivas, após assegurar o contraditório e a ampla defesa²⁹.

²⁸ In verbis (já com alterações introduzidas por meio do Decreto nº 6.303/2007): “§ 1º A instituição credenciada deverá iniciar o curso autorizado no prazo de até doze meses, a partir da data da publicação do respectivo ato, ficando vedada a transferência de cursos para outra instituição. § 2º Caso a implementação de cursos autorizados não ocorra no prazo definido no § 1º, os atos de credenciamento e autorização de cursos serão automaticamente tornados sem efeitos. § 3º Os pedidos de credenciamento e credenciamento para educação a distância observarão a disciplina processual aplicável aos processos regulatórios da educação superior, nos termos do Decreto nº 5.773, de 2006, e normas expedidas pelo Ministério da Educação. § 4º Os resultados do sistema de avaliação mencionado no art. 16 deverão ser considerados para os procedimentos de renovação de credenciamento.”

²⁹ Conforme o caput do Art. 17, essas medidas podem incluir: instalação de diligência, sindicância ou processo administrativo (Inciso I); suspensão de

Carlos André Birnfeld

O Decreto 5.662/2005 ainda detalha, nos artigos 20 e seguintes, a correlação entre autonomia, autorização para atuação em EaD e a opção pela oferta de cursos em EaD.

Conforme o artigo 20, as instituições de ensino superior que possuem prerrogativa de autonomia universitária (Universidades e Centros Universitários) e já estão credenciadas para ofertar cursos a distância têm a liberdade de criar, organizar e, se necessário, extinguir seus próprios cursos ou programas em EaD, conforme autoriza o inciso I do art. 53 da Lei nº 9.394/1996. No mesmo compasso, o § 3º do mesmo artigo estabelece que o número de vagas disponíveis em cada curso, ou qualquer alteração nesse quantitativo, é definido pela própria instituição com autonomia, desde que respeite sua capacidade institucional, tecnológica e operacional para ofertar EAD.

No entanto, o § 1º do artigo 20 deixa claro que esses cursos só podem ser oferecidos nos locais e limites de abrangência definidos no ato de credenciamento — ou seja, não é permitido lançar novas turmas em polos que não estejam

reconhecimento de cursos superiores ou de renovação de autorização de cursos de educação básica e profissional (Inciso II); intervenção (Inciso III); desativação de cursos (Inciso IV); ou descredenciamento da instituição para a modalidade a distância (Inciso V). O § 1º esclarece que instituições ou cursos com desempenho insatisfatório na avaliação segundo a Lei 10.861/2004 estarão sujeitos às sanções previstas nos incisos I a IV. Por fim, o § 2º do **Art. 17** assegura o direito de recorrer ao órgão normativo de cada sistema de ensino contra quaisquer determinações impostas.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

naquele escopo previamente aprovado.

Além disso, conforme o § 2º do mesmo artigo, todos os atos de criação, organização ou extinção desses cursos devem ser comunicados formalmente à Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (MEC).

O artigo 21 regula questão no âmbito das instituições que não têm prerrogativa de autonomia universitária (Faculdades), mas que já estão credenciadas para oferecer educação a distância. Nesse caso, é obrigatório solicitar, junto ao MEC, a autorização para abrir qualquer curso ou programa de educação superior na modalidade a distância. De acordo com o § 1º do mesmo artigo, durante esse processo de autorização, será definido o número de vagas a serem ofertadas, e essa decisão dependerá de uma avaliação externa realizada pelo próprio MEC. No mesmo compasso, o § 2º do mesmo artigo reforça que, quando uma instituição de ensino superior incluir, no ato de credenciamento, a proposta de um ou mais cursos a distância (como previsto no § 1º do Art. 12), esses cursos também deverão passar pelo processo de autorização previsto neste mesmo artigo antes de serem efetivamente ofertados.

O artigo 22 trata dos procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos superiores a distância. Ele determina que esses pedidos sigam a legislação educacional em vigor — ou seja, não há regra específica aqui além daquelas já aplicadas aos cursos presenciais. No

Carlos André Birnfeld

parágrafo único do artigo 22, fica estipulado que, nos atos de reconhecimento (ou de renovação), devem constar o prazo de validade do reconhecimento concedido (Inciso I) e, para as instituições que não detêm autonomia universitária, o número de vagas que poderão ser oferecidas (Inciso II). Dessa forma, cada reconhecimento virá acompanhado de duas informações essenciais: o período de validade e a quantidade de alunos permitida para aquele curso a distância.

O artigo 23 especifica que qualquer instituição, antes de criar (somente instituições com autonomia: Universidades ou Centros Universitários) ou pedir autorização (Faculdades) para oferta de qualquer curso de graduação a distância em áreas reguladas, deve obter manifestação prévia dos Conselhos competentes: se o curso for de Medicina, Odontologia ou Psicologia, é necessário solicitar parecer ao Conselho Nacional de Saúde (Inciso I). Já para cursos de Direito, o parecer deve ser do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (Inciso II). O parágrafo único esclarece que esse procedimento deverá seguir, no que couber, as mesmas regras que se aplicam aos cursos presenciais dessas áreas, respeitando as particularidades da modalidade a distância e a legislação vigente para cada conselho.

No âmbito da pós-graduação lato sensu a distância, o artigo 24 determina que a oferta de cursos de especialização deve respeitar, além das exigências gerais contidas no Decreto, todas as normas específicas sobre educação em geral,

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

especialmente em relação à titulação mínima do corpo docente (Inciso I), à realização de exames presenciais obrigatórios (Inciso II) e à apresentação presencial de trabalho de conclusão ou monografia (Inciso III). O parágrafo único do Art. 24 exige que as instituições credenciadas para oferecer essas especializações informem ao MEC todos os dados relativos aos seus cursos no momento de sua criação, garantindo transparência quanto à oferta.

Quanto aos cursos de mestrado e doutorado a distância, o artigo 25 estabelece que os mesmos estão sujeitos, a priori, às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica que regula a pós-graduação *stricto sensu*. No § 1º do Art. 25, fica determinado que esses atos de autorização, reconhecimento e renovação serão sempre concedidos por prazo determinado, conforme estabelecerem os regulamentos aplicáveis. Já o § 2º do Art. 25 atribui à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a tarefa de editar, em até 180 dias após a publicação do Decreto, as normas complementares necessárias para implementar essas regras no âmbito da pós-graduação *stricto sensu* a distância (redação dada pelo Decreto nº 6.303/2007).

Por derradeiro, cumpre ressaltar que, conforme o parágrafo único do Art. 8º, o Ministério da Educação deverá organizar e manter sistema de informação, aberto ao público, disponibilizando os dados nacionais referentes à educação a

distância³⁰.

No mesmo compasso, conforme o artigo 33, as instituições credenciadas para a oferta de educação a distância deverão fazer constar, em todos os seus documentos institucionais, bem como nos materiais de divulgação, referência aos correspondentes atos de credenciamento, autorização e reconhecimento de seus cursos e programas³¹.

3.2.9 Possibilidades de convênios para oferta EaD

O Decreto 5.662/2005 inovou ao abrir possibilidades para que a oferta de cursos em EaD seja materializada por meio de convênios com outras instituições, credenciadas ou não.

Assim, nos termos do artigo 26, as instituições credenciadas para EaD podem ampliar suas possibilidades territoriais por meio de consórcios, parcerias, convênios, acordos, contratos ou instrumentos semelhantes com outras instituições, desde que observem quatro condições principais:

³⁰ Conforme o caput do mesmo artigo, os sistemas de informação abertos ao público devem trazer dados relativos a: I – credenciamento e renovação de credenciamento institucional; II – autorização e renovação de autorização de cursos ou programas a distância; III – reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos ou programas a distância; e IV – resultados dos processos de supervisão e de avaliação.

³¹ Conforme o § 1º do mesmo artigo os documentos a que se refere o caput também deverão conter informações a respeito das condições de avaliação, de certificação de estudos e de parceria com outras instituições.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Primeiro, o inciso I exige comprovação, por meio de ato do MEC após avaliação de comissão de especialistas, de que cada instituição vinculada tem competência para executar as atividades que lhe forem atribuídas no projeto pedagógico de EaD.

Segundo, o inciso II obriga que a parceria esteja claramente prevista e detalhada no plano de desenvolvimento institucional, no plano de desenvolvimento escolar ou no projeto pedagógico das instituições envolvidas.

Terceiro, o inciso III estabelece a necessidade de celebração formal do termo de compromisso, acordo ou convênio entre as partes.

Por fim, o inciso IV exige a indicação clara das responsabilidades de cada parceiro em relação à oferta dos cursos a distância, especificando quem cuida da implantação de polos de EaD (se necessário), da seleção e capacitação de professores e tutores, da matrícula, acompanhamento e avaliação dos estudantes, bem como da emissão e registro dos diplomas ou certificados correspondentes.

Observe-se, nesse sentido, que a norma deixa aberta a possibilidade de que, a partir dos convênios, um conjunto significativo de atos pedagógicos possa ser delegado a terceiros (seleção e capacitação de professores e tutores; matrícula, acompanhamento e avaliação dos estudantes; emissão de diplomas ou certificados; registro de diplomas ou certificados),

Carlos André Birnfeld

sem deixar claro se esses parceiros devem estar credenciados, perante o MEC, como instituições de ensino superior.

Além disso, a norma trata, especificamente, da possibilidade da celebração de convênios com instituições estrangeiras. Segundo o artigo 6º, qualquer convênio ou acordo de cooperação firmado entre instituição de ensino brasileira credenciada e sua similar estrangeira, com o objetivo de ofertar cursos ou programas a distância, precisa passar pela análise e homologação prévia do Poder Público. Isso permite que os diplomas e certificados resultantes dessa parceria tenham validade nacional³².

3.2.10 Matrícula e assentamentos acadêmicos

A matrícula e demais assentamentos acadêmicos são tratados pelo Decreto 5.622/2005 nos seguintes termos:

Art. 3º [...]

§ 2º Os cursos e programas a distância poderão aceitar transferência e aproveitar estudos realizados pelos estudantes em cursos e programas presenciais, da mesma forma que as certificações totais ou parciais obtidas nos cursos e programas a distância poderão ser aceitas em outros cursos e programas a

³² O artigo 12, inciso IX, complementa essa exigência ao determinar que, no pedido de credenciamento da instituição para oferta de EaD, devem ser apresentados – quando existirem – os termos desses convênios ou acordos de cooperação entre a instituição brasileira e a estrangeira. Dessa forma, o órgão público responsável já dispõe, desde o início, de toda a documentação sobre parcerias internacionais que suportam a proposta de EaD.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

distância e em cursos e programas presenciais, conforme a legislação em vigor.

Art. 5º Os diplomas e certificados de cursos e programas a distância, expedidos por instituições credenciadas e registrados na forma da lei, terão validade nacional.

Parágrafo único. A emissão e registro de diplomas de cursos e programas a distância deverão ser realizados conforme legislação educacional pertinente.

Como se observa, tal como era previsto no Decreto 2494/1998, as matrículas e assentamentos pedagógicos em nada diferem da correlata dinâmica inerente aos cursos presenciais, sendo explicitado, inclusive, a possibilidade de natural transição dos alunos entre cursos regulares, presenciais ou sob o formato de EaD, em nada diferindo os respectivos certificados ou diplomas.

No mesmo compasso, no que diz respeito aos diplomas estrangeiros de cursos superiores de graduação ou equivalentes a distância, o artigo 27 prevê que esses documentos só terão validade no Brasil se forem revalidados em universidade pública brasileira, conforme a legislação vigente.

O § 1º desse artigo autoriza a universidade responsável pela revalidação a exigir complementação de estudos, provas ou exames para suprir eventuais lacunas de conhecimento na área de formação.

O § 2º determina que sejam respeitados acordos internacionais de reciprocidade e equiparação de cursos,

Carlos André Birnfeld

evitando tratamento discriminatório a diplomas estrangeiros de instituições parceiras.

Por fim, o artigo 28 estabelece que diplomas de especialização, mestrado e doutorado obtidos a distância em instituições estrangeiras devem ser submetidos ao reconhecimento em universidade que possua curso ou programa equivalente reconhecido pela CAPES. Preferencialmente, essa universidade deve oferecer a mesma formação em regime de educação a distância, assegurando a equivalência de padrão acadêmico e metodológico.

3.3 A EaD no Decreto 9.057/2017

Para exame dos dispositivos pertinentes do Decreto 9.057/2017 relacionados ao ensino superior utilizar-se-á dez categorias de análise, que correspondem aos respectivos conteúdos constantes na norma necessários ao presente tema:

- a) Escopo da Norma
- b) Conceito de EaD
- c) Diretrizes pedagógicas gerais
- d) Diretrizes sobre avaliação
- e) Diretrizes sobre os profissionais para EaD
- f) Diretrizes sobre instrumentos didáticos
- g) Diretrizes sobre local para ofertar EaD
- h) Credenciamento para atuar em EaD

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

- i) Possibilidades de convênios para oferta EaD
- j) Matrícula e assentamentos acadêmicos

3.3.1 Escopo da Norma

O artigo 2º do Decreto 9.057/2017, de forma singela, amplia o leque de possibilidades para a EaD, ao referir-se, genericamente, que a “educação básica e a educação superior poderão ser ofertadas na modalidade a distância nos termos deste Decreto”, desde que “observadas as condições de acessibilidade que devem ser asseguradas nos espaços e meios utilizados”.

Nessa perspectiva, a priori, poderão ser ofertados, em EaD, respeitados os limites do Decreto, cursos da educação básica (que engloba ensino fundamental, médio e educação profissional) ou do ensino superior (que engloba, conforme o artigo 44 da LDB, quatro tipos de cursos: cursos sequenciais³³; cursos de graduação³⁴; cursos de pós-graduação³⁵ ou cursos de

³³ Conforme a LDB, artigo 44, inciso I, são: “cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente”.

³⁴ Conforme a LDB, artigo 44, inciso II, são “cursos de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo”;

³⁵ Conforme a LDB artigo 44, inciso III, são “cursos de pós-graduação, compreendendo **programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino**” (grifo nosso)

extensão³⁶).

Embora o escopo apresente-se ampliado, é preciso ressaltar que a norma não traz uma linha sequer sobre os cursos de extensão, nem sobre outros cursos de pós-graduação que não sejam *lato sensu* (especialização) ou *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

Em relação aos cursos pós-graduação *lato sensu*, a exemplo do Decreto anterior, não se apresenta qualquer exigência pedagógica significativa³⁷.

No mesmo compasso da sistemática anterior os cursos de

³⁶ Conforme a LDB, artigo 44, inciso IV são “cursos de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino”.

³⁷ Conforme o Decreto 9.057/2017: “Art. 11 As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação. [...]§ 2º **É permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância.** § 3º **A oferta de curso de graduação é condição indispensável para a manutenção das prerrogativas do credenciamento de que trata o § 2º**[...]. Já era vigente a Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, estabelecendo especificamente” normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *lato sensu*, em nível de especialização”, a qual, no parágrafo único do artigo 6º, determinou que os “**cursos de pós-graduação lato sensu oferecidos a distância deverão** incluir, **necessariamente, provas presenciais e defesa presencial individual** de monografia ou trabalho de conclusão de curso”. No curso da vigência do Decreto 9.057/2017 essa norma foi revogada e substituída pela Resolução CNE/CES nº 1, de 6 de abril de 2018, a qual efetivamente suprimiu a exigência de qualquer atividade presencial, remetendo ao PPC de cada curso o estabelecimento de avaliações (Art. 7º).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

pós-graduação, *stricto sensu* mantêm-se, na prática, sob a égide da CAPES e da respectiva legislação pertinente³⁸.

3.3.2 Conceito de EaD

O Decreto 9.057/2017 conceitua a EaD nos seguintes termos:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a **modalidade educacional** na qual a **mediação didático-**

³⁸ Conforme o Decreto 9.057/2017: “Art. 18. A oferta de programas de pós-graduação **stricto sensu na modalidade a distância** ficará **condicionada à recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes**, observadas as diretrizes e os pareceres do Conselho Nacional de Educação.” (grifo nosso). Quando sobreveio o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, era vigente a Resolução CNE/CES nº 7, de 6 de abril de 2017, que estabeleceu “normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*”, primeira manifestação específica do CNE sobre a pós-graduação *stricto sensu*, a qual, em seu artigo 3º fixou que as instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância poderão propor programas de mestrado e doutorado em EaD, cabendo a Capes “a definição dos procedimentos avaliativos referentes aos cursos de mestrado e doutorado na modalidade de Educação a Distância (EaD)” (§ 2º). Nesse sentido, veio a Portaria CAPES nº 275, de 18 de dezembro de 2018, dispondo “sobre os programas de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade a distância”, mais precisamente em seu artigo 7º, *in verbis*: “Art. 7º Na oferta de cursos *stricto sensu*, por meio da educação a distância, devem ser obrigatoriamente realizados de forma presencial: I - estágios obrigatórios, seminários integrativos, práticas profissionais e avaliações presenciais, em conformidade com o projeto pedagógico e previstos nos respectivos regulamentos; II – pesquisas de campo, quando se aplicar; e III - atividades relacionadas a laboratórios, quando se aplicar”. Essa norma foi revogada e substituída pela Portaria CAPES nº 90, de 24 de abril de 2019, hoje vigente, que repetiu, em seu Art. 7º, praticamente o mesmo texto.

Carlos André Birnfeld

pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.

Em relação ao conceito trazido, anteriormente, pelo Decreto 5.622/2005, foi mantida a ênfase em “processo de ensino e aprendizagem” no qual a “mediação didático-pedagógica” se dá com a “utilização de meios e tecnologias da informação e comunicação”.

Entretanto, além disso, o conceito passa a incluir, no mesmo processo, expressamente, a necessidade de “pessoal qualificado”, “políticas de acesso”, “acompanhamento e avaliação compatíveis”, entre outros³⁹. Por outro lado, também procura demarcar terreno ante o ensino presencial, ao referir-se a “atividades educativas em lugares e tempos diversos” (grifo nosso).

Levada ao pé da letra, não caberiam nesse conceito atividades síncronas, nas quais estudantes encontram-se ao mesmo tempo com os professores, mas a partir de lugares diversos (como é o caso das aulas transmitidas ao vivo).

Mas efetivamente essa não é a melhor interpretação, até

³⁹ Ao referir-se a “entre outros.” o texto da norma dá a impressão que faltou uma palavra: “outros fatores”?; “outros elementos”?; “outros incrementos”? Talvez nunca se saiba. Mas parece ser algo nesse sentido.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

porque o artigo 4.º da mesma norma refere-se à possibilidade de atividades presenciais, em conformidade com o projeto pedagógico, o que abre portas para quaisquer atividades presenciais (e inclusive para as atividades síncronas, as quais, deixando de ser abrangidas pelo conceito de EaD, só poderiam ser enquadradas como presenciais).

Ademais, a perspectiva mais importante é a pedagógica: há um ganho significativo ao assistir uma aula “ao vivo”, com possibilidade de interação imediata, se comparada com uma aula gravada, notadamente se a “aula ao vivo” também se mantiver à disposição, gravada, para eventual acesso posterior.

De qualquer forma, oportuno ressaltar que a definição avança, ao explicitar a necessidade de “pessoal qualificado”, o que abre espaço conceitual, entre outras funções, para as tutorias.

Por outro lado, mantém o enquadramento da EaD como “modalidade de ensino”, o que já se demonstrou ser absolutamente impertinente e incompatível com o próprio texto da LDB.

3.3.3 Diretrizes pedagógicas gerais

O Decreto 9.057/2017 trouxe efetivamente menos diretrizes pedagógicas do que seu antecessor. Um dos motivos pode ser o fato de que, quando da sua edição, já era vigente a Resolução CNE/CES nº 01/2016, que tratou detalhadamente da EaD no ensino superior, que será oportunamente abordada.

Carlos André Birnfeld

Seja como for, seguindo o exemplo anterior, o conceito de EaD trazido pelo artigo 1º, Decreto 9.057/2017 já trouxe, implicitamente, diretrizes pedagógicas que devem caracterizar a sua oferta:

a) mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação;

b) desenvolvimento de atividades educativas em lugares e tempos diversos;

c) necessário protagonismo de estudantes e profissionais da educação.

O artigo 3º deixa claro, como não poderia deixar de ser, que a “criação, organização, oferta e desenvolvimento de cursos a distância” devem observar a “legislação em vigor e as normas específicas expedidas pelo Ministério da Educação”, o que naturalmente abrange as diretrizes curriculares fixadas pelo CNE para cada curso, bem como as diretrizes que fixar sobre o tempo de duração dos cursos.

Não foi explicitada, como nos Decretos anteriores, a imprescindibilidade de atividades presenciais, nem mesmo as avaliações, antes denominadas “exames”. Todavia, o artigo 4º refere-se, explicitamente, a “atividades presenciais”, in verbis:

Art. 4º As atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais. (grifo nosso)

A depender dessa redação, a exigência de atividades presenciais é deslocada para os respectivos projetos pedagógicos dos cursos e da instituição (e portanto para autonomia institucional).

Ocorre que ao tempo do Decreto, era (e ainda é) vigente a Resolução CNE/CES nº 1/2016, que estabeleceu “Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância” e que dispõe, sobre essa questão, o seguinte:

Art. 26. O ato de credenciamento para EaD considerará, como abrangência geográfica para atuação da instituição de educação superior, a sede da instituição acrescida dos polos de EaD.

§ 1º **As atividades presenciais obrigatórias, compreendendo avaliação acadêmica, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1º, § 1º, do Decreto nº 5.622, de 2005**, serão realizadas na sede da instituição ou nos polos de EaD credenciados, admitindo-se convênios para a realização dos estágios supervisionados, em conformidade com a legislação vigente.[...]

Assim, não se pode dizer que inexista a obrigatoriedade de atividades presenciais, justo porque vigente norma que explicita essa exigência em relação à “avaliação acadêmica, defesa de trabalhos e práticas em laboratório”.

Carlos André Birnfeld

Ainda que a exigência seja complementada pela locução “conforme o art. 1º, § 1º, do Decreto nº 5.622, de 2005”, que se refere a um Decreto revogado (e substituído) pelo próprio Decreto 9.057/2017, não há nesse último Decreto nada que disponha efetivamente em contrário.

Fosse a intenção do Decreto 9.057/2017 efetivamente suprimir a exigência de atividades presenciais, o mesmo poderia ter feito (e não o fez). Ao contrário, referiu-se às mesmas, no artigo 4º, como implicitamente obrigatórias, em conformidade com os respectivos projetos pedagógicos.

Contudo, há que se considerar que o texto do Decreto poderia ter sido efetivamente mais claro e menos lacunoso, a menos a intenção fosse deixar a questão em aberto para ser resolvida em norma do próprio MEC. Como de fato acabou sendo.

Nesse sentido, observa-se que o caput do artigo 8.º da Portaria Normativa MEC nº 11, de 20 de junho de 2017⁴⁰, que teve por finalidade estabelecer “normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017”, inicialmente reproduz o texto do artigo 4º do Decreto 9.057.2017, mantendo, a priori, a lacuna antes referida. Porém, seus parágrafos caminham em outro sentido, admitindo que possam operar cursos EaD sem qualquer atividade presencial, desde que especificamente autorizados a tanto, in verbis:

⁴⁰ Essa Portaria foi revogada pela Portaria MEC 381/2025, que dispôs sobre as regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456/2025.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Art. 8º As **atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas no PDI e PCC**, serão realizadas na sede da IES, nos polos EaD ou em ambiente profissional, conforme definido pelas DCN.

§ 1º A oferta de **cursos superiores a distância sem previsão de atividades presenciais**, inclusive por IES detentoras de autonomia, fica **condicionada à autorização prévia pela SERES, após avaliação in loco no endereço sede**, para comprovação da existência de infraestrutura tecnológica e de pessoal suficientes para o cumprimento do PPC, atendidas as DCN e normas específicas expedidas pelo MEC.

§ 2º A **avaliação in loco, de que trata o parágrafo anterior, será realizada por comissão de avaliações do INEP, com a participação de especialistas em educação a distância [...] e utilização de instrumentos de avaliação adequados**, de maneira que os **cursos sejam acompanhados pelo MEC, com fins de garantir os parâmetros de qualidade e pleno atendimento dos estudantes**” (grifo nosso).

Assim, fora do Decreto, a Portaria, ora revogada, abriu as portas para a EaD 100% à distância – embora exija, expressamente, visita e avaliação prévia, in loco, para cada curso que assim pretenda operar, em qualquer tipo de instituição (abrangendo, portanto, Universidades; Centros Universitários ou Faculdades).

Carlos André Birnfeld

Trata-se de um marco normativo peculiar, eis que opera na contramão da norma anterior (e na contramão do que havia sido fixado pelo CNE). Antes eram explicitamente exigidas algumas atividades presenciais, notadamente as avaliações. Doravante as atividades presenciais passam a ser indicadas, exemplificativamente, ficando, todavia, sua inclusão efetiva nos cursos a depender de disposições constantes em documentos internos e autônomos da instituição (PDI e PPC).

Isso significa que cabe, também, às instituições, nos termos acima, com base nessa Portaria, decidir quais atividades devam ser presenciais, podendo ser qualquer uma das citadas na norma (tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório ou defesa de trabalho) ou qualquer outra devidamente justificada, ou qualquer combinação entre elas.

E caso as instituições, pelo seu PDI e nos projetos pedagógicos de seus cursos venham a estabelecer que nenhuma atividade presencial será exigida, será necessária autorização prévia, do MEC, para tanto, tal como antes descrito.

Ainda assim restaria um óbice: os cursos a distância estão obrigados a operar com ao menos 10% de sua carga em formato obrigatoriamente presencial, para as atividades de extensão, desde 2023, em conformidade com os artigos 9º e 19 da Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018, que fixou essa obrigação expressamente no artigo 9º e que deu, no artigo 19, até três anos de prazo para implementação da obrigação, prazo esse prorrogado em um ano pelo artigo 1º da

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Resolução CNE/CES nº 1, de 29 de dezembro de 2020.

3.3.4 Diretrizes sobre a avaliação

Como se viu acima, o Decreto 9.057/2017 altera a dinâmica anterior, deixando, de forma lacunosa, a eventual exigência de qualquer atividade presencial (tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório ou defesa de trabalho, entre outras) para livre escolha das instituições, devidamente materializada em seus documentos internos (PDI e PPC), desde que respeitadas as normas pertinentes a cada curso.

Nessa perspectiva, se considerado apenas o Decreto 9.057/2017, é possível afirmar que as instituições não estão obrigadas a operar com avaliação presencial, podendo escolher outras quaisquer outras atividades presenciais. Ou, caso pretendam operar 100% EaD, precisam solicitar autorização específica do MEC para tanto, a ser dada após visita in loco.

Por outro lado, se considerada a Resolução CNE/CES nº 1/2016, ainda vigente, as avaliações devem necessariamente ser presenciais, assim como as defesas de trabalho e as práticas de laboratório, se for o caso.

Diante dessa lacuna (ou diacronia), entende-se que, em regra, não há como conceber a avaliação senão como ato presencial.

E um dos principais motivos é exatamente a questão da identificação do estudante. Como garantir que quem esteja

Carlos André Birnfeld

sendo avaliado seja exatamente o estudante matriculado? Como impedir que terceiros respondam por ele e que a instituição acabe por dar como aprovado (e nele “colar o grau” do aprendizado obtido) quem de fato não se sabe se demonstrou pessoalmente ter adquirido os necessários conhecimentos, habilidades e competências?

Se preocupações como essa forem insignificantes para uma instituição é preciso ter claro que a mesma terá perdido o rumo de sua própria razão de ser. De sua dupla missão: ensinar e verificar a efetiva aquisição do aprendizado.

Nesse viés, oportuno resgatar novamente a disposição do parágrafo único do artigo 7º, do Decreto 2.494/1998, que estabeleceu expressamente que os exames deveriam “avaliar competências descritas nas diretrizes curriculares nacionais, quando for o caso, bem como conteúdos e habilidades que cada curso se propõe a desenvolver” – a qual se deve ter, sempre, por implícita e naturalmente vigente.

Como já se disse, há uma precípua e indeclinável finalidade dos procedimentos de avaliação no processo de ensino-aprendizagem: avaliar a aquisição, pelo estudante, das competências previstas nas diretrizes curriculares nacionais fixadas pelo CNE para cada curso, bem como avaliar o conhecimento dos conteúdos e domínio de habilidades que cada curso se propõe a desenvolver, no âmbito de seus projetos pedagógicos.

Nesse sentido, há de se lamentar profundamente o vazio

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

colocado – a norma perdeu a oportunidade de ser clara e de contribuir efetiva e pedagogicamente para a qualidade da educação superior.

Por outro lado, além dessa, entre as lacunas está, também, a ausência de dispositivo que disponha sobre a preponderância da avaliação presencial, que havia no Decreto 5.622/2005. No texto posto, não há nenhuma obrigatoriedade, nem de maior peso, nem de preponderância que dê maior relevância à avaliação presencial.

Por derradeiro – e sem querer aprofundar ou esgotar esse (também imenso) debate pedagógico – oportuno ressaltar que os dispositivos cuja ausência se lamenta, por si sós, não garantem a qualidade da EaD (e nem dos cursos presenciais)⁴¹.

Mas fixar a obrigatoriedade de avaliação presencial, como regra geral, com a devida identificação do estudante, com peso preponderante na nota final, e fundamentalmente com seriedade, certamente contribui para a garantia de um procedimento menos propenso a desvios éticos, seja dos estudantes, seja das instituições, ou mesmo da respectiva concorrência. O procedimento, certamente, não fará honesto quem não queira ser, mas ajudará, ao menos, a escancarar essa desonestidade.

⁴¹ Na verdade é possível que apenas a avaliação por feita de forma independente, por terceiro credenciado, possa ser a única efetivamente confiável num contexto em que pouco se possa confiar nos educadores.

3.3.5 Diretrizes sobre os profissionais para EaD

O conceito de EaD, constante no artigo 1º do Decreto 9.057/2017, deixa de referir-se expressamente a “professor”, como era no Decreto 9.622/2005, incluindo, em seu lugar a expressão “profissionais da educação”. Além disso, agrega, logo após a expressão “com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação”, a expressão “com pessoal qualificado”.

Outrossim, o § 1º do artigo 5º, que trata dos polos, refere-se à necessidade de manutenção de “infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada”. No mesmo compasso, o artigo 13, que trata da avaliação in loco nos processos regulatórios da EaD, especifica que a mesma tem por objetivo “verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal”.

Assim há, por um lado, um avanço, posto que a EaD não funciona apenas com professores e, além disso, de fato, nada na EaD funciona sem pessoal qualificado (o que, como se viu, foi esquecido pelo primeiro dos conceitos, trazido pelo Decreto 2.494/1998). Por outro lado, a ausência de menção expressa a figura do professor, poderia induzir a perspectiva de que os mesmos não sejam necessários – o que é efetivamente incondizente com a legislação.

Nesse compasso, é oportuno ressaltar que LDB, em seu “TÍTULO IV”, que trata da “Organização da Educação Nacional”, mais precisamente no artigo 13 estabelece que são

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

incumbências docentes, entre outras: elaborar e cumprir seu plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; zelar pela aprendizagem dos alunos; estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento; ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos; bem como participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional. Seria, pelo menos, pedagógico que a regulamentação da EaD resgatasse essas funções e ainda trouxesse o desdobramento específico das mesmas para este contexto.

A figura do tutor, por outro lado, não é sequer mencionada na LDB – e de fato faria muito sentido que a regulamentação da EaD, que o menciona (e cria), ao menos se prestasse a descrever suas funções – e os limites dessas, em relação às responsabilidades docentes.

Mas o Decreto 9.057/2017, a exemplo das normas anteriores, não faz nem uma coisa nem outra. E já seria hora de fazê-lo, considerando quase duas décadas de experiências.

Todavia, aparentemente, a opção foi justamente por não dizer o que poderia ser dito, a fim de deixar maior espaço à criatividade institucional (e a seus arranjos internos econômico-educacionais).

E essa opção tem uma consequência: induzir à (equivocada) perspectiva de que não há limites aos arranjos pedagógicos internos das instituições, notadamente os que

Carlos André Birnfeld

venham a retirar dos professores as incumbências que a LDB lhes fixou, transferindo as mesmas a outros profissionais com menos remuneração e qualificação, senão diretamente aos computadores.

De outra banda, cumpre ressaltar que, expressamente, docentes e tutores são referidos, respectivamente, nos incisos II e III do § 1º do artigo 19 do Decreto 9.057/2017, que trata da celebração de convênios para fins de parcerias entre a instituição de ensino credenciada para educação a distância e outras pessoas jurídicas exclusivamente para fins de funcionamento de polo de educação a distância, deixando claro que o convênio deve estabelecer a responsabilidade exclusiva da instituição de ensino credenciada para EaD quanto aos mesmos. Trata-se de efetiva melhoria em relação ao disposto anteriormente, justo porque esclarece que instituições não credenciadas para o ensino superior não podem ter qualquer tipo de controle pedagógico, especialmente sobre os docentes.

3.3.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos

O Decreto 9.057/2017 mantém, no conceito de EaD trazido pelo artigo 1º, a “utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação”, dentre os elementos conceituais, tal como já fora no Decreto 5.622/2005.

Além disso, o § 1º do artigo 5º, que trata dos polos, refere-se à necessidade de manutenção de “infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada”. No mesmo compasso, o

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

artigo 13, que trata da avaliação in loco nos processos regulatórios da EaD, especifica que a mesma tem por objetivo “verificar a existência e a adequação de metodologia, de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal”.

3.3.7 O local para desenvolvimento da EaD

Conforme o artigo 4.º do Decreto 9.057/2017, as atividades presenciais, tais como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório, bem como a defesa de trabalhos, deverão ser realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional⁴². O artigo seguinte traz o respectivo conceito, resgatando a denominação “polo de EaD”, no lugar do termo “polo de apoio presencial”, antes vigente:

Art. 5º O polo de educação a distância é a unidade descentralizada da instituição de educação superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância (grifo nosso)

O Decreto 9.057/2017 ainda estabelece que esses polos devem dispor de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal compatível com os projetos pedagógicos dos cursos e com os programas de desenvolvimento institucional (artigo 5º, § 1º).

A mesma norma proíbe a oferta de cursos superiores

⁴² No caso dos cursos de pós-graduação lato sensu, na modalidade a distância, o artigo 15 da mesma norma permite que as atividades presenciais ocorram em locais distintos da sede ou dos polos de EaD.

Carlos André Birnfeld

presenciais nas instalações dos polos de educação a distância, bem como a realização de cursos a distância em locais não autorizados pela legislação. (artigo 5º, § 2º).

Oportuno observar que o Decreto 9.057/2017, embora não conte com disposição expressa autorizando (como ocorreu na redação original do Decreto anterior), não proíbe o uso de um mesmo polo de EaD por mais de uma instituição de ensino, desde que o mesmo apresente estrutura para tanto.

Assim, a partilha de polos EaD por mais de uma instituição é possível. Por outro lado, é proibido que, nesse mesmo local, opere qualquer curso superior presencial. Nesse contexto, a única hipótese em que cursos presenciais e à distância ocupem o mesmo espaço é quando o curso em EaD é ofertado na própria sede da instituição credenciada.

Em relação a norma anterior, o conceito de polo efetivamente mudou: antes, conforme o artigo 12, inciso X, alínea “c” do Decreto 9.622/2005, o polo destinava-se ao “desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância”. Doravante, sua função cingiu-se “ao desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância”.

O conceito do Decreto 9.622/2005 fazia do polo um efetivo ponto de encontro, aparelhado, para todas as atividades da EaD que se fizessem necessárias, presenciais ou não, educacionais ou administrativas. Para o Decreto 9.057/2017

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

passa a ser tão somente um lugar para a realização de atividades presenciais – quando e se houverem.

Por outro lado, a norma revela-se aprimorada quando esclarece que as atividades do curso de EaD possam realizar-se na sede, nos polos ou em ambiente profissional. A menção a possibilidade de atividades na sede e aos polos já se encontrava na norma anterior, mas a inclusão dos ambientes profissionais além de inédita, é profícua, pois é comum que os estágios profissionais dos cursos sejam realizados nesses ambientes.

Por derradeiro, conforme o caput do Art. 16, a criação de um novo polo de educação a distância é considerada competência da instituição de ensino credenciada para a modalidade, observadas as normas pertinentes⁴³. O respectivo § 1º estabelece o dever de informar ao MEC toda vez que houver criação de polo ou mudança de endereço de um polo, seguindo regras específicas a serem definidas em regulamento. Já o § 2º prevê que, ao extinguir um polo de educação a distância, a instituição deve comunicar o MEC após encerrar todas as atividades educacionais naquele polo, garantindo que todos os

⁴³ Conforme a Portaria Normativa MEC 11, de 20 de junho de 2017, em seu artigo 12, as IES credenciadas para a oferta de cursos superiores a distância poderão criar polos EaD por ato próprio, observando os quantitativos máximos definidos a seguir, considerados o ano civil e o resultado do Conceito Institucional (CI) mais recente: CI=3 – 50 polos; CI=4 – 150 polos; CI=5 – 250 polos. Essa Portaria foi revogada pela Portaria MEC 381/2025, que dispôs sobre as regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456/2025.

direitos dos alunos e da comunidade acadêmica sejam preservados (artigo 16, § 1º e § 2º).

Nesse sentido, ocorre uma ruptura com a lógica da norma anterior, na qual havia, na prática, um “credenciamento de polo”, individualizado ou em conjunto, dentro de um processo regulatório formal.

A partir do Decreto 9.057/2017 e das alterações correlatas, em regra, a instituição credenciada para EaD, por ato próprio, cria o polo – e responsabiliza-se pela sua adequação.

3.3.8 Credenciamento para atuar em EaD

Segundo o artigo. 6º, inciso I, do Decreto 9.057/2017 cabe ao Ministério da Educação credenciar e reconduzir instituições de ensino para oferecer cursos de educação superior a distância.

Ainda de acordo com o artigo 6º, inciso II, o Ministério da Educação também é responsável por autorizar, reconhecer e renovar o reconhecimento de cursos superiores a distância das instituições que fazem parte do sistema federal de ensino.

Conforme o artigo 11 da mesma norma, as instituições de ensino superior privadas⁴⁴ precisam solicitar ao Ministério da

⁴⁴ O que não ocorre com as instituições públicas, conforme o artigo 12 da mesma norma. Essas instituições, se ainda não credenciadas para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ficam “automaticamente credenciadas, pelo prazo de cinco anos, contado do início da oferta do

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Educação o credenciamento para oferecer cursos superiores a distância. O § 1º do mesmo artigo deixa claro que, para avaliar essa solicitação, o MEC deve considerar não só a sede da instituição, mas também os polos de educação a distância previstos no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso, verificando se a estrutura e metodologia são adequadas.

Observe-se que, embora o artigo 11 refira-se a necessidade de serem considerados, para o credenciamento, “não só a sede da instituição, mas também os polos de educação a distância” o artigo 13 determina que, para credenciar, recredenciar ou autorizar cursos a distância, basta a “avaliação in loco na sede da instituição”. Os polos até podem ser considerados (sem necessidade de visita in loco), para fins de atribuir ou não o credenciamento à instituição ou a autorização aos cursos mas não recai sobre os mesmos um

primeiro curso de graduação nesta modalidade, condicionado à previsão no Plano de Desenvolvimento Institucional”. O respectivo Parágrafo único estabeleceu que essas instituições, todavia, “ficarão sujeitas ao recredenciamento para oferta de educação na modalidade a distância pelo Ministério da Educação, nos termos da legislação específica. É certamente um dispositivo que arripa os ossos da qualidade que se espera para o ensino superior. Instituições, cuja característica comum é exatamente nunca terem atuado em EaD recebem, de pronto, a mais ampla possibilidade de assim atuarem, como se tão somente o fato de serem públicas tivessem, por si só, inata qualidade para tudo. Assim fosse, quanto desperdício de tempo e dinheiro submetê-las às avaliações do SINAES. É tão dissonante de toda a dinâmica normativa e meritocrática que orienta o sistema que não há nada a considerar ou dizer além desse protesto em nota de rodapé.

Carlos André Birnfeld

credenciamento específico, eis que, como já se asseverou, a criação e manutenção dos mesmos constitui-se responsabilidade da instituição⁴⁵.

Nessa perspectiva, sendo deferido credenciamento à instituição e concedida autorização ou reconhecimento de curso em EaD, há que se considerar automaticamente autorizados os respectivos polos.

De qualquer forma, essa visita tem como objetivo verificar se a metodologia, infraestrutura (física e tecnológica) e equipe de pessoal são adequadas para executar o que está previsto no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico de Curso. Seu parágrafo único esclarece que esses processos devem seguir, sempre que aplicáveis, as normas processuais que valem para a educação superior em geral.

O § 2º do artigo 11 prevê que uma instituição pode ser credenciada, em ato único, para oferecer cursos de graduação e

⁴⁵ Conforme a Portaria Normativa MEC 11, de 20 de junho de 2017, em seu artigo 5º, as avaliações in loco nos processos de EaD serão concentradas no endereço sede da IES. § 1º A avaliação in loco no endereço sede da IES visará à verificação da existência e adequação de metodologias, infraestrutura física, tecnológica e de pessoal que possibilitem a realização das atividades previstas no PDI e no Projeto Pedagógico do Curso – PPC. § 2º Durante a avaliação in loco no endereço sede, as verificações citadas no § 1º também devem ser realizadas, por meio documental ou com a utilização de recursos tecnológicos disponibilizados pelas IES, para os Polos de EaD previstos no PDI e nos PPC, e os ambientes profissionais utilizados para estágio supervisionado e atividades presenciais

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

pós-graduação lato sensu em EaD. Entretanto, conforme o § 3º, para manter esse credenciamento, há necessidade da oferta de ao menos um curso de graduação, presencial ou em EaD.

Oportuno destacar que as exigências relativas a criação de cursos de Direito e da área da saúde em EaD, que constavam explicitamente no Decreto anterior, não mais constam no Decreto 9.057/2017, justo porque o artigo 41 do Decreto 9.235/2017, que 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, assumiu essa função, determinando que a oferta de cursos de graduação em Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem, em EaD, inclusive em universidades e centros universitários, depende de autorização do Ministério da Educação, após prévia manifestação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil e do Conselho Nacional de Saúde.

Ressalvadas as hipóteses acima, conforme o artigo 14 do Decreto 9.057/2017, as instituições de ensino que já têm autonomia (Universidades e Centros Universitários), em regra não precisam de autorização adicional ou específica para ofertar seus cursos superiores à distância. O parágrafo único desse artigo impõe, todavia, que a instituição informe ao MEC sobre a oferta de qualquer curso a distância no prazo de sessenta dias após a criação, para que o Ministério possa supervisionar, avaliar e, posteriormente, reconhecer

Carlos André Birnfeld

formalmente o curso.

Outrossim, o artigo 22 dispõe que, quando uma instituição de ensino superior recebe credenciamento exclusivo para ofertar cursos de pós-graduação lato sensu a distância, esse ato também vale para permitir a oferta de cursos de graduação a distância, sem necessidade de um novo credenciamento ou aditamento.

Esse conjunto de dispositivos aponta para uma nova dinâmica: observa-se relativa autonomia entre o credenciamento para atuar em EaD – que é institucional, e, em regra, desvinculado de um curso específico – e as autorizações e reconhecimentos de cursos, que seguem sua dinâmica própria, relacionada ao desempenho dos próprios cursos, independentemente da modalidade⁴⁶.

Mantendo a perspectiva de publicização dos dados, já prevista no Decreto anterior, o artigo 8º estabelece que os sistemas de ensino (federal, estaduais e distrital), em colaboração, devem manter disponíveis ao público informações sobre: o credenciamento e credenciamento institucional para cursos a distância (Inciso I); autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade a

⁴⁶ A autonomia é relativa justo porque eventualmente a irregularidade na oferta de algum curso específico pode ter por base exatamente uma irregularidade no modo de proceder da própria EaD, situação na qual a instituição corre o risco, concomitante, de perder o credenciamento para atuar em EaD e também perder a autorização para oferta do curso.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

distância (Inciso II); e sobre os resultados dos processos de avaliação e supervisão desses cursos (Inciso III).

A publicização das informações relativas aos cursos constitui, também, dever legal das instituições de ensino, determinado pela Lei 13.168/2015, que alterou o artigo 47 da LDB, incluindo vários dispositivos nesse sentido.⁴⁷

⁴⁷ Art. 1º O § 1º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 47 [...] § 1º As instituições informarão aos interessados, antes de cada período letivo, os programas dos cursos e demais componentes curriculares, sua duração, requisitos, qualificação dos professores, recursos disponíveis e critérios de avaliação, obrigando-se a cumprir as respectivas condições, e a publicação deve ser feita, sendo as 3 (três) primeiras formas concomitantemente: I – em página específica na internet no sítio eletrônico oficial da instituição de ensino superior, obedecido o seguinte: a) toda publicação a que se refere esta Lei deve ter como título ‘Grade e Corpo Docente’; b) a página principal da instituição de ensino superior, bem como a página da oferta de seus cursos aos ingressantes sob a forma de vestibulares, processo seletivo e outras com a mesma finalidade, deve conter a ligação desta com a página específica prevista neste inciso; c) caso a instituição de ensino superior não possua sítio eletrônico, deve criar página específica para divulgação das informações de que trata esta Lei; d) a página específica deve conter a data completa de sua última atualização; II – em toda propaganda eletrônica da instituição de ensino superior, por meio de ligação para a página referida no inciso I; III – em local visível da instituição de ensino superior e de fácil acesso ao público; IV – deve ser atualizada semestralmente ou anualmente, de acordo com a duração das disciplinas de cada curso oferecido, observando o seguinte: a) caso o curso mantenha disciplinas com duração diferenciada, a publicação deve ser semestral; b) a publicação deve ser feita até 1 (um) mês antes do início das aulas; c) caso haja mudança na grade do curso ou no corpo docente até o início das aulas, os alunos devem ser comunicados sobre as alterações; V - deve conter as seguintes informações: a) a lista de todos os cursos oferecidos pela instituição de ensino superior;

3.3.9 Possibilidades de Convênios para oferta EaD

Mantendo a possibilidade aberta pelo Decreto anterior, o Decreto 9.057/2017, em seu artigo 19, admite o regime de parceria entre a instituição de ensino credenciada para EaD e outras pessoas jurídicas, para operacionalizar o respectivo polo.

Essa parceria deverá ser formalizada em documento próprio⁴⁸, o qual deve conter todas as obrigações das entidades parceiras, obedecendo às regulamentações pertinentes estabelecidas pelo MEC⁴⁹. O § 1º do mesmo artigo determina que, em qualquer caso, devem ficar sob a responsabilidade da instituição de ensino credenciada para EaD a prática de atos acadêmicos referentes ao objeto da parceria (portanto referentes aos cursos); o corpo docente; os tutores; o material didático e a expedição das titulações conferidas.

O § 3º do mesmo artigo ainda estabelece que a instituição de ensino deverá manter atualizadas junto ao Ministério da Educação as informações sobre os polos, a celebração e o

b) a lista das disciplinas que compõem a grade curricular de cada curso e as respectivas cargas horárias; c) a identificação dos docentes que ministrarão as aulas em cada curso, as disciplinas que efetivamente ministrará naquele curso ou cursos, sua titulação, abrangendo a qualificação profissional do docente e o tempo de casa do docente, de forma total, contínua ou intermitente”.

⁴⁸ Conforme o § 2º do mesmo artigo o documento de formalização da parceria de que trata o §1º, ao qual deverá ser dada ampla divulgação, deverá ser elaborado em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional de cada instituição de ensino credenciada para educação a distância.

⁴⁹ Especialmente a Portaria Normativa MEC 11, de 20 de junho de 2017.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

encerramento de parcerias, a fim de garantir o atendimento aos critérios de qualidade e assegurar os direitos dos estudantes matriculados.

Observa-se, no caso, um significativo avanço na regulação, eis que, nos termos antes vigentes não se encontravam definidas as funções de cada parceiro, levando a contextos nos quais, muitas vezes, instituições sem credenciamento perante o MEC chegavam a ter o controle praticamente completo dos cursos: atos pedagógicos, professores, tutores, acompanhamento e avaliação, restando às instituições efetivamente credenciadas basicamente a emissão dos diplomas e certificados⁵⁰.

Nesse sentido, a clara separação entre funções acadêmicas (que somente podem ser realizadas por instituições devidamente credenciadas) e funções basicamente logísticas e de comunicação (únicas incumbências possíveis para instituições não credenciadas) se fez presente na norma, assim como se fez presente no Decreto 9.235/2017, que, conforme o inciso IV do artigo 72, passou a considerar, expressamente, como irregularidades administrativas educacionais, passíveis

⁵⁰ Na experiência deste autor, na condição de auxiliar “ad hoc” à SERES/MEC, nos processos de supervisão, foram centenas, senão milhares de situações como essas, algumas efetivamente fora das margens legais, porque se envolviam instituições sem credenciamento para EaD que atuavam com cursos de extensão, fora das suas sedes, os quais tinham seus conteúdos aproveitados para dispensa de disciplinas em cursos da sede, dentre as quais se destacou, pelo volume de instituições envolvidas, as denunciadas no âmbito da CPI capitaneada pela Assembléia Legislativa de Pernambuco, a partir do ano de 2015.

de aplicação de penalidades, a “terceirização de atividade finalística educacional, sob quaisquer designações, na oferta de educação superior”.

3.3.10 Matrícula e demais assentamentos acadêmicos

Ao contrário do que faziam os decretos precedentes, o Decreto 9.057/2017 não traz nenhum dispositivo relativo a matrículas, aproveitamento de estudos, transferências ou diplomas, referentes a alunos matriculados em EaD.

Ocorre que, efetivamente, não faz sentido haver qualquer diferença de tratamento, relativos a matrículas, aproveitamento de estudos, transferências ou diplomas, se comparados os estudantes matriculados em EaD ou ensino presencial. Inclusive, como se viu, era exatamente o que estava estabelecido nos Decretos precedentes.

Seja como for, ainda no ano de 2017, o Decreto 9.235/2017, que, conforme seu artigo 1º, “dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior – IES” relativamente aos “cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância, no sistema federal de ensino”, houve por bem, com mais detalhamento, repetir o comando antes constante no Decreto 5.622/2005, conforme abaixo:

Art. 98. Os cursos a distância poderão aceitar transferência, aproveitamento de estudos e certificações totais ou parciais realizadas ou

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

obtidas pelos estudantes em cursos presenciais, da mesma forma que os cursos presenciais em relação aos cursos a distância, conforme legislação.

Art. 99. Os diplomas de cursos de graduação serão emitidos pela IES que ofertou o curso e serão registrados por IES com atribuições de autonomia, respeitada o disposto no art. 27 e conforme regulamento a ser editado pelo Ministério da Educação.

§ 1º As universidades, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e os Centros Federais de Educação Tecnológica registrarão os diplomas expedidos por eles próprios e aqueles emitidos por instituições de ensino superior sem autonomia.

§ 2º Os centros universitários poderão registrar diplomas dos cursos por eles oferecidos.

Art. 100. **É vedada a identificação da modalidade de ensino na emissão e no registro de diplomas.**

De qualquer forma, desde a primeira regulamentação, efetivamente nada mudou em relação aos assentamentos acadêmicos dos estudantes matriculados em cursos EaD e suas prerrogativas de tratamento, em pé de igualdade, em relação aos estudantes do ensino presencial.

Dir-se-ia que, até então, os Decretos eram redundantes sobre o que haveria de ser óbvio, qual seja o fato de que não é possível pretender que o ensino em EaD constitua-se num mundo a parte que não se comunica com o ensino superior em geral ou cujos títulos ou certificações levem a prerrogativas

distintas do que as conferidas pelos homólogos presenciais, discriminando, de qualquer forma, os respectivos estudantes.

De qualquer forma, as redundâncias não deixam de ter um significado histórico, talvez uma efetiva necessidade de afirmar o óbvio, num contexto de novidade. Passados mais de 20 anos, essa redundância é dispensável.

3.4. A Regulamentação da EaD pelo CNE

A Educação a Distância (EaD), no ensino superior, é regida, desde 2016, pelo CNE, por meio da Resolução CNE/CES 1/2016, decorrente do Parecer CNE/CES 564/2015.

Para exame dos dispositivos pertinentes relacionados ao ensino superior utilizar-se-á nove categorias de análise, que correspondem aos respectivos conteúdos constantes na norma necessários ao presente tema:

- a) Escopo da Norma
- b) Conceito de EaD
- c) Diretrizes pedagógicas gerais
- d) Diretrizes sobre avaliação
- e) Diretrizes sobre os profissionais para EaD
- f) Diretrizes sobre instrumentos didáticos
- g) Diretrizes sobre local para ofertar EaD
- h) Credenciamento para atuar em EaD
- i) Possibilidades de convênios para oferta EaD

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

3.4.1 Escopo da Norma

Conforme o artigo 1º da Resolução CNE/CES 1/2016, essa norma tem por escopo “Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (EaD)”.

Nesse sentido, o alcance da norma cinge-se à Educação Superior, abrangendo, a priori, os cursos de graduação e pós-graduação. Quanto à pós-graduação lato sensu, trouxe, de forma geral, informações específicas sobre o credenciamento⁵¹.

Quanto à pós-graduação stricto sensu, a norma limitou-se,

⁵¹ A norma trata do “credenciamento especial para oferta de pós-graduação lato sensu a distância” nos artigos 19 e 20, in verbis: “Art. 19. As instituições que obtiverem credenciamento especial para a oferta de cursos de pós-graduação lato sensu poderão requerer credenciamento específico para EaD, observadas as disposições desta Resolução, além das normas que regem os cursos de especialização [...] Art. 20. O credenciamento para EaD, que tenha por base curso de pós-graduação lato sensu, ficará limitado a esse nível educacional. Parágrafo único. A ampliação da abrangência acadêmica do ato autorizativo referido no caput para atuação da IES, na modalidade EaD, em nível de graduação, dependerá de pedido de aditamento, instruído com pedido de autorização de, pelo menos, 1 (um) curso de graduação na modalidade a distância.” O tema é retomado no § 3º do artigo 26, segundo o qual as “atividades presenciais obrigatórias dos cursos de pós-graduação lato sensu a distância deverão observar a legislação vigente.” Esse dispositivo se refere, provavelmente, à Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, cujo objetivo foi exatamente estabelecer “normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização.”, e que fixou, no Parágrafo único do artigo 6º, que os “cursos de pós-graduação lato sensu oferecidos a distância deverão incluir, necessariamente, provas presenciais e defesa presencial individual de monografia ou trabalho de conclusão de curso”.

no artigo 12, a mencionar as competências da CAPES para esse mister⁵².

3.4.2 *Conceito de EaD*

O conceito é trazido no artigo 2º, in verbis:

Art. 2º Para os fins desta Resolução, a educação a distância é caracterizada como **modalidade educacional** na qual a **mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e avaliação compatíveis**, entre outros, de modo que se propicie, ainda, maior articulação e efetiva **interação e complementariedade** e entre a **presencialidade e a virtualidade "real"**, o **local e o global**, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, **envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores)**, que desenvolvem **atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.** (grifo nosso)

O conceito trazido foi reproduzido, em parte, no ano seguinte, no Decreto 9.057/2017, insistindo no enquadramento da EaD como “modalidade de ensino”, o que já se demonstrou

⁵² In verbis: “Art. 12. O credenciamento de instituições para oferta de cursos e programas stricto sensu, na modalidade a distância, sujeitar-se-á a estas Diretrizes e à competência normativa complementar da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e à expedição de ato autorizativo específico.”

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

ser absolutamente impertinente e incompatível com o próprio texto da LDB.

Outrossim, tal como o Decreto 5.622/2005 (e também o Decreto 9.057/2017), o conceito mantém a ênfase no “processo de ensino e aprendizagem” no qual a “mediação didático-pedagógica” se dá com a “utilização de meios e tecnologias da informação e comunicação”.

O conceito ainda inclui, no processo de ensino e aprendizagem, expressamente, a necessidade de “pessoal qualificado”, “políticas de acesso”, “acompanhamento e avaliação compatíveis”, entre outros⁵³, parte também incorporada ao conceito trazido, depois, pelo Decreto 9.057/2017.

Por outro lado, o conceito busca, corretamente, demarcação ante o ensino presencial, ao referir-se a “atividades educativas em lugares **e/ou** tempos diversos” (grifo nosso), o que, infelizmente, não foi repetido no Decreto 9.057/2017, tal como já se assinalou.

Por derradeiro, oportuno ressaltar que a definição traz avanço, ao explicitar a necessidade de “pessoal qualificado” - o que também foi copiado no ano seguinte pelo Decreto 9.057/2017.

Além disso, refere-se expressamente ao necessário

⁵³ A expressão “entre outros” foi repetida pelo Decreto 9.057/2017, com a mesma mazela: parece que, após “outros”, faltou uma palavra: “outros fatores”?; “outros elementos”?; “outros incrementos”? . Talvez nunca se saiba. Mas parece ser algo nesse sentido. I

envolvimento de “estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores)”, pretendendo detalhar, assim, todos os principais protagonistas do processo de ensino e aprendizagem – algo que até então não havia sido feito.

3.4.3 Diretrizes pedagógicas gerais

Conforme o § 1º do artigo 2º, a EaD deve compor a política institucional das IES, constando do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) que a utilizem. O mesmo dispositivo é expresso ao determinar, pelos processos de ensino e aprendizagem que envolvam EaD, a necessidade da observância:

- a) das políticas educacionais vigentes,
- b) das Diretrizes Curriculares Nacionais;
- c) do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES);
- d) dos padrões e referenciais de qualidade, estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com os comitês de especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

O § 3º do mesmo artigo exige que os documentos institucionais e acadêmicos antes referidos devem, respeitadas as respectivas particularidades, conter descrição detalhada de:

- a) contextualização da IES, conforme instrumento de

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

avaliação pertinente ao ato;

b) contextualização do curso, conforme instrumento de avaliação pertinente ao ato;

c) estrutura e organização curricular, bem como metodologia das atividades acadêmicas e de avaliação de cada curso;

d) perfil educacional dos profissionais da educação (professor, gestor e tutor), técnicos, perfil do egresso, tanto da instituição como dos respectivos cursos ofertados na modalidade a distância;

e) modelos tecnológicos e digitais, materializados em ambiente virtual multimídia interativo, adotados pela IES, em consonância com os referenciais de qualidade da EaD e respectivas Diretrizes e Normas Nacionais;

f) infraestrutura física e tecnológica e recursos humanos dos polos de EaD, em território nacional e no exterior, tecnologias e seus indicadores;

g) abrangência das atividades de ensino, extensão e pesquisa; e

h) relato institucional e relatórios de autoavaliação.

Assim, a Resolução exige que a utilização da EaD se dê num contexto de efetiva intencionalidade pedagógica, devidamente documentada e detalhada.

A norma não detalha direta e explicitamente quais atividades devem assumir o formato presencial. Entretanto,

sobre o tema, é oportuno resgatar o § 1º do Art. 26, in verbis:

§ 1º As atividades presenciais obrigatórias, compreendendo avaliação acadêmica, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1º, § 1º, do Decreto nº 5.622, de 2005, serão realizadas na sede da instituição ou nos polos de EaD credenciados, admitindo-se convênios para a realização dos estágios supervisionados, em conformidade com a legislação vigente. (grifo nosso)

Nesse dispositivo a norma apropria-se, repete (e chancela) o disposto no § 1º do 1º do Decreto 5.622/2005, que inclui expressamente a necessidade de atividades presenciais nos cursos a distância. Nesse compasso, lista expressamente, como atividades presenciais obrigatórias, a avaliação acadêmica e a defesa de trabalhos ou prática em laboratório.

3.4.4 Diretrizes sobre avaliação

O conceito de EaD, trazido no artigo 2º refere-se, genericamente a “acompanhamento e avaliação compatíveis”. O inciso III do § 3º do mesmo artigo exige que seja apresentada a “estrutura e organização curricular, bem como metodologia das atividades acadêmicas e de avaliação de cada curso”. O artigo 3º esclarece que as instituições de educação superior respondem pelos sistemas de “acompanhamento e da avaliação da aprendizagem”. No mesmo sentido, o § 1º do mesmo artigo estabelece que “os sistemas de acompanhamento e de avaliação de aprendizagem, são elementos constitutivos dos cursos superiores na modalidade EaD, sendo obrigatória

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

sua previsão e detalhamento nos documentos institucionais e acadêmicos”.

Assim, a norma enfatiza, repetidamente, a importância dos sistemas de acompanhamento e avaliação, bem como de seu detalhamento e documentação. O § 3º do mesmo artigo, entretanto, vai além exigindo que os “sistemas de acompanhamento e avaliação da aprendizagem” sejam “contínuos e efetivos”, de forma a propiciar, a partir da garantia de condições adequadas, o “desenvolvimento e a autonomia do estudante no processo de ensino e aprendizagem”.

Não basta haver, formalmente, um sistema de avaliação: ele deve ser efetivo e deve, necessariamente, propiciar o desenvolvimento e a autonomia do estudante, o que implica uma responsabilidade institucional além da própria formalidade da avaliação, no sentido da respectiva efetividade. Avaliação, nessa perspectiva, não pode ser sinônimo de aprovação, mas de atuação institucional séria e efetiva, na apuração do aprendizado de conteúdos e competências.

Nesse compasso, o § 1º do artigo 26, já referido, exige que, entre as atividades presenciais obrigatórias, deva estar a avaliação acadêmica, a qual deve ser realizadas na sede da instituição ou nos polos de EaD credenciados.

3.4.5 Diretrizes sobre os profissionais para EaD

Como se viu, o conceito de EaD, trazido no artigo 2º,

Carlos André Birnfeld

refere-se à necessidade de “pessoal qualificado” e , além disso, explicita a necessária participação de “estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores)”, no processo de ensino e aprendizagem.

O artigo 8º da Resolução CNE/CES 1/2016 estabelece, de forma fundamental, que os “profissionais da educação, que atuarem na EaD, devem ter formação condizente com a legislação em vigor e preparação específica para atuar nessa modalidade educacional”.

Conforme o § 1º do artigo 8º, o corpo docente da instituição, na modalidade EaD, é composto por “todo profissional, a ela vinculado, que atue como”:

a) “autor de materiais didáticos”, responsável pela criação dos conteúdos essenciais;

b) “coordenador de curso”, encarregado de gerenciar a estrutura e o andamento dos programas;

c) “professor responsável” por disciplina e outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes, descritas no PDI, PPI e PPC⁵⁴.

⁵⁴ Com foco no texto da norma, há de se presumir um erro de ortografia no mesmo, para melhor compreensão de quais são as atividades docentes, tal como referidas acima. No § 1º do Art. 8º, onde consta “professor responsável por disciplina e, outras funções”, deveria constar “professor responsável por disciplina e outras funções”, sem a vírgula – formato que se adota acima. É oportuno destacar que não há como conceber que o

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Complementando o leque dos profissionais, o § 2º do artigo 8º define o tutor, nos seguintes termos:

§ 2º Entende-se por **tutor da instituição**, na modalidade EaD, todo **profissional de nível superior, a ela vinculado**, que **atue na área de conhecimento de sua formação**, como **suporte às atividades dos docentes e mediação pedagógica**, junto a estudantes, na modalidade de EaD. (grifo nosso)

A norma exige que o tutor detenha formação em sua área de atuação. Além disso, determina que o tutor atue, de um lado, no suporte às atividades dos docentes e, de outro, na mediação pedagógica, junto a estudantes.

A organização e estruturação desses quadros profissionais são detalhadas no § 3º do artigo 8º segundo o qual a política de pessoal de cada IES deve definir claramente os elementos descritivos dos quadros profissionais que possui, no que concerne à caracterização das funções: limites de atuação, regime de trabalho, atribuições, carga horária, salário, entre outros detalhamentos necessários ao desenvolvimento acadêmico na modalidade EaD, de acordo com a legislação vigente, tudo consolidado em plano de carreira homologado junto aos órgãos competentes.

professor possa ser responsável pela disciplina e não pela “outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes”, as quais, se capitaneadas por terceiros, estariam a contrariar frontalmente o artigo 13 da LDB, que define as funções docentes.

3.4.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos

Como se viu acima, o conceito de EaD trazido pela norma mantém a ênfase no “processo de ensino e aprendizagem” no qual a “mediação didático-pedagógica” se dá com a “utilização de meios e tecnologias da informação e comunicação”

O inciso V do § 3º do mesmo artigo exige expressamente que os “modelos tecnológicos e digitais, materializados em ambiente virtual multimídia interativo, adotados pela IES”, favoreçam “a maior articulação e efetiva interação e complementariedade entre a presencialidade e a virtualidade ‘real’, o local e o global, a subjetividade e a participação democrática nos processos ensino e aprendizagem” – que são os elementos conceituais trazidos exclusivamente pela norma.

O mesmo dispositivo ainda deixa claro que esses modelos tecnológicos e digitais devem estar em consonância com os referenciais de qualidade da EaD e respectivas Diretrizes e Normas Nacionais.

O artigo 3º determina, ainda, que as instituições de educação superior atuantes na modalidade EaD respondem pela elaboração de material didático, assim como pelos sistemas de acompanhamento e de avaliação da aprendizagem, bem como pela formação do pessoal para o uso desses instrumentos.

Nesse sentido, o § 1º esclarece que “as tecnologias, as metodologias e os recursos educacionais, materializados em ambiente virtual multimídia interativo, inclusive materiais didáticos”, são “elementos constitutivos dos cursos superiores

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

na modalidade EaD”, sendo “obrigatória sua previsão e detalhamento nos documentos institucionais e acadêmicos pertinentes”

O § 2º determina a responsabilidade da instituição de ensino em assegurar “a todos os estudantes matriculados, corpo docente, tutor e gestor, o acesso às tecnologias e aos recursos educacionais do curso”, devendo ainda, para tanto, respeitar “as condições de acessibilidade definidas na legislação pertinente”.

O § 4º determina que as tecnologias, as metodologias e os recursos educacionais para a educação a distância devem favorecer a integração de diferentes mídias, suportes e linguagens, em conformidade com os respectivos projetos institucionais e pedagógicos.

O dispositivo mencionado determina que essas tecnologias devem favorecer a interação entre múltiplos atores em sua concepção, produção e disseminação.

Assim, tanto quanto os elementos cênicos de um palco de teatro (luzes, mobília, cenário, sonoplastia) auxiliam os atores, em escala muito maior (de tempo e complexidade), os instrumentos tecnológicos têm por objetivo auxiliar os efetivos protagonistas dos atos educacionais a materializar o processo de ensino aprendizagem.

Nessa perspectiva, é importante destacar que o instrumental não humano, embora seja indispensável para a materialização da EaD, como o palco, a iluminação e os

Carlos André Birnfeld

adereços são indispensáveis para a maioria dos espetáculos teatrais, ele jamais pode ser tratado como protagonista, como se fosse possível um espetáculo sem atores.

Os protagonistas devem ser, sempre, conforme a norma, os estudantes e os profissionais da educação envolvidos.

3.4.7 Local para ofertar EaD

O artigo 4º define a sede da instituição como “locus da política institucional”, que “responde acadêmica e financeiramente pela organização do conjunto de ações e atividades da gestão político-pedagógica e administrativa de programas e cursos, na modalidade a distância”.

Trata-se do centro de onde emanam os projetos de cursos, inclusive aqueles a distância, que, como tal, deve ser avaliado, conforme estabelecido pelo parágrafo único do mesmo artigo.

O artigo seguinte conceitua o Polo de EaD, in verbis:

Art. 5º Polo de EaD é a **unidade acadêmica e operacional descentralizada**, instalada no território nacional ou no exterior **para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância**, sendo **responsabilidade da IES credenciada para EaD**, constituindo-se, desse modo, em **prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local**.

O conceito trazido pela norma concebe o Polo de EaD, como “prolongamento orgânico e funcional”, semelhante a

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

uma filial ou sucursal institucional, uma unidade da instituição, com finalidades político-pedagógicas, tecnológicas e administrativas, que opera sob a responsabilidade institucional.

É menos que um campus fora da sede, pois suas funções restringem-se ao apoio aos cursos em EaD. Mas não são poucas essas funções.

Nesse sentido, o 1º do mesmo artigo exige que os polos de EaD disponham “de recursos humanos e infraestrutura física e tecnológica compatíveis com a missão institucional da IES”, destacando as funções de “apoio pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas”, que naturalmente devem observar a legislação vigente, bem como o “PDI, o PPI, as Diretrizes Curriculares Nacionais e o PPC” dos cursos ofertados em EaD.

O artigo 6º ainda esclarece que os polos de EaD poderão abrigar “atividades de ensino, pesquisa e extensão, de acordo com o PDI e PPI de cada IES, com os programas e agendas institucionais de pesquisa e extensão e com o PPC de cada curso”.

O inciso VI do § 3º do artigo 2º exige que os documentos institucionais e acadêmicos pertinentes (PDI, PPC, etc.) devem descrever precisamente a infraestrutura física e tecnológica e de recursos humanos dos polos de EaD, com tecnologias e seus indicadores;

O artigo 26 estabelece que o ato de credenciamento para EaD considerará, como abrangência geográfica para atuação da

Carlos André Birnfeld

instituição de educação superior, a sede da instituição acrescida dos polos de EaD.

Conforme o § 1º do mesmo artigo, as atividades presenciais obrigatórias, compreendendo avaliação acadêmica, defesa de trabalhos ou prática em laboratório serão realizadas na sede da instituição ou nos polos de EaD credenciados, admitindo-se convênios para a realização dos estágios supervisionados, em conformidade com a legislação vigente.

Assim, três são os “lugares” físicos para o funcionamento da EaD: a sede, o polo e o local do estágio (se for o caso). Além deles, os “lugares virtuais”, hospedados na sede.

3.4.8 Credenciamento para atuar em EaD

O artigo 9º deixa claro que a EaD é indissociável do desenvolvimento institucional, de forma que deve ser prevista, planejada e integrada ao projeto de desenvolvimento institucional (PDI).

O mesmo dispositivo deixa claro que a EaD deve ser avaliada nos processos de credenciamento e reconhecimentos institucionais, compondo as dimensões e índices de desempenho da IES, além de estar sujeita à avaliação institucional externa para esse fim, em procedimento que considerará tanto a sede quanto os polos.

Conforme o artigo 16, o pedido de credenciamento para EaD será instruído, de forma que se comprove a existência de estrutura física, tecnológica e de recursos humanos adequados

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

e suficientes à oferta da educação superior a distância, conforme os requisitos fixados pelo Decreto nº 5.622, de 2005, e pelos padrões e parâmetros de qualidade próprios, entre outros elementos necessários, devendo ser acompanhado do pedido de autorização de, pelo menos, um curso superior em EaD.

Conforme o § 3º do artigo 9º, a expansão de cursos e polos EaD deve obedecer aos termos específicos e gerais do PDI da instituição, a ser homologado no respectivo ato de credenciamento e/ou reconhecimento.

O § 4º do mesmo artigo esclarece que a expansão de polos e cursos na modalidade EaD deverá submeter-se ao processo de credenciamento, reconhecimento e aditamento de credenciamento de polos de EaD, em consonância com a legislação vigente. O artigo 17 determina que o pedido de novos polos de EaD, além dos previstos no credenciamento ou reconhecimento, pode ser feito após dois anos, tramitando como processo de aditamento ao ato de credenciamento.

O artigo 10 estabelece como opção da instituição, para fins de avaliação, o credenciamento simultâneo nas modalidades presencial e a distância, contexto em que o PDI, o PPI e os outros documentos institucionais deverão se apresentar plenamente integrados. Entretanto, conforme o artigo 11, o reconhecimento institucional abrangerá todas as atividades, programas e ações da instituição, inclusive os relacionados à EaD, quando houver.

Carlos André Birnfeld

O artigo 14 estabelece que a oferta de cursos superiores em EaD, deve sujeitar-se, em regra, a pedido específico de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, a ser feito quando dos processos de credenciamento e credenciamento institucional das IES. O § 4º do mesmo artigo esclarece que os cursos superiores, na modalidade EaD, ainda que análogos aos cursos superiores presenciais ofertados pela instituição, devem ser submetidos a processos distintos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, quando devem ser devidamente avaliados.

O artigo 18 estabelece que, em regra, devem tramitar como pedido de aditamento ao ato de autorização, reconhecimento ou renovação de reconhecimento as solicitações de: aumento de vagas; alteração da denominação de curso; mudança de endereço do polo ou de abrangência de oferta do curso; ampliação da oferta de cursos a distância, em polos de EaD credenciados; desativação voluntária do curso.

Oportuno ressaltar que, conforme o § 4º do mesmo artigo, para as instituições que gozam de autonomia (Universidades e Centros Universitários), o aumento de vagas em cursos superiores, em regra, não depende de aditamento, bastando o devido encaminhamento dos dados ao MEC⁵⁵.

⁵⁵ Desde que a alteração tenha sido devidamente aprovada pelo órgão superior da IES, haja compatibilidade com a capacidade institucional e do polo, suporte tecnológico e atendimento às exigências do meio, nos termos do art. 53, IV, da LDB.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

3.4.9 Possibilidades de convênios para oferta EaD

O artigo 7º admite a oferta de educação a distância em regime de colaboração nas seguintes hipóteses⁵⁶:

I – em regime de **parceria** entre **IES credenciada para EaD** e **outras pessoas jurídicas**, preferencialmente em instalações de IES;

II - em regime de **compartilhamento de polos de EaD por duas ou mais IES credenciadas para EaD**. (grifo nosso)

A norma reforça que, embora possam participar da parceria, devidamente formalizada em documento próprio, que deve ser submetido ao processo de avaliação e regulação (§ 4º), as instituições parceiras sem o devido credenciamento para atuar no ensino superior não podem deter qualquer responsabilidade pelos cursos (§ 1º), nem praticar quaisquer atos acadêmicos (§ 2º), nem contratar docente ou tutor, nem se responsabilizar pelo material didático, nem expedir documentos acadêmicos ou conferir titulações (§ 3º), que são atribuições e responsabilidades privativas e exclusivas da instituição credenciada.

3.5. A regulamentação da EaD na pós-graduação

O artigo 80 da LDB, ao tratar da EaD, estabelece que a mesma deve abranger “todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. Para tanto, basta o

⁵⁶ Ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, (Decreto nº 5.800/2006).

credenciamento específico.

Nesse compasso importante destacar que os cursos pós-graduação apresentam significativa importância para a educação superior, especialmente porque, conforme o artigo 66 da LDB, a preparação para o exercício do magistério superior deve ser feita “em nível de pós-graduação, prioritariamente em programas de mestrado e doutorado”.

Em caráter complementar, é oportuno resgatar que a pós-graduação, conforme o artigo 44, inciso III, da LDB, abrange quatro tipos de cursos que podem ser ofertados exclusivamente a “candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino”:

- a) programas de mestrado e doutorado;
- b) cursos de especialização;
- c) cursos de aperfeiçoamento;
- d) outros cursos abertos a diplomados.

Quanto aos dois últimos tipos cursos acima citados (aperfeiçoamento e outros) não há efetivamente nada a dizer justo porque não há legislação educacional específica sobre os mesmos, nem quanto ao ensino presencial, nem quanto à EaD. Assim, as instituições são livres para oferecê-los, em qualquer formato, sem qualquer delimitação ou restrição⁵⁷.

⁵⁷ Isso não significa, entretanto, que, de fato, haja grande interesse do público em relação aos mesmos, pois pouco ou nada valem em concursos públicos ou carreiras (e sempre menos que as especializações) – o que traz, como contrapartida, o desinteresse das instituições em ofertá-los.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Essa não é a realidade dos programas de mestrado ou doutorado nem dos cursos de especialização, que serão tratados a seguir.

De qualquer forma, é oportuno ressaltar que o Decreto 2.494/1998 foi silente em relação à possibilidade de credenciamento para EaD em quaisquer cursos de pós-graduação.

Na verdade toda a pós-graduação a distância (lato e stricto sensu) seria tratada, anos depois, em conjunto, pela Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001 que estabeleceu “normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação” (presenciais e em EaD) – e que exige credenciamento específico para a oferta desses cursos em EaD.

A pós-graduação stricto sensu é tratada nos artigos 1º a 5º, destacando-se que se trata de cursos que dependem, em regra, de avaliação e manifestação periódica autorizativa do Poder Público (CAPES e CNE), em procedimentos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, seja no formato presencial, seja em Ead.

A EaD, para a pós-graduação stricto sensu, é tratada especificamente no artigo 3º, in verbis:

Art. 3º Os cursos de pós-graduação stricto sensu a distância serão oferecidos exclusivamente por instituições credenciadas para tal fim pela União, conforme o disposto no § 1º do artigo 80 da Lei 9.394, de 1996, obedecendo às mesmas exigências de autorização, reconhecimento e renovação de

Carlos André Birnfeld

reconhecimento estabelecidas por esta Resolução.

§ 1º Os cursos de pós-graduação stricto sensu oferecidos a distância devem, necessariamente, incluir provas e atividades presenciais.

§ 2º Os exames de qualificação e as defesas de dissertação ou tese dos cursos de pós-graduação stricto sensu oferecidos a distância devem ser presenciais, diante de banca examinadora que inclua pelo menos 1 (um) professor não pertencente ao quadro docente da instituição responsável pelo programa.

[...]

§ 4º A avaliação pela CAPES dos cursos de pós-graduação stricto sensu a distância utilizará critérios que garantam o cumprimento do preceito de equivalência entre a qualidade da formação assegurada por esses cursos e a dos cursos presenciais (grifo nosso)

Assim, além dos processos autorizativos e da periódica avaliação de qualidade, a norma traz, como se vê acima, disposições específicas para os cursos em EaD, exigindo atividades necessariamente presenciais (provas, exames de qualificação e as defesas de dissertação ou tese).

A pós-graduação lato sensu é tratada nos artigos 6º a 12 da mesma norma, destacando-se que se trata de cursos que independem de procedimentos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento, seja no formato presencial, seja em EaD.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

A EaD, para a pós-graduação *lato sensu*, é tratada especificamente no artigo 11, *in verbis*:

Art. 11 Os cursos de pós-graduação lato sensu a distância só poderão ser oferecidos por instituições credenciadas pela União, conforme o disposto no § 1º do art. 80 da Lei 9.394, de 1996. Parágrafo único. Os cursos de pós-graduação lato sensu oferecidos a distância deverão incluir, necessariamente, provas presenciais e defesa presencial de monografia ou trabalho de conclusão de curso. (grifo nosso)

A exemplo dos programas *stricto sensu*, a norma traz, como se vê acima, disposições específicas para os cursos em EaD, exigindo atividades necessariamente presenciais (provas e defesa de monografia ou trabalho de conclusão de curso).

Anos depois, o Decreto 5.622/2005, que revogou e substituiu o Decreto 2.494/1998, tratou, expressamente, da tratar da possibilidade de credenciamento para EaD nos cursos de pós-graduação, tanto para os cursos *lato sensu*⁵⁸, como para os programas *stricto sensu*⁵⁹, deixando claro o necessário

⁵⁸ *In verbis*: “Art. 24. A oferta de cursos de especialização a distância, por instituição devidamente credenciada, deverá cumprir, além do disposto neste Decreto, os demais dispositivos da legislação e normatização pertinentes [...]. Parágrafo único. As instituições credenciadas que ofereçam cursos de especialização a distância deverão informar ao Ministério da Educação os dados referentes aos seus cursos, quando de sua criação.

⁵⁹ *In verbis*: “Art. 25. Os cursos e programas de mestrado e doutorado a distância estarão sujeitos às exigências de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento previstas na legislação específica em vigor. § 1º Os atos de autorização, o reconhecimento e a renovação de

Carlos André Birnfeld

protagonismos da CAPES e a partir das respectivas normas.

De qualquer forma, o Decreto em quase nada altera a sistemática vigente e já estabelecida pela Resolução CNE/CES nº 1, de 3 de abril de 2001.

Mais de uma década após, o Decreto 9.057/2017, que revogou e substituiu o Decreto 5.622/2005, mantendo o escopo anterior, tratou do tema.

No mesmo compasso da sistemática anterior os cursos de pós-graduação, *stricto sensu* se mantêm, na prática sob a égide da CAPES e da respectiva legislação pertinente. Conforme o Decreto 9.057/2017, in verbis:

Art. 18. A oferta de programas de pós-graduação **stricto sensu na modalidade a distância** ficará **condicionada à recomendação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes**, observadas as diretrizes e os pareceres do Conselho Nacional de Educação.” (grifo nosso).

Quando sobreveio o Decreto 9.057/2017 (de 25 de maio de 2017), recém havia sido editada a Resolução CNE/CES nº 7, de 6 de abril de 2017, que estabeleceu “normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação *stricto sensu*”, primeira manifestação específica do CNE sobre a pós-graduação *stricto sensu*, a qual, em seu artigo 3º fixou que as

reconhecimento citados no caput serão concedidos por prazo determinado conforme regulamentação. § 2º Caberá à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES editar as normas complementares a este Decreto, no âmbito da pós-graduação *stricto sensu*.”

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

instituições credenciadas para a oferta de cursos a distância poderão propor programas de mestrado e doutorado em EaD, cabendo a Capes “a definição dos procedimentos avaliativos referentes aos cursos de mestrado e doutorado na modalidade de Educação a Distância (EaD)” (§ 2º).

Nesse sentido, veio a Portaria CAPES nº 275, de 18 de dezembro de 2018, dispondo “sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade a distância”, mais precisamente em seu artigo 7º, in verbis: “

Art. 7º Na oferta de cursos stricto sensu, por meio da educação a distância, **devem ser obrigatoriamente realizados de forma presencial:**

I – **estágios obrigatórios, seminários integrativos, práticas profissionais e avaliações presenciais**, em conformidade com o projeto pedagógico e previstos nos respectivos regulamentos;

II – **pesquisas de campo**, quando se aplicar; e

III – **atividades relacionadas a laboratórios**, quando se aplicar. (grifo nosso)

Essa norma foi revogada e substituída pela Portaria CAPES nº 90, de 24 de abril de 2019, hoje vigente, que repetiu, em seu Art. 7º, praticamente o mesmo texto, in verbis.

Art. 7º Na oferta de programas stricto sensu a distância **devem ser obrigatoriamente realizados de forma presencial:**

I – **estágios obrigatórios, seminários integrativos, práticas profissionais e avaliações presenciais**, em conformidade com

Carlos André Birnfeld

o projeto pedagógico e previstos nos respectivos regulamentos;

II – **pesquisas de campo**, quando se aplicar; e

III – **atividades relacionadas a laboratórios**, quando se aplicar. (grifo nosso)

Assim, além dos processos autorizativos contínuos e da periódica avaliação de qualidade, inerente aos programas *stricto sensu*, a norma traz, como se vê nos grifos acima, disposições específicas para os cursos em EaD, exigindo atividades necessariamente presenciais (estágios obrigatórios, seminários integrativos, práticas profissionais, avaliações, pesquisas de campo, e atividades relacionadas a laboratórios).

Em relação aos cursos pós-graduação *lato sensu*, a exemplo do Decreto anterior, não se apresenta qualquer exigência pedagógica significativa, como se pode ver abaixo:

“Art. 11 As instituições de ensino superior privadas deverão solicitar credenciamento para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância ao Ministério da Educação.

[...]

§ 2º **É permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância.**

§ 3º **A oferta de curso de graduação é condição indispensável para a manutenção das prerrogativas do credenciamento de que trata o § 2º**

[...]. (grifo nosso)

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Observe-se que já era vigente a Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007, estabelecendo especificamente “normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização”, a qual, no parágrafo único do artigo 6º, determinou que os “cursos de pós-graduação lato sensu oferecidos a distância deverão incluir, necessariamente, provas presenciais e defesa presencial individual de monografia ou trabalho de conclusão de curso”.

No curso da vigência do Decreto 9.057/2017 a Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007 foi revogada e substituída pela Resolução CNE/CES nº 1, de 6 de abril de 2018, a qual efetivamente suprimiu a exigência de qualquer atividade presencial, remetendo ao PPC de cada curso as decisões sobre avaliações, com se vê no Art. 7º, in verbis:

Art. 7º Para cada curso de especialização será previsto Projeto Pedagógico

de Curso (PPC), constituído, dentre outros, pelos seguintes componentes:

I – matriz curricular, com a carga mínima de 360 (trezentos e sessenta) horas, contendo disciplinas ou atividades de aprendizagem com efetiva interação no processo educacional, com o respectivo plano de curso, que contenha objetivos, programa, metodologias de ensino-aprendizagem, previsão de trabalhos discentes, avaliação e bibliografia;

II – composição do corpo docente, devidamente qualificado;

III – processos de avaliação da aprendizagem dos estudantes;

Carlos André Birnfeld

Parágrafo único. Quando o curso de especialização tiver como objetivo a formação de professores, deverá ser observado o disposto na legislação específica

Observe-se que, enquanto a pós-graduação *stricto sensu* manteve a exigência de atividades presenciais nos cursos em EaD, na pós-graduação *lato sensu*, essa exigência efetivamente desapareceu.

Quanto ao mais, há que se observar, no que diz respeito aos cursos de pós-graduação, em geral, que são aplicáveis as demais determinações do Decreto federal vigente, notadamente em relação aos itens que foram objeto de tópico específico nos capítulos antecedentes, no que não conflitam com normas específicas relativas ao pós-graduação.

Capítulo 4 – Do RED à EaD: a não presencialidade no ensino presencial – uma questão complementar indispensável

O estudo da EaD, no direito brasileiro, não fica completo sem o enfrentamento de uma questão complementar indispensável: a não presencialidade no ensino presencial.

Por mais paradoxal que pareça, efetivamente há um conjunto de normas que permitem que o denominado ensino presencial opere de forma não necessariamente presencial, inclusive com a incorporação, parcial, de componentes curriculares em EaD.

Trata-se de um significativo conjunto de normas, de distintos escopos, que, com o passar dos anos, principalmente com fundamento na atual LDB e no primeiro PNE, foram ampliando esse leque de possibilidades, as quais serão doravante resgatadas⁶⁰.

⁶⁰ Na verdade, há normas até anteriores a atual LDB, mas a maioria decorre dela e do primeiro PNE e tem vigência de, pelo menos, vinte anos.

Carlos André Birnfeld

Ab initio, convém resgatar, como se viu nos capítulos anteriores, que a determinação legal a respeito da necessária presença de alunos e professores, no ensino superior, vem desde o artigo 73 da primeira LDB (Lei 4.024/1964), tendo sido repetida pelo Lei 5.540/1968 e, atualmente, pelo § 3º do artigo 47 da atual LDB (Lei 9.394/1996), o qual, embora exija, também, expressamente, para todo ensino superior, “a frequência de alunos e professores”, ressaltou que essa exigência não se aplica aos “programas de educação a distância”.

Assim, a base inicial é a perspectiva de que curso presencial pressupõe, a priori, a exigência de frequência às atividades de ensino aprendizagem, devendo sendo exigida dos discentes o mínimo de 75%⁶¹.

Observa-se que essa determinação, tomada ao pé da letra, faz do ensino superior presencial um lugar no qual, a princípio, nada pode ser praticado ou considerado válido, legal ou pedagogicamente falando, senão quando se observe a presença, no mesmo tempo e lugar, “de alunos e professores”.

Ocorre que subsistem, ao menos seis contextos, trazidos

⁶¹ No regime da primeira LDB, o CFE aprovou a Resolução nº 4/1986, dispondo sobre o mínimo de frequência obrigatória nos cursos superiores, o qual em seu artigo 2º, fixou o seguinte: “Art. 2º Considerar-se-á reprovado o aluno que não cumprir a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) às aulas e demais atividades escolares de cada disciplina, sendo-lhe, conseqüentemente vedada a prestação de exames finais e da 2ª época”. No regime da atual LDB esse dispositivo foi recepcionado e validado expressamente pelo Parecer n.º 282, CNE/CES 282/2002 (no item 2.5.5).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

também pelas normas educacionais, nos quais efetivamente é possível considerar, no ensino superior, atividades de ensino e aprendizagem sem a necessária presença, concomitante, no mesmo tempo e espaço, de discentes e docentes, quais sejam:

- a) regime escolar domiciliar (RED);
- b) guarda religiosa;
- c) abono de faltas;
- d) ensino remoto emergencial temporário;
- e) componentes curriculares além da sala de aula;
- f) EaD no ensino superior presencial;

As quatro primeiras possibilidades guardam uma característica em comum: sua natureza excepcional e transitória. As três primeiras com fundamento em situações relacionadas ao próprio estudante e a última com fundamento em contextos relacionados ao emergencial e excepcional comprometimento do próprio processo de ensino-aprendizagem presencial.

As duas últimas possibilidades, por outro lado, não são transitórias, não constituem excepcionalidades, nem decorrem de emergências: trata-se de efetivas possibilidades pedagógicas, devidamente autorizadas pelas respectivas normas de regência, para flexibilização da exigência da presença concomitante de estudantes e professores, no mesmo tempo e espaço.

Destarte, passa-se a analisar cada uma delas.

5.1 – Regime escolar domiciliares (RED)

Como regra geral, na esteira do § 3º do artigo 47 da atual LDB, o direito brasileiro, não reconhece, para o ensino presencial, a possibilidade de validação de atividades pedagógicas domiciliares⁶².

Entretanto o Decreto-lei 1.044/1969 prevê tratamento excepcional, com atividades domiciliares, a alunos portadores de afecções, nos seguintes termos:

Art 1º São considerados merecedores de tratamento excepcional os alunos de qualquer nível de ensino, portadores de afecções congênitas ou adquiridas, infecções, traumatismo ou outras condições mórbidas, determinando distúrbios agudos ou agudizados, caracterizados por:

- a) **incapacidade física relativa, incompatível com a frequência aos trabalhos escolares;** desde que se verifique a conservação das condições intelectuais e emocionais necessárias para o prosseguimento da atividade escolar em novos moldes;
- b) **ocorrência isolada ou esporádica;**
- c) **duração que não ultrapasse o máximo ainda admissível, em cada caso, para a continuidade do processo pedagógico de aprendizado,** atendendo a que tais

⁶² O STF, ao avaliar o tema 822, RE 888815 / RS, fixou a seguinte tese: “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na legislação brasileira”.
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339756257&ext=.pdf>

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

características se verificam, entre outros, em casos de síndromes hemorrágicas (tais como a hemofilia), asma, cartide, pericardites, afecções osteoarticulares submetidas a correções ortopédicas, nefropatias agudas ou subagudas, afecções reumáticas, etc. (grifo nosso)

Trata-se de norma que busca, expressamente, conciliar, na medida do possível, concomitantemente, dois direitos fundamentais: saúde e educação.

Como se pode observar, não são todas as situações de periclitacão da saúde que ensejam o regime, mas tão somente as que se enquadrem, cumulativamente, no conceito constante no do caput do artigo 1.º e nos requisitos específicos detalhados nas correlatas alíneas “a” até “c”⁶³.

Cumpridos todos os requisitos, esses estudantes, conforme o artigo 2º da mesma norma, como compensação da ausência

⁶³ São várias as situações não abrangidas pelo regime. A começar pelas afecções, físicas ou psíquicas, de caráter permanente ou de longa duração, que incluem, deficiências físicas, câncer, esquizofrenia, autismo, bipolaridade, etc., que, em regra, não podem ser caracterizadas como “**ocorrência isolada ou esporádica**” ou não trazem, ao longo do período letivo “**distúrbios agudos ou agudizados**”. Além disso, situações que ultrapassem o máximo admissível, em cada caso, “para a continuidade do processo pedagógico de aprendizado” também não ensejam o RED, como pode ser o caso de um estudante que fique em coma pelo período letivo inteiro. Não faz sentido pedagógico nenhum atribuir exercícios domiciliares, após um coma de um semestre, quando, na realidade, o estudante pudesse frequentar, no semestre seguinte, a disciplina. Aliás, a situação do coma é também exemplo de impossibilidade justamente porque é pressuposto do RED a “conservação das condições intelectuais e emocionais necessárias para o prosseguimento da atividade escolar”.

Carlos André Birnfeld

às aulas, tem direito “a **exercícios domiciliares com acompanhamento da escola**, sempre que compatíveis com o seu estado de saúde e as possibilidades do estabelecimento” (grifo nosso).

A Lei 6.202/1975 estende esse mesmo direito às gestantes, a partir do oitavo mês de gestação até trinta dias após o parto (prorrogáveis em casos excepcionais por atestado médico).

Assim, no Regime Escolar Domiciliar (RED) ocorre a possibilidade da efetiva dispensa de comparecimento às aulas, a qual deve necessariamente ser compensada pela prática de atividades pedagógicas domiciliares, conforme plano de “exercícios domiciliares” aprovado em cada instituição. Não sendo realizadas as atividades, as faltas devem ser computadas.

Observa-se que o Decreto-lei 1.044/1969 não se refere especificamente à dispensa de avaliações ou exames, mas tão somente do “comparecimento às aulas”. Por outro lado a Lei 6.202/1975, que estende o RED às gestantes, trata especificamente dessa questão, garantindo, no parágrafo único do artigo 2.º “o direito à prestação dos exames finais”.

Assim, a melhor interpretação há de ser no sentido da autonomia institucional, para estabelecer o RED como supletivo das ausências e, além disso, determinar a realização de avaliações ou exames, presencialmente, após a cessação das afecções, nada impedindo, por outro lado, que a instituição, com base na mesma autonomia, estabeleça que as avaliações

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

ou exames integrem o próprio RED.

Oportuno notar, por outro lado, que é comum que as instituições estabeleçam normas para a “segunda chamada” das provas e exames. Embora não se trate de RED, justo porque as “segundas chamadas” são, em regra, presenciais, é comum que as mesmas situações que ensejam o RED, nos termos do Decreto-lei 1.044/1969, sejam consideradas, no âmbito da autonomia institucional, como base para o eventual direito à “segunda chamada”.

5.2 – Guarda religiosa

A Lei 13.796/2019 alterou a LDB para garantir aos estudantes o direito a formas alternativas de avaliação e compensação de frequência às aulas realizadas em dia de guarda religiosa, em virtude de escusa de consciência, acrescentando, para tanto, o artigo 7º-A, in verbis:

Art. 7º-A Ao aluno regularmente matriculado em instituição de ensino pública ou privada, de qualquer nível, é assegurado, **no exercício da liberdade de consciência e de crença**, o **direito** de, mediante prévio e motivado requerimento, **ausentar-se de prova ou de aula marcada para dia em que, segundo os preceitos de sua religião, seja vedado o exercício de tais atividades**, devendo-se-lhe **atribuir, a critério da instituição** e sem custos para o aluno, **uma das seguintes prestações alternativas**, nos termos do inciso VIII do caput do art. 5º da Constituição Federal:

Carlos André Birnfeld

I – **prova ou aula** de reposição, conforme o caso, a ser realizada **em data alternativa**, no turno de estudo do aluno ou em outro horário agendado com sua anuência expressa;

II – **trabalho escrito ou outra modalidade de atividade de pesquisa, com tema, objetivo e data de entrega definidos pela instituição de ensino.**

§ 1º A **prestação alternativa deverá observar os parâmetros curriculares e o plano de aula do dia da ausência do aluno.**

§ 2º O cumprimento das formas de prestação alternativa de que trata este artigo **substituirá a obrigação original para todos os efeitos, inclusive regularização do registro de frequência.**

[...]

Assim como a norma do RED procura conciliar os direitos fundamentais da saúde e da educação, a Lei 13.796/2019 procura conciliar os direitos fundamentais de educação e crença, evitando que o estudante, para cumprir suas obrigações acadêmicas, seja obrigado a violar prescrições de sua crença que recomendem a guarda religiosa de determinados dias⁶⁴.

Uma das soluções da lei para a garantia do direito se dá no âmbito do próprio ensino presencial (mesma atividade em data alterativa, conforme inciso I).

⁶⁴ É o caso dos adventistas, que estabelecem aos seus fiéis a necessária guarda do sábado (na verdade desde o por do sol da sexta-feira até o por do sol de sábado). Mas também é o caso da denominada “Feitura do Santo” no candomblé (ou, eventualmente na umbanda), que envolve um confinamento no terreiro por uma ou mais semanas.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Entretanto, a solução prevista no inciso II é bastante assemelhada ao RED, eis que abrange a realização, pelo estudante, de “trabalho escrito ou outra modalidade de atividade de pesquisa, com tema, objetivo e data de entrega definidos pela instituição de ensino”.

A decisão quanto a qual tipo de prestação alternativa está no âmbito da autonomia da instituição, que, poderá, como no RED, inclusive combinar ambas as possibilidades.

5.3 – Abono de Faltas

Inicialmente convém ressaltar que a idéia de “abono” de faltas guarda pouca compatibilidade com o direito educacional, (dir-se-ia que é praticamente um “estranho no ninho”), ainda mais num contexto em que a frequência é tão valorizada.

No direito do trabalho, sua sede, faz todo o sentido: abonar as faltas, nas 12 hipóteses do artigo 473 da CLT⁶⁵,

⁶⁵ In verbis: Decreto-Lei nº 5.452/1943 [...] Art. 473 - O empregado poderá deixar de comparecer ao serviço sem prejuízo do salário: I – até 2 (dois) dias consecutivos, em caso de falecimento do cônjuge, ascendente, descendente, irmão ou pessoa que, declarada em sua carteira de trabalho e previdência social, viva sob sua dependência econômica; II – até 3 (três) dias consecutivos, em virtude de casamento; III – por 5 (cinco) dias consecutivos, em caso de nascimento de filho, de adoção ou de guarda compartilhada; IV – por um dia, em cada 12 (doze) meses de trabalho, em caso de doação voluntária de sangue devidamente comprovada; V – até 2 (dois) dias consecutivos ou não, para o fim de se alistar eleitor, nos termos da lei respectiva; VI – no período de tempo em que tiver de cumprir as exigências do Serviço Militar referidas na letra "c" do art. 65 da Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964; VII – nos dias em que estiver

Carlos André Birnfeld

implica em autorizar a ausência do empregado e considerá-lo fictamente presente, especialmente para fins remuneratórios. É, em essência, um bônus ao empregado – e um ônus a outra parte (empregador).

No contexto educacional, não se pode dizer que haja benefício em perder aprendizado. Deixar de adquirir habilidades ou competências (e ser avaliado) é, também, ônus do estudante, que haveria de ser minimizado, com o auxílio da instituição. Nesse compasso, tanto o RED como a guarda religiosa operam na lógica de substituir a ausência às atividades educacionais por atividade pedagógica equivalente, garantindo o mais importante: a plenitude do processo de ensino e aprendizagem, ainda que por vias alternativas.

Entretanto, algumas poucas normas utilizam a expressão “abono de faltas”, cuja consequência é, basicamente, registrar a ausência como presença, em troca de nada. Nada precisa

comprovadamente realizando provas de exame vestibular para ingresso em estabelecimento de ensino superior; VIII – pelo tempo que se fizer necessário, quando tiver que comparecer a juízo; IX – pelo tempo que se fizer necessário, quando, na qualidade de representante de entidade sindical, estiver participando de reunião oficial de organismo internacional do qual o Brasil seja membro.; X – pelo tempo necessário para acompanhar sua esposa ou companheira em até 6 (seis) consultas médicas, ou em exames complementares, durante o período de gravidez; XI – por 1 (um) dia por ano para acompanhar filho de até 6 (seis) anos em consulta médica. XII – até 3 (três) dias, em cada 12 (doze) meses de trabalho, em caso de realização de exames preventivos de câncer devidamente comprovada.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

fazer o estudante. Nada precisa fazer a instituição. Às favas o eventual aprendizado perdido – resolva-se com a avaliação posterior, se houver.

É o caso, paradoxalmente, da Lei nº 10.861/2004, que, tendo por pano de fundo a qualidade do ensino, institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – (SINAES). Seu artigo 7º, § 5º, determina que as instituições de educação superior “deverão abonar as faltas do estudante” que, em decorrência da designação de que trata o inciso IV do caput deste artigo, tenha participado de reuniões da CONAES em horário coincidente com as atividades acadêmicas. Menos mal que se trata de um único estudante, por ano, num órgão nacional que, de fato, raramente tem se reunido. Mas ao menos a esse estudante, há que se pontuar efetivo prejuízo acadêmico.

Há, ainda, outra hipótese: a do Decreto-Lei 715/1969, que deu nova redação ao § 4º do artigo 60 da Lei nº 4.375/1964 (Lei do Serviço Militar), que assegura o abono de faltas para convocados e matriculados em órgão de formação de reserva ou para reservistas obrigados a se ausentar das atividades civis em razão de exercício ou manobra militar, apresentação à reserva ou cerimônias cívicas⁶⁶.

⁶⁶ Havia ainda a hipótese do Decreto 85.587/1980 previa que o Oficial ou Aspirante-a-Oficial da Reserva convocado para o serviço ativo, teria “justificadas as faltas às aulas e trabalhos escolares” (Art.77). Essa norma foi revogada pelo Decreto 90.600/1984, também revogado pelo Decreto 2.354/1997, também revogado pelo Decreto 4.502/2002, sem repetir o texto.

Carlos André Birnfeld

Trata-se de dispositivo que se restringe, expressamente, aos reservistas convocados nas hipóteses do § 4º do artigo 60 da Lei 4.375/1964. E que, portanto, não se aplica a quaisquer militares em atividade.

Nesse sentido, o contingente de estudantes abrangidos pelo abono é potencialmente bem menor do que se a norma abrangesse todas as atividades militares. Não é apenas um estudante, como no caso da CONAES, mas não são tantos, nem tantas vezes. Mas, em qualquer caso, não há como desconsiderar o prejuízo.

Por derradeiro, há que se mencionar que é possível, por outro lado, interpretar que o Decreto-Lei 715/1969 sequer tenha sido recepcionado pela atual LDB, por ausência de disposição expressa na mesma e por ausência de manifestação do CNE nesse sentido.

5.4 – O ensino remoto emergencial temporário⁶⁷

Com fundamento na pandemia de COVID-19 e no estado de calamidade pública dela decorrente, a Lei 14.040/2020, alterada pela Lei nº 14.218/2021, em caráter excepcional,

⁶⁷ O tema será abordado de forma muito sintética, pois seu adequado aprofundamento encontra-se na obra “Educação remota em tempos de pandemia e pós-pandemia: legislação aplicável, aulas remotas e retomada das atividades presenciais na Educação Superior”, de 2021, de autoria nossa e do professor Horácio Wanderlei Rodrigues, à qual se remete, ressaltando-se que se encontra disponível, de forma gratuita, para download, em https://drive.google.com/file/d/1QomOQ4Fw2wUrraLNJ4v38GOYGVsgo2qL/view?usp=share_link

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

dispensou, em todo ensino nacional, o cumprimento do mínimo de dias letivos e ainda permitiu a substituição do ensino presencial por atividades pedagógicas não presenciais, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, da qual se destaca, para ilustrar, parte do disposto no respectivo artigo 3º:

Art. 3º As **instituições de educação superior ficam dispensadas**, em caráter excepcional, da obrigatoriedade de observância **do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico**, nos termos do caput e do [§ 3º do art. 47 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), para o ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido no art. 1º desta Lei, **observadas as diretrizes nacionais editadas pelo CNE** e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, desde que:

I – seja **mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada curso**; e

II – **não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão**.

§ 1º **Poderão** ser desenvolvidas **atividades pedagógicas não presenciais** vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, **por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação**, para **fins de integralização da respectiva carga horária exigida**.

[...].

Oportuno ressaltar que quando veio a Lei 14.040/2020, em agosto de 2020, praticamente seis meses após o início da suspensão das atividades educacionais, por conta da pandemia

Carlos André Birnfeld

que se alastrava e da Lei 13.979/2020 (que deu poder às autoridades para determinar essa suspensão), tanto o MEC⁶⁸ como o CNE⁶⁹ já haviam produzido vários dispositivos para fazer frente ao problema, autorizando a substituição de componentes curriculares presenciais, por atividades não presenciais intermediadas pelo uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs).

Incumbido, expressamente, pelo § 1º do artigo 1º da Lei 14.040/2020, com a prerrogativa de editar diretrizes nacionais obrigatórias, com vistas à implementação dessa lei, o Conselho Nacional de Educação (CNE) consolidou o panorama normativo com edição das Resoluções CNE/CP nº 2/2020 e nº 2/2021⁷⁰.

⁶⁸ No âmbito do MEC, a especialmente a Portaria MEC nº 544/2020 – que autorizou, em caráter excepcional, a substituição de componentes curriculares presenciais, por aulas e atividades em meio digital, denominadas, neste trabalho, de aulas e atividades remotas, substituindo e consolidando o conjunto de dispositivos constantes na Portarias ministeriais que sucessivamente, mês a mês, vinham tratando do tema (Portarias MEC nº 343/2020; nº 345/2020; nº 395/2020 e nº 473/2020). Após a Lei 14.040/2020 vieram as Portarias MEC 1.030/2020; 1.038/2020 e 320/2022.

⁶⁹ No âmbito do CNE os Pareceres: CNE/CP nº 5/2020, nº 6/2020, nº 9/2020, nº 10/2020 e nº 11/2020, os quais cancelaram as Portarias ministeriais e consolidaram, paulatinamente as orientações no mesmo sentido: o de permitir o cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual.

⁷⁰ Complementou, ainda, o seu trabalho com os Pareceres CNE/CP nº 15/2020, nº 16/2020, nº 19/2020 e nº 6/2021. No âmbito da respectiva Câmara de Educação Superior emitiu o Parecer CNE/CES nº 498/2020 e a Resolução CNE/CES nº 1/2020.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Todo esse arsenal normativo serviu basicamente para que os anos letivos de 2020 e 2021 pudessem ser completados, em regra, em ambientes não presenciais, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, abrangendo atividades síncronas (estudantes e professores interagindo ao mesmo tempo, mas de lugares distintos) e assíncronas (estudantes e professores trabalhando em momentos diversos, a partir de lugares distintos). Nos dois casos, em regra, cada um a partir de suas próprias casas, posto que essa era a principal medida preventiva, na pandemia: fique em casa.

Infelizmente, o expediente se repetiu no ano de 2024, especificamente em relação ao Estado do Rio Grande do Sul, por conta de uma enchente jamais vista, que inviabilizou, por quase três meses, praticamente todos os deslocamentos terrestres no território estadual.

Já com a expertise da tragédia anterior, o CNE manifestou-se por meio da Indicação CNE/CP nº 1/2024 (7/5/2024), do Parecer CNE/CP nº 11/2024 (9/5/2024) e da Resolução CNE/CP nº 3/2024 (13/5/2024), repetindo, na mesma, as determinações que constavam nas normas relativas ao contexto da COVID-19, *mutatis mutandis*, tendo claro tratar-se de contexto relacionado a evento climático com duração grande, mas efetivamente bem menor que o contexto da pandemia.

Nesse sentido, colaciona-se, abaixo, as disposições específicas da Resolução CNE/CP nº 3/2024 (13/5/2024), relativas ao ensino superior, aplicáveis a esse contexto:

Carlos André Birnfeld

Art. 12. No período de estado de calamidade pública, em caráter excepcional, conforme disposto nesta Resolução, as IES ficam dispensadas da obrigatoriedade de observância do mínimo de dias de efetivo trabalho acadêmico, desde que observadas as DCNs e as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino, e desde que mantida a carga horária prevista na grade curricular para cada curso e, também, que não haja prejuízo aos conteúdos essenciais para o exercício da profissão.

Art. 13. As IES poderão desenvolver atividades pedagógicas não presenciais vinculadas aos conteúdos curriculares de cada curso, por meio do uso de tecnologias da informação e comunicação, para fins de integralização da respectiva carga horária.

§ 1º O cumprimento do disposto no caput está subordinado à manutenção do disposto nas DCNs para cada curso, observada a carga horária indicada ou referenciada.

§ 2º A flexibilidade de que trata o caput deverá ensejar a execução, por parte da IES, de planejamento do ano letivo de 2024, no sentido de organizar os objetivos de aprendizagem previstos, inclusive os decorrentes de atividades práticas, extensão e estágios.

§ 3º As IES, no âmbito de sua autonomia, poderão:

I – adotar a substituição de disciplinas presenciais por aulas não presenciais;

II – adotar a substituição de atividades presenciais relacionadas à avaliação, processo seletivo, Trabalho de Conclusão de

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Curso (TCC) e aulas de laboratório, por atividades não presenciais, considerando o modelo de mediação de tecnologias digitais de informação e comunicação adequado à infraestrutura e interação necessárias;

III – adotar a **oferta na modalidade a distância ou não presencial às disciplinas teóricocognitivas dos cursos**; e

IV – definir a realização das **avaliações na forma não presencial**. (grifo nosso)

A principal diferença, entre o contexto da COVID-19 e da enchente, afora a duração do evento impeditivo, é que a ausência em sala, no primeiro caso, se deu por medida de saúde pública, impulsionada pelas determinações governamentais, enquanto que no contexto da enchente, no mais das vezes, envolvia a efetiva impossibilidade física de deslocamento, de acesso ou de funcionamento institucional, impedido pela própria natureza.

Seja como for, ambas as normas tiveram caráter absolutamente temporário e excepcional, encerrando sua razão de ser (e sua vigência) com o encerramento dos respectivos períodos letivos abrangidos (muitos dos quais avançaram efetivamente além do tempo das respectivas tragédias).

Algo a se pensar, a partir dessas experiências, é uma norma permanente, aplicável à situações do gênero, preferencialmente com amparo expresso em legislação federal, como foi o caso da Lei 14.040/2020, em relação à COVID-19 - e que não ocorreu no contexto da enchente.

5.5 – Componentes curriculares além da sala de aula

Repetindo tradição histórica, desde o início da vigência da atual LDB, até o ano de 2001, somente seria possível vislumbrar, na legislação, um componente curricular além da sala de aula, em nível de graduação: o estágio supervisionado⁷¹, referido no Art. 82 da LDB como componente do processo educativo, sob a égide das normas educacionais⁷².

Embora se verifique, nesse componente, obrigações de atuação de alunos e professores-orientadores⁷³, certamente não

⁷¹ A LDB anterior, embora relegasse o Estágio ao interesse dos “órgãos de fiscalização e disciplina das profissões respectivas” (Parágrafo único do Art. 68), não impediu o CFE de fixá-lo nos Currículos Mínimos de vários cursos. Antes mesmo disso, a reforma Francisco Campos, de 1931 já exigira o estágio para os cursos de medicina (Art. 79, Decreto 19.852/1931).

⁷² O que foi reforçado e detalhado, exaustivamente, na atual Lei do Estágio (Lei 11.788/2008), a qual estabelece, em seu Art. 1º, que o “Estágio é ato educativo escolar supervisionado, desenvolvido no ambiente de trabalho, que visa à preparação para o trabalho produtivo de educandos que estejam frequentando o ensino regular”, sendo explícito no sentido de que o “estágio faz parte do projeto pedagógico do curso”(§ 1º); “visa ao aprendizado de competências próprias da atividade profissional e à contextualização curricular” (§ 2º). O § 3º do mesmo artigo ainda estabelece que o projeto pedagógico do curso superior poderá equiparar a estágio as atividades de extensão, de monitorias e de iniciação científica.

⁷³ O Estágio configura-se assim como ato educativo sob a supervisão geral da instituição, sendo que o Art. 7º estabelece, entre as obrigações das instituições de ensino, o dever de avaliar as instalações da parte concedente do estágio e sua adequação à formação educando; o dever de indicar professor-orientador como responsável pelo acompanhamento e avaliação das atividades do estagiário e; ainda, a prerrogativa de elaborar normas complementares e instrumentos de avaliação dos estágios de seus educandos.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

se pode falar em dever de frequência de ambos, e menos ainda de frequência concomitante, posto que certamente não poderá o professor-orientador se fazer presente em todos os dias e horas em que ocorrer o estágio, tendo-se claro que o controle de frequência do estagiário, se houver, se dará por conta e ordem das empresas ou das instituições que concederem o estágio, respeitada a carga de horária ajustada, contratualmente, dentro dos limites legais, que não podem ser, naturalmente, conflitantes com os horários escolares.

A partir de 2001, esse cenário seria, paulatinamente, modificado, sendo explicitamente descortinadas, sob a égide da flexibilidade, novas possibilidades de componentes curriculares.

Nesse compasso, o Parecer CNE/CES 575/2001, aprovado em 04/04/2001, homologado em 22/05/2001, que tratou da “carga horária de cursos superiores”, ao referir-se ao caput do artigo 47 da Lei 9.394/96, disse que o conceito de trabalho acadêmico efetivo “compreende atividades acadêmicas para além da sala de aula, como atividades em laboratório, biblioteca e outras”.

No mesmo compasso, há que se destacar especialmente o Parecer CNE/CES 583/2001, também aprovado em 04/04/2001, homologado em 29/10/2001, o qual teve por finalidade orientar a própria Câmara de Educação Superior quanto aos parâmetros para a fixação de Diretrizes Curriculares

Carlos André Birnfeld

Nacionais (DCNs) para os cursos de graduação⁷⁴. É no Parecer CNE/CES 583/2001 que o CNE começa a se manifestar sobre o que efetivamente deve ou pode compor o currículo de cada curso superior brasileiro e é, até hoje, dele que todas as deliberações da Câmara, relacionadas à Diretrizes Curriculares, partem.

Sua importância não é pouca para a temática que se está a tratar, notadamente porque nele o CNE sinaliza claramente que o processo educacional, a ser fixado para todos os cursos nacionais, não deverá se cingir à sala de aula, nem a espaços de frequência conjunta de alunos e professores.⁷⁵

⁷⁴ Trata-se do exercício da competência definida pelo § 2º do Art. 9º da lei 4.024/1961, antiga LDB, com redação dada pela lei 9.131/1995. Oportuno ressaltar que a prerrogativa para o estabelecimento de DCNs, incluída pela lei 9.131/1995 no lugar daquela para fixar currículos mínimos (constante no texto original da LDB) trazia consigo uma importante mudança paradigmática: não seriam mais os currículos, disciplina a disciplina, fixados pelo Estado, cabendo, de outra banda, ao Poder Público, uma tarefa mais ampla, num contexto de maior flexibilidade curricular, mas também de garantia de maior qualidade aos cursos. Justo por isso uma tarefa complexa. E que efetivamente nunca havia sido feita até então. Não por acaso a questão envolveu um longo debate, que começou com a produção do Parecer CNE/CES 776/1997, nunca homologado, até a homologação do Parecer CNE/CES 583/2001, que inclusive resgatou parte do próprio parecer CNE/CES 776/1997.

⁷⁵ Segundo o Parecer, as Diretrizes devem “assegurar a flexibilidade e a qualidade da formação oferecida aos estudantes”. Entre os princípios orientadores, garantia às instituições de ensino de “ampla liberdade na composição da carga horária a ser cumprida para a integralização dos currículos, assim como na especificação das unidades de estudos a serem ministradas”; bem como estímulo a “práticas de estudo independente, visando uma progressiva autonomia profissional e intelectual do aluno”;

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Nestes termos, o voto do relator, aprovado por unanimidade, foi no sentido de que as Diretrizes Curriculares Nacionais deveriam contemplar sete dimensões, a saber: “Perfil do egresso”; “Competências/Habilidades/Atitudes”; “Habilitações e ênfases”; “Conteúdos curriculares”; “Organização do curso”; “Estágios e Atividades Complementares”⁷⁶ e; “Acompanhamento e Avaliação”.

Observe-se que o CNE faz referência expressa a um componente que de fato não se encontra na LDB: “Atividades Complementares”, que se relaciona com “reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar”. Não exige, efetivamente, um docente, tanto para a escolha, como para realização da atividade, salvo se realizada na própria instituição.

Resta à autoridade acadêmica, quando muito, a verificação da pertinência da atividade para aproveitamento curricular e o respectivo controle⁷⁷, não sendo, todavia,

encorajamento do “reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar” e o fortalecimento da “articulação da teoria com a prática, valorizando a pesquisa individual e coletiva, assim como os estágios e a participação em atividades de extensão”.

⁷⁶ Sem prejuízo de outros componentes além da sala de aula, como práticas de pesquisa ou extensão, Atividades Complementares e Estágios operam, geneticamente, além da sala de aula.

⁷⁷ Justo porque se trata da trajetória pessoal formativa do aluno, individualizada a partir de seus próprios interesses específicos, expressamente reconhecida como tal pela pertinência tangencial que guarda com seu curso.

Carlos André Birnfeld

incomum, instituições a incluírem na grade curricular, sob a responsabilidade de um docente.

Seis anos depois, a Resolução CNE/CES 02/2007 (de 18/06/2007)⁷⁸, além de fixar a carga mínima total, estabeleceu, no parágrafo único do artigo 1º, que “os estágios e atividades complementares dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial, não deverão exceder a 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso, salvo nos casos de determinações legais em contrário”.

Um mês depois, veio a luz a Resolução CNE/CES 3/2007 (de 02/07/2007), decorrente do Parecer CNE/CES 261/2006, que dispôs sobre “procedimentos a serem adotados quanto ao conceito de hora-aula”, a qual, além de deixar claro que a “carga horária mínima dos cursos superiores é mensurada em horas (60 minutos), de atividades acadêmicas e de trabalho discente” (Art. 3º), trouxe oportuna contribuição, no artigo 2º:

Art. 2º Cabe às Instituições de Educação Superior, respeitado o mínimo dos duzentos dias letivos de trabalho acadêmico efetivo, a definição da duração da atividade acadêmica ou do trabalho discente efetivo que compreenderá:

I – **preleções e aulas expositivas;**

II – **atividades práticas supervisionadas**, tais como laboratórios, atividades em biblioteca, iniciação científica, trabalhos individuais e em

⁷⁸ Decorrente do Parecer CNE/CES 8/2007, que dispôs sobre “carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial”.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

grupo, práticas de ensino e outras atividades no caso das licenciaturas. (grifo nosso)

Nessa perspectiva, cabe às instituições definir, quais serão os componentes curriculares de cada curso e quantificar sua carga, inclusive além da sala de aula.

Nos termos Parecer CNE/CES 261/2006, a carga horária total de um curso, “deduzida uma parcela de até 20% referente a estágios e atividades complementares” não precisa ser “integralizada exclusivamente em atividades teóricas em sala de aula”. Nestes termos, fica claro que Estágios e Atividades Complementares, com conceito próprio, não abarcam todas as possibilidades não presenciais do ensino presencial e, mais que isso, fica claro que essas outras possibilidades não presenciais estão fora do limite de 20%, podendo ser livremente definidas pela instituição⁷⁹.

⁷⁹ Melhor seria que houvesse um acordo terminológico melhor entre Art. 2º da Resolução CNE/CES 3, de 2/07/2007 e o Parágrafo único do Art. 1º Resolução CNE/CES 2/2007 que fixou em 20% a carga de Estágio e Atividades Complementares, especialmente para deixar claro que a fixação de limite máximo de 20% de carga para Estágios e Atividades Complementares não significa que os outros 80% do curso devam restringir-se às atividades de sala de aula. Neste sentido importante resgatar que o Parecer CNE/CES 261/2006, homologado em 25/06/2007, que deu origem à própria Resolução CNE/CES 2/2007, considera equivocado o entendimento de que “o processo educacional se restringe ao ensino em sala de aula”. Esse fato é tratado como uma perspectiva “reducionista”, que conduziu “à ‘aulificação’ do saber, isto é, à mensuração do processo educacional em termos de carga horária despendida em sala de aula, por meio de atividades de preleção”, ressaltando que experiências internacionais “indicam a necessidade de se transferir o entendimento do processo educacional antes concentrado na ótica docente – ensino desenvolvido

Carlos André Birnfeld

A gama de outras atividades além da sala de aula é, num certo sentido, infinita, embora se deva ter claro a necessidade de supervisão, direção ou orientação docente, sem a qual passam a ser abarcadas pelo conceito de Atividades Complementares⁸⁰.

Dentre as atividades curriculares além da sala de aula, é preciso destacar que muitas Diretrizes Curriculares Nacionais fazem referência a um Trabalho (de Conclusão) de Curso⁸¹.

Nada impede, todavia, a criação de outros componentes de natureza similar, atribuindo-lhe a devida carga, como poderia ser uma produção anual, científica, cultural,

através de horas em sala de aula – para a do discente – carga de trabalho necessário para aquisição de saber”.

⁸⁰ Esse, aliás, é um caminho interessante para compreensão desses componentes e sua distinção das Atividades Complementares: produção científica orientada; participação em projeto específico de extensão; leitura de obras; assistência de vídeos; elaboração artística ou técnica; solução de problemas; participação em eventos específicos; entre outras atividades sob a direção pedagógica docente podem ser utilizadas como componentes não presenciais de uma disciplina, integrando a respectiva carga-horária (utilizando-se a lógica de computar o efetivo trabalho discente). Boa parte dessas atividades (senão todas), todavia, se realizadas autonomamente, por interesse exclusivo do estudante, certamente podem ser computadas como Atividades Complementares.

⁸¹ Neste caso, tem-se um componente que envolve, normalmente, produção acadêmica, que opera sob orientação de um professor e que certamente opera além da “sala de aula”, sem necessário vínculo com qualquer disciplina. Certamente não se confunde com Atividades Complementares, constituindo-se componente curricular autônomo, distinto dessas e também dos Estágios. Justo por isso certamente merece alocação de carga horária específica pelo imenso trabalho estudantil envolvido.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

extensionista ou tecnológica, sob orientação docente.

Nesse contexto, não se pode deixar de fazer referência à extensão, outro componente curricular além da sala de aula, que, mais do que opção, apresenta, desde 2001, obrigação de ser incluído, com percentual mínimo de 10%, em que pese a respectiva regulamentação, pelo CNE, tenha vindo somente em 2018, com eficácia plena somente a partir de 2023⁸².

Em todos esses componentes curriculares há uma característica comum, distinta da sala de aula: exigem a atuação pedagógica de um docente, em auxílio ao discente, mas, diferentemente da sala de aula, não será necessariamente

⁸² A lei 10.172/2001, que instituiu o PNE 2001-2011, ao tratar da EDUCAÇÃO SUPERIOR(4), incluiu, expressamente entre os respectivos “Objetivos e Metas” (4.3), mais precisamente no objetivo 23, o de “assegurar que, no mínimo, 10% do total de créditos exigidos para a graduação no ensino superior no País será reservado para a atuação dos alunos em ações extensionistas”. O mesmo objetivo, justo porque não atingido, foi repetido pela lei 13.005/2014, que instituiu o PNE 2014-2024. Em sua Meta 12, que trataria da elevação das taxas de matrícula, e da própria qualidade da educação superior, mais precisamente no item “12.7)”, fixou o objetivo de “assegurar, no mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social”. A meta, fixada e (re)fixada, a um passo de completar 18 anos, foi regulamentada, nos termos da Resolução CNE/CES 7/2018, de 18/12/2018, fundada no Parecer CNE/CES 608/2018, sendo estabelecido, pelo respectivo Art. 4º, que “As atividades de extensão devem compor, no mínimo, 10% (dez por cento) do total da carga horária curricular estudantil dos cursos de graduação, as quais deverão fazer parte da matriz curricular dos cursos”. Essa exigência foi ganhar efetividade somente em 2023, após duas prorrogações.

Carlos André Birnfeld

a mesma carga horária de trabalho para ambos. Ao estudante, normalmente, caberá uma carga maior, que efetivamente poderá ser computada como tal, justo porque seu envolvimento no desenvolvimento da atividade há de exigí-lo. E, também, diferentemente da sala de aula, não estarão juntos o tempo todo.

Nesta perspectiva, é possível dizer que o CNE, embalado pelo PNE 2001-2011⁸³, efetivamente flexibilizou (e muito) o § 3º do artigo 47 da LDB, dando luz a um horizonte no qual alunos e professores não precisam ser, o tempo todo, prisioneiros do espaço e do tempo da sala de aula, menos ainda das tradicionais funções de ouvir e falar.

Trata-se de um conjunto de estratégias pedagógicas que visam dinamizar e qualificar o próprio ensino presencial, as quais de forma alguma, podem ser confundidas ou consideradas como EaD.

Mais que isso: trata-se de estratégias pedagógicas que inclusive podem (e em alguns casos devem) ser incorporadas pela própria EaD. Exemplo disso é justamente a extensão, cuja carga horária, de natureza presencial, ainda que distinta da sala de aula, é obrigatória⁸⁴, não só para os cursos presenciais, mas

⁸³ O PNE 2001-2011, instituído pela lei 10.172/2001 tinha, como se viu, a meta explícita da flexibilidade curricular para o ensino superior. Provavelmente pela consecução do objetivo, ao longo do decênio, notadamente pela forma exitosa como o CNE tratou das questões, o PNE 2014-2024, vertido pela Lei 13.005/2014, não voltou a fixar essa meta.

⁸⁴ Sobre o tema, a Resolução CNE/CES nº 7, de 18 de dezembro de 2018 que “Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

também para os cursos em EaD.

Por derradeiro, convém listar, exemplificativamente, o conjunto de tipos de componentes curriculares que podem transcender a sala de aula, com base em estudo que já fizemos (BIRNFELD, 2020):

- a) Estágios Curriculares;
- b) Atividades Complementares;
- c) Atividades Práticas (inclusive em laboratório);
- d) Trabalho de Curso;
- e) Atividades de Extensão;
- f) Outras atividades curriculares dirigidas.

Na prática, o conjunto dessas atividades podem ocupar até mais de 50% da carga de qualquer curso. Na verdade, o fato é que não há um limite global, nem mínimo, nem máximo. Há, apenas, um limite máximo para o conjunto das duas primeiras atividades supracitadas (20%) e há um limite mínimo para a carga em extensão (10%). Afora isso, salvo disposição específica nas DCNs, efetivamente não há limite.

Oportuno resgatar, também, que algumas dessas atividades podem materializar-se em disciplinas, com docente presente (como atividades práticas ou extensão), mas nada assegura que assim efetivamente venham a operar.

Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024 e dá outras providências”, qual, no artigo 4º fixa em 10% o mínimo da carga em extensão que deve fazer parte da matriz curricular dos cursos de graduação.

5.6 – A EaD no ensino superior presencial

Como se viu, a Educação a Distância (EaD) encontra fundamento principal no Art. 80 da Lei 9.394 (LDB), cujo § 1º é expresso em determinar que se trata de modalidade educacional que só pode ser “oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União”.

Entretanto, essa determinação sofreu efetiva inflexão, a partir da Lei 10.172/2001, que aprovou o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE, ao tratar da Educação Superior, incluiu, expressamente, entre os respectivos “Objetivos e Metas” (4.3), mais precisamente no objetivo “4”, o estabelecimento de um **“amplo sistema interativo de Educação a Distância**, utilizando-o, inclusive, para **ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais**, regulares ou de educação continuada (grifo nosso)”.

No mesmo compasso, no item 6, que trataria da “Educação a Distância e Tecnologias Educacionais”, exatamente no item 6.2, que abrangia as respectivas “Diretrizes”, constava expressamente a necessidade de **“ampliar o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação”**. Além disso, foi expressamente estabelecido que as **“tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade”**, constituindo-se em **“instrumento de enorme**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

potencial para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial”(grifo nosso).

Assim, a integração de tecnologias de EaD ao ensino presencial decorreria, independentemente de outros fatores, de imperativo legal explícito, fora da própria LDB. Esse imperativo começaria a ser cumprido a partir da Portaria MEC 2.253/2001, de 18/10/2001 (assinada pelo Ministro Paulo Renato Souza, governo Fernando Henrique Cardoso).

Essa Portaria se fundava formalmente no Art. 81 da LDB, segundo o qual é “permitida a organização de cursos ou instituições de ensino experimentais, desde que obedecidas as disposições desta Lei”.

Segundo Pedro Demo, muitos iriam “dizer que esse artigo é o mais sábio da lei exatamente porque permitiria na prática desconsiderá-la” (1997, p.26).

Tratar de engenharia normativa inusitada: a possibilidade de utilizar EaD, no ensino presencial, não nascia fundada no Art. 80 da LDB, que trata propriamente da EaD, mas do Art. 81, que trata de cursos experimentais.

Nesse sentido, nenhum questionamento poderia ser feito quanto ao fato de que a EaD exigiria, conforme o artigo 80 da LDB, um credenciamento institucional específico. Assim, formalmente, a utilização parcial de EaD, nos cursos presenciais, não era EaD: era tão somente ensino experimental.

Assim, a partir da Portaria MEC 2.253/2001, o ensino presencial, passa a ter permitidas disciplinas experimentais

Carlos André Birnfeld

com “método não presencial”, ainda que sob forte controle estatal, mas com um limite percentual bem definido: 20% da carga horária total do curso.

Segundo Fragale, “a portaria acabou criando um patamar numérico que, uma vez ultrapassado, transforma um curso presencial em não presencial, ou seja, à distância” (2003, p.20).

De qualquer forma, a Portaria MEC 2.253/2001 foi a norma mais cuidadosa sobre o tema⁸⁵ - e também a mais limitante⁸⁶.

Essa Portaria, datada de 18/10/2001 foi revogada pela Portaria MEC 4.059, de 10/12/2004 (assinada pelo Ministro Tarso Genro, governo Lula) a qual, sob o mesmo fundamento (Art. 81 da LDB), autorizou, para os cursos reconhecidos, a oferta de disciplinas “que utilizem modalidade semi-presencial”, com a carga limitada a 20% da carga horária do

⁸⁵ A Portaria autorizava que Universidades e Centros Universitários pudessem instituir, nos cursos reconhecidos, disciplinas “que, em seu todo ou em parte utilizem método não presencial”, abrangendo até 20% da carga horária do curso. A Portaria exigia a formalização da alteração no Projeto Pedagógico, e comunicação imediata ao MEC a respeito da mesma, sendo prevista uma avaliação do MEC, da qual resultaria uma autorização para incorporação definitiva ao currículo ou determinação de interrupção da oferta. Ainda dois outros cuidados: as avaliações deveriam ser presenciais e a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias.

⁸⁶ A oferta à distância, deveria, ainda, ser acompanhada da oferta de disciplina presencial idêntica, até que o curso tivesse renovação do reconhecimento. Outros tipos de instituições de ensino, como Faculdades isoladas, não poderiam sequer implementar a alteração sem autorização prévia do MEC.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

curso.

Observe-se que o experimento de 2001 não só teve suas possibilidades ampliadas⁸⁷ como recebeu uma denominação específica: “modalidade semi-presencial”, termo que era rigorosamente estranho à legislação relativa a EaD e ao próprio ensino presencial⁸⁸.

Importante ressaltar que esse experimento trazido pelas Portarias foi, como tal, validado pelo CNE, por meio do Parecer CNE/CES 281/2006⁸⁹.

⁸⁷ Foram mantidos dois cuidados anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais e a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias. Seriam necessários, além disso, encontros presenciais e atividades de tutoria (Art. 2º, Parágrafo único.). Foi mantida a obrigatoriedade da alteração do Projeto Pedagógico e de comunicação ao MEC, mas deixou de haver a avaliação governamental prévia, ficando a mesma incorporada aos procedimentos de renovação de reconhecimento. Por outro lado, a prerrogativa de utilização da EaD foi ampliada: toda e qualquer instituição de ensino superior, desde Faculdades isoladas até Universidades, poderiam exercer essa prerrogativa, ainda que limitada apenas aos seus cursos já reconhecidos (excluídos, portanto, os cursos ainda sem o reconhecimento pelo MEC e os novos cursos). Outrossim, não havia mais obrigação de ofertar disciplina presencial em paralelo.

⁸⁸ Assim, seria possível falar em três modalidades de oferta de ensino fundadas na LDB: 1) presencial (Art. 47, § 3º); 2) EaD (Art. 80); e 3) semi-presencial (Art. 81), traduzindo-se esta última modalidade exatamente na possibilidade de agregar até 20% de EaD aos cursos presenciais. Curiosamente, mais tarde, o termo ensino semi-presencial acabou se vulgarizando comercialmente, não para os cursos presenciais que obedeciam aos 20%, mas para os cursos EaD que continham algumas aulas presenciais. Como se verá, em 2025, o termo foi reincorporado, mas com sentido diverso.

⁸⁹ O Parecer CNE/CES 281/2006, homologado pelo Ministro da Educação

Carlos André Birnfeld

Se houvesse alguma dúvida quanto a respeito da possibilidade de introdução de componentes EaD no ensino presencial, o legítimo intérprete da LDB para o ensino superior, o CNE/CES não deixava dúvida: no exercício em que estava em jogo o contraponto do artigo 47, § 3º com os artigos 80 e 81 da LDB, o próprio colegiado, embora sem citar nenhum deles, considerou admissível a “modalidade dita semipresencial”.

Passados 12 anos, a Portaria MEC 4.059, de 10/12/2004 foi revogada pela Portaria MEC 1.134/2016, de 10/10/2016 (assinada pelo Ministro Mendonça Filho, governo Michel Temer), a qual, sob o mesmo fundamento (Art. 81 LDB), permitiu que todos os cursos superiores autorizados (não mais apenas os cursos reconhecidos) introduzissem “oferta de disciplinas na modalidade à distância” na respectiva organização pedagógica (sendo, portanto, abandonada a expressão semi-presencial para designar a EaD no ensino presencial), mantidas as demais exigências, inclusive a limitação da carga a 20% do total do curso⁹⁰.

em 09/07/2007, que tratava de consulta “sobre a oferta e equivalência de disciplinas à distância no ensino presencial”, feita pela Rede Brasileira de Ensino à Distância esclareceu que se tratava de oferta perfeitamente válida, desde que respeitado o limite “de 20% da carga horária total do curso”. Disse ainda que a sua “oferta prescinde de autorização própria, exigindo apenas a comunicação das modificações pertinentes nos projetos pedagógicos dos cursos à SESu/MEC.” reproduzindo, na resposta à consulta, o próprio texto da Portaria.

⁹⁰ Foram mantidos os quatro cuidados anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais; a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

A Portaria MEC 1.134/2016, de 10/10/2016, após dois anos de vida, foi revogada pela Portaria MEC 1.428/2018, de 28/12/2018 (assinada pelo Ministro Rossieli Soares e publicada em 31/12/2018, último dia do governo Michel Temer), a qual, ainda sob o fundamento do ensino experimental, autorizou as instituições que apresentassem pelo menos um curso superior reconhecido a introduzir “oferta de disciplinas na modalidade à distância” na organização pedagógica e curricular de seus cursos

Essa Portaria trouxe consigo, além da consolidação das experiências anteriores, inclusive com a manutenção da denominação EaD, a clara intenção de premiar, com maiores prerrogativas neste campo, ainda considerado experimental, instituições com comprovado alto desempenho nos indicadores educacionais, mantendo um relativo cuidado com instituições

dias; seriam necessários encontros presenciais; bem como atividades de tutoria, as quais, desta feita, implicariam “na existência de profissionais da educação com formação na área do curso e qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico” (Art. 2º, Parágrafo único). Foi mantida também a obrigatoriedade de alteração do Projeto Pedagógico, mas não mais de comunicação ao MEC, mantendo-se a avaliação das mudanças incorporada aos procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento. Destaca-se aqui que o expediente antes denominado modalidade semi-presencial, mas que já fora denominado não presencial (originalmente, na Portaria MEC 2.253/2001), sem quase nada mudar suas características, e ainda fundado no ensino experimental, passou a ser referido como “modalidade à distância”. Além disso, as suas possibilidades foram ampliadas: agora cursos ainda não reconhecidos, mas já autorizados, poderiam fazer a introdução de disciplinas à distância em seu currículo. Embora mudada a denominação, tratava-se do mesmo expediente já chancelado pelo CNE.

Carlos André Birnfeld

cuja qualidade não era, por qualquer motivo, ainda aferível, inclusive proibindo-o para instituições recém-criadas.

Importante destacar que, no compasso da lógica de maior-liberdade/menor-responsabilidade, houve aumento considerável da carga a ser permitida para EaD nos cursos presenciais: 40%, simplesmente o dobro do até então autorizado.

O percentual autorizado abrangeria, a princípio, 20% da carga total do curso. Todavia esse limite poderia ser ampliado para até 40% (salvo nas áreas da saúde e engenharias, para as quais a ampliação era proibida), contanto que a instituição apresentasse quatro indicadores de qualidade e experiência⁹¹:

Foram mantidas boa parte das exigências anteriores, com sensíveis alterações e agregadas outras, aproximando as normas relativas à EaD nos cursos presenciais daquelas vigentes para a própria EaD⁹².

⁹¹ Os quatro indicadores, a serem observados concomitantemente, abrangiam: 1) credenciamento institucional para EaD; 2) pelo menos um curso reconhecido que opere em ambas modalidades (presencial e à distância) com conceito (CC) igual ou superior a 4 (quatro); 3) conceito de curso (CC) igual ou superior a 4 (quatro) no curso objeto de ampliação de carga EaD; e 4) inexistência em processo de supervisão em curso no MEC.

⁹² Foram mantidas, nos mesmos termos, três exigências anteriores: as avaliações deveriam ser presenciais; a oferta das disciplinas não poderia encurtar o ano letivo de 200 dias e; deveria haver mediação de tutores e profissionais da educação com formação na área do curso e qualificados em nível compatível ao previsto no projeto pedagógico do curso – PPC. Uma exigência anterior foi alterada: deixa de haver menção expressa à necessidade de encontros presenciais, restando em seu lugar a obrigação de que as atividades acadêmicas presenciais fossem realizadas exclusivamente na sede do curso. Uma importante exigência foi agregada: as atividades

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Por derradeiro, sobreveio a Portaria MEC 1.117/2019, de 06/12/2019 (assinada pelo Ministro Abraham Weintraub, governo Bolsonaro) revogando, após um ano de vigência, a Portaria MEC 1.428/2018. A nova Portaria, entretanto, não mais estava escudada sob o fundamento do ensino experimental (Art. 81, LDB), mas do próprio Art. 80 da LDB, o qual estabelece que o “Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”.

Essa mudança de fundamentos preconiza um cenário no qual os “experimentos” de EaD no ensino presencial teriam sido pretensamente exitosos, justificando sua incorporação definitiva às práticas do ensino – em que pese se deva ter claro que, implicitamente, a União estava, explicitamente, a dispensar o credenciamento específico para operar em EaD, exigido pelo § 1º do artigo 80 da LDB.

Por outro lado, no caso, verifica-se o cumprimento de uma

práticas deveriam ser presenciais, o que trouxe mais sintonia das “disciplinas em EaD” em cursos presenciais, com os “cursos em EaD”, visto que essa exigência, ao lado da necessidade de avaliações presenciais, era então vigente. Além disso, foram incorporadas diretrizes de publicidade: necessidade de informação prévia aos estudantes, inclusive nos processos seletivos; necessidade de descrição, no plano de ensino da disciplina, das atividades realizadas a distância, associado à carga horária definida para cada uma, com explicitação da forma de integralização da carga horária destinada às atividades on-line. Foi mantida a obrigatoriedade da alteração do Projeto Pedagógico, mantendo-se a avaliação das mudanças incorporada aos procedimentos de reconhecimento e renovação de reconhecimento.

diretriz constante no item 6.2 do PNE (Lei 10.172/2001), qual seja a de que as “tecnologias utilizadas na educação a distância não podem, entretanto, ficar restritas a esta finalidade”, constituindo-se em instrumento com grande potencial “para o enriquecimento curricular e a melhoria da qualidade do ensino presencial”.

Assim, formalmente concebida, nominada e normatizada como tal, a EaD (que até então era experimento) passa a se fazer presente oficialmente nos cursos presenciais⁹³.

A Portaria MEC 1.117/2019, além de consolidar as experiências das Portarias anteriores⁹⁴, quanto aos cursos

⁹³ Quanto às normas de regência, observe-se que o Art. 1º da Portaria MEC 1.117/2019, ao referir-se a “oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância – EaD em cursos de graduação presenciais”, estabelece que a oferta deve se dar “com observância da legislação educacional em vigor”. Essa legislação, naturalmente, inclui a regulamentação da própria EaD, tanto que não são repetidas nessa Portaria exigências constantes nas Portarias anteriores, como a de que as avaliações devam ser presenciais, justo porque isso já está previsto na regulamentação da EaD em geral.

⁹⁴ A Portaria MEC 1.117/2019 manteve, com ajustes e aperfeiçoamentos, pelo menos cinco determinações anteriores: a de que a oferta das disciplinas com carga em EaD não possa encurtar o ano letivo de 200 dias (Art. 2º § 6º); a de que a realização de atividades acadêmicas presenciais seja feita exclusivamente na sede do curso (Art. 3º); a exigência de alteração no Projeto Pedagógico (Art. 2º e Art. 4º, Parágrafo Único); as determinações relativas à necessidade de disponibilizar informação aos estudantes e no sistema MEC a respeito da opção pela inclusão do percentual não presencial (Art. 2º § 5º; Art. 4º; Art. 5º; Art. 6º), assim como a determinação de mediação do processo de ensino-aprendizagem por docentes, tutores e profissionais da educação com formação e qualificação compatível com o previsto no PPC e no plano de ensino da disciplina, com métodos e práticas

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

abrangidos, ampliou a extremos a experiência da EaD nos cursos presenciais: cursos novos, cursos autorizados e cursos reconhecidos.

Note-se que em 2001 a possibilidade aplicava-se apenas aos cursos reconhecidos. A partir de 2016 passou a abranger também os cursos autorizados, havendo um leve recuo em 2018, quando foi exigido que a instituição tivesse pelo menos um curso reconhecido. A partir de 2019, em regra, todos os cursos, autorizados, reconhecidos e até mesmo os meramente propostos, antes mesmo de autorização, poderiam apresentar carga em EaD, esta também ampliada, de forma genérica para o percentual de 40%.

Essa ampliação opera em moldes meritocráticos, como em 2016, sem os recuos de 2018, agregando a possibilidade de que os próprios projetos de autorização de curso já expressem a opção pela carga em EaD.

Observa-se, por outro lado, uma outra opção para os fins colimados em 2018: a amarração em padrões de qualidade específicos, desta feita não mais em critérios gerais prévios de qualidade institucional, mas em padrões inerentes ao próprio curso, ditados pelos instrumentais de avaliação⁹⁵.

de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC (Art. 4º).

⁹⁵ A instituição, seja nos projetos de curso onde pleiteie autorização (Art. 7º), seja nos processos de reconhecimento ou renovação de reconhecimento de curso (Art. 8º), deverá apresentar conceito igual ou superior a 3, concomitantemente, nos itens Metodologia; Atividades de tutoria; Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA; e Tecnologias de Informação e

Carlos André Birnfeld

Há, todavia, uma ressalva quanto aos 40% permitidos para EaD: ela se encontra no § 3º do Art. 2º, da Portaria MEC 1.117/2019, in verbis: “§ 3º – As **atividades extracurriculares que utilizarem metodologias EaD serão consideradas para fins de cômputo do limite de 40%** de que trata o caput” (grifo nosso).

A intenção poderia ser boa, mas a redação foi horrível: faz referência a atividades “extracurriculares”. Oportuno lembrar que qualquer atividade constante no currículo de um curso, obrigatória ou optativa, seja atividade de classe, atividade complementar, estágio, prática, uso de laboratório, extensão, pesquisa ou mesmo trabalho de conclusão é, por definição, “curricular”, justo porque consta, como tal, currículo. Se não fizesse parte do currículo, não seria, obviamente, atividade do curso. E não faria sentido computá-la no percentual da carga.

Se a intenção fosse abranger componentes distintos da sala de aula, melhor seria se a redação tivesse feito referência a “os componentes curriculares”, explicitando adequadamente o único sentido que o texto pode ter⁹⁶.

Comunicação – TIC, constantes nos instrumentais de avaliação.

⁹⁶ Pior seria caso a norma pretendesse descontar, diretamente, dos 40% de EaD todos componentes curriculares distintos da sala de aula, o que jogaria automaticamente os Estágios, as Atividades Complementares, a Extensão e os Trabalhos de Curso para o cômputo da EaD, o que levaria a um efeito contrário do pretendido. Esses componentes, como se viu acima, não tem, a priori, a natureza de EaD, o que, todavia, não impede, de fato, que possam ser operacionalizados nesse formato, se assim for definido no Projeto Pedagógico, observados os limites legais.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Menos mal que a Portaria, ainda que trate nomine equivocadamente os demais componentes curriculares, estabeleça que somente quando os mesmos “utilizarem metodologias EaD” devam ser computados no limite de 40%.

Ao mesmo tempo em que a norma ampliou, como nunca, as possibilidades de EaD nos cursos presenciais, trouxe uma única e radical exceção: os cursos de medicina, proibidos de utilizar qualquer percentual em EaD, por disposição expressa da norma (parágrafo único do artigo 1º).

Assim, por disposição inédita, os cursos de medicina (e tão somente eles) passaram a ser simplesmente proibidos de utilizar carga em EaD, em qualquer percentual. Não deixa de ser um embaraço especial a esses cursos, os quais, bem ou mal, já poderiam ter incluído em seus projetos até 20% de carga não presencial desde 2001, podendo ter ampliado esta carga para 40%, conforme o desempenho institucional, em 2018. Mas também não deixa de ser um embaraço geral, para a própria EaD como um todo⁹⁷.

Destaca-se, outrossim, que o CNE corroborou a validade

⁹⁷ Isso leva a muitas perguntas, para as quais não se pretende aqui as respostas: Por que apenas para a medicina a vedação? Teria sido especialmente ruim a experiência somente para a medicina? Teria havido um colapso na formação dos médicos nos últimos 15 anos por conta da carga de EaD? E somente para a formação dos médicos? Seriam técnicas não recomendáveis de ensino para um médico, mas não para um enfermeiro ou psicólogo? Seria um risco de vida à população? Também não seriam para engenheiros, cujas edificações mal construídas também podem matar? Uma disciplina de, sociologia ou direito, à distância, comprometeria a formação de um médico, mas não de um advogado ou de um engenheiro?

Carlos André Birnfeld

dessa Portaria, referindo-se expressamente “à possibilidade de cursos proverem 40% de seus conteúdos a distância, conforme dispõe a Portaria MEC nº 2.117/2019”⁹⁸ no Parecer CNE/CES 5/2020, que, no ano seguinte, tratou do ensino remoto em caráter temporário, no contexto da COVID-19.

⁹⁸ Essa Portaria foi revogada pela Portaria MEC 381/2025, que dispôs sobre as regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456/2025.

Capítulo 5 – Os dados da EaD no ensino superior nacional (2001-2025)

Desde o advento da atual LDB, em 1996, e até ano de 2001, é oportuno destacar, que, no âmbito do ensino superior, a EaD quase nada se desenvolveu.

As poucas experiências eram todas em instituições públicas e o total de alunos matriculados em cursos EaD no Brasil não chegava a seis mil, frente a mais de três milhões de matrículas no ensino presencial. Cursos em EaD representavam menos de 0,2% da educação superior nacional.

Nesse sentido, tomando-se os dados do Censo da Educação Superior, disponíveis no INEP, no ano de 2001, ano de início da vigência do primeiro PNE, desde a Constituição Federal de 1988, observa-se, conforme a tabela abaixo, um total de nacional de apenas 5.359 matrículas em cursos de graduação a distância, todos em instituições públicas, num contexto em que o Brasil apresentava outras 3.030.754 matrículas em cursos de graduação presenciais (sendo 939.225 em instituições públicas e 2.091.529 em instituições privadas):

Carlos André Birnfeld

Tabela 01 – Evolução da EaD no Brasil

Cursos de Graduação (dados CENSO INEP)		2001	2014	2018	2023
Presencial	Total de Matrículas	3.030.754	6.486.171	6.394.244	5.063.501
	Total de Concluintes	352.305	837.304	990.415	783.385
	Total de Matrículas IES Públicas	939.225	1.821.629	1.904.554	1.868.152
	Total de Concluintes IES Públicas	116.641	225.714	242.450	236.798
	Total de Matrículas IES Privadas	2.091.529	4.664.542	4.489.690	3.195.349
	Total de Concluintes IES Privadas	235.664	611.590	747.965	546.587
EaD	Total de Matrículas	5.359	1.341.842	2.056.511	4.913.281
	Total de Concluintes	131	189.788	316.039	591.284
	Total de Matrículas IES Públicas	5.359	139.373	172.927	200.978
	Total de Concluintes IES Públicas	131	16.051	12.168	20.416
	Total de Matrículas IES Privadas	0	1.202.469	1.883.584	4.712.303
	Total de Concluintes IES Privadas	0	173.737	303.871	570.868
Total	Matrículas	3.036.113	7.828.013	8.450.755	9.976.782
	Concluintes	352.436	1.027.092	1.264.288	1.374.669
	Matrículas IES Públicas	944.584	1.961.002	2.077.481	2.069.130
	Concluintes IES Públicas	116.772	241.765	259.302	257.214
	Matrículas IES Privadas	2.091.529	5.867.011	6.373.274	7.907.652
	Concluintes IES Privadas	235.664	785.327	1.004.986	1.117.455

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo da Educação Superior (INEP).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Em 2001, 99,82% das matrículas no ensino superior era presencial e praticamente 100% da EaD era pública.

Dali em diante, como se vê acima... Uma explosão.

No ano de 2014, ano de início da vigência do PNE seguinte, o Brasil apresentava 1.341.842 matrículas em cursos de graduação à distância (sendo 139.373 em instituições públicas e 1.202.469 em instituições privadas).

No mesmo ano o Brasil apresentava um total de 7.828.013 matrículas em cursos de graduação, sendo 6.486.171 presenciais (das quais 1.821.629 em instituições públicas e 4.664.542 em instituições privadas). Nesse contexto, 17,14% das matrículas no ensino superior era em cursos EaD e 89,61% da EaD nacional era privada. Enquanto as matrículas no ensino superior haviam sido praticamente dobradas, as matrículas em EaD haviam sido multiplicadas exponencialmente.

No meio da vigência prevista para o segundo PNE, em 2018, e após a maior flexibilização normativa de 2017, a expansão avançou a passos largos. Embora o total de matrículas em graduação tenha subido pouco mais de 10% (chegando a 8.450.755, sendo 2.077.481 em instituições públicas e 6.373.274 em instituições privadas), as matrículas em EaD (2.056.511) aumentaram 50% em relação à 2014. Nesse contexto, 24,35% das matrículas no ensino superior era em cursos EaD e 91,59% da EaD era privada.

E essa expansão não parou. Conforme o mais recente Censo da Educação Superior disponível, de 2023, em plena

Carlos André Birnfeld

vigência da flexibilização normativa de 2017 (e logo após a pandemia de COVID-19 e correlata vigência do ensino remoto temporário) os números chegaram ao ápice.

O total de matrículas em graduação subiu quase 20% (chegando a 9.976.782, sendo 2.069.130 em instituições públicas e 7.907.652 em instituições privadas), as matrículas em EaD (4.913.281) mais do que dobraram em relação à 2018 e quase quadruplicaram em relação a 2014. Nesse contexto, quase 50% (precisamente 47,23%) das matrículas no ensino superior é em cursos EaD, sendo que 95,9% da EaD é privada.

Observe-se que, desde 2014, ao mesmo tempo em que as matrículas em cursos de graduação privados, em EaD, foram crescendo (1.341.842 em 2014, passando para 2.056.511 em 2018 e chegando a 4.913.281 em 2023), as matrículas em cursos de graduação privados, presenciais, foram decrescendo (4.664.542 em 2014, passando para 4.489.690 em 2018 e chegando a 3.195.349 em 2023) de forma que, em 2023, pela primeira vez na história, a maioria do ensino superior privado brasileiro, em nível de graduação, opera em EaD. Quase 60% (precisamente 59,59%) das matrículas em graduação.

Pela taxa de expansão, parece ser, definitivamente, um bom negócio. Mas não é só isso.

Embora não existam estatísticas, no INEP, relativas ao percentual de carga à distância incorporado aos cursos presenciais, é possível inferir que a prática tenha sido significativa, especialmente no contexto privado: justamente

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

porque as instituições que investiram no *know-how* para operar à distância, naturalmente devem ter procurado aproveitar ao máximo o respectivo investimento.

E nesse caso, como se viu, com a regra de 2019 a permitir até 40% de utilização de EaD na imensa maioria dos cursos presenciais, é possível dizer que certamente a maioria do ensino superior como um todo, de graduação, opera em EaD, somando-se 47,23% dos próprios cursos em EaD com a EaD incorporada aos cursos presenciais (presumindo-se, por baixo, em média, entre 20% e 40% de incorporação de EaD em cada curso presencial).

Enfim: a expansão da EaD nos cursos de graduação é, literalmente, uma explosão. De cinco mil a quase cinco milhões de matrículas em pouco mais de vinte anos. Uma multiplicação por mil. No contexto em que as matrículas em todo o ensino superior, no mesmo período, não chegaram a ser multiplicadas por quatro – e no qual, se descontadas das 9.976.782 matrículas de 2023 as 4.913.281 em EaD, restam apenas 5.063.501 matrículas em 2023, pouco mais de dois milhões além das 3.030.754 presenciais do Censo de 2001: um crescimento, descontados os cursos em EaD, de dois terços (67%), em pouco mais de vinte anos.

Nessa perspectiva, nesse período, observa-se uma expansão que, em essência, é capitaneada pelas instituições privadas e pelos seus cursos em EaD.

E uma EaD que aparenta não estar a agregar efetiva

Carlos André Birnfeld

qualidade, ao menos em face do único indicador oficial: o ENADE. Analisando-se os resultados do exame, tendo por base os dados disponibilizados pelo INEP, verifica-se que não mais que 10% dos cursos EaD apresentam-se com indicadores melhores do que os homólogos presenciais⁹⁹.

Assim, o ensino superior brasileiro não só se expandiu por conta da EaD e das instituições privadas, mas expandiu-se em patamares de menor qualidade.

Além disso, outro fator que não pode ser desconsiderado é o contexto da COVID-19, que trouxe o que acima denominamos “ensino remoto emergencial temporário”, com o qual a EaD não deve ser confundida, mas que nela influiu.

⁹⁹ Essa é só uma das formas de medir, como poderia ser o percentual de cursos com determinado conceito (1 a 5), no qual a EaD também ficaria abaixo. De qualquer forma, não se pretende, com isso, presumir que a qualidade dos cursos presenciais (ou EaD) possa ser, efetivamente, medida tão somente pelo ENADE, pois essa é certamente uma discussão mais longa (ainda mais com o ENADE trienal, por curso, que abre a possibilidade de muitas instituições literalmente “esconderem” estudantes de baixo desempenho entre um ano e outro para deixá-los fora do exame). Mas, ao menos, para uma “comparação bruta”, não deixa de fazer sentido. Assim, analisando-se as “Sinopses Estatísticas do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes” do INEP, dos anos de 2021, 2022 e 2023 (que perfazem um ciclo avaliativo completo, abrangendo todos os cursos, na medida em que os exames foram aplicados trienalmente, a cada grupo de cursos), mais precisamente a partir das respectivas tabelas 2.5 (Desempenho médio dos Participantes com resultados válidos no Enade, por Área de Avaliação, Organização Acadêmica e Modalidade de Ensino), verificou-se que, quando há cursos presenciais e EaD, não mais do que 10% dos cursos em EaD apresentam desempenho superior aos correlatos cursos presenciais. Vide <https://www.gov.br/inep/pt-br/acao-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/enade>

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Ocorre que, metodologicamente, de fato, não há diferenças entre ambos, justo porque tanto a EaD como “ensino remoto emergencial temporário” se valem de tecnologias e informação e comunicação e tanto mais porque operam, em regra, sem que estudantes e professores precisem estar ao mesmo tempo no mesmo lugar.

Mas há significativas diferenças no plano conceitual. Não bastasse o caráter emergencial e temporário do ensino remoto, que já diferencia significativamente, há, efetivamente, uma outra diferença conceitual: note-se que a EaD, é, até então, como se viu, concebida como “modalidade de ensino”, enquanto que o ensino remoto, concebido como estratégia emergencial, foi aplicado inclusive ao contexto da própria EaD, notadamente às atividades presenciais, especialmente as avaliações¹⁰⁰.

Ocorre que, encerrada a COVID-19 (e com ela o ensino remoto emergencial temporário), muitos dos cursos em EaD, mesmo sem autorização, mantiveram a avaliação “remota”.

Em parte isso se deu porque essas instituições, com a COVID-19, haviam desenvolvido (e investido em) melhores tecnologias, mais centralizadas, tanto para as avaliações como para a própria comunicação com os estudantes.

Por outro lado, boa parte dos polos já se encontrava efetivamente desmobilizada, justamente porque proibidos de

¹⁰⁰ Avaliações estas que, como se viu, haveriam de ser, a princípio, presenciais, salvo autorização especial em sentido diverso decorrente de visita in loco, específica, para tanto solicitada.

Carlos André Birnfeld

funcionar em função da COVID-19. Assim, ao final do período do ensino remoto emergencial temporário, muitos polos perdem espaço (e funções), fazendo com que algumas atividades (inclusive avaliações) migrem para um controle centralizado – de forma que o estudante passa a resolver sua vida e suas avaliações basicamente a partir de seu computador, tablet ou celular.

Infelizmente, quanto a essas situações, além da vivência própria, não se tem dados ou estatísticas para comprovar, justo porque, a princípio, constituem efetivas irregularidades, diante de um marco regulatório que exigia a presença dos polos e que, em regra, exigia avaliações presenciais, para os quais a estrutura dos polos se revelava essencial¹⁰¹.

É preciso ter claro que se trata, também, de uma questão econômica: o incremento do investimento em tecnologia haveria de ter, como contrapartida, desinvestimentos. E isso tem a ver com o custo dos polos.

Mas não somente os polos. E nem o advento da COVID-19 é responsável por todo esse contexto. A própria contratação de profissionais da educação acabaria sendo

¹⁰¹ Na condição de consultor “ad hoc” da SERES/MEC, muitas vezes nomeado para fazer “verificações in loco”, se teve efetivamente várias oportunidades de presenciar esses fatos, durante e após a pandemia, devidamente relatados. Sem medo de errar, se poderia dizer que, na maior parte dos casos, sobreviveram, pós pandemia, basicamente os polos que atendiam a mais de uma instituição, entre outros serviços, funcionando basicamente como “ponto de contato” para a venda de cursos, com pouca ou nenhuma estrutura de apoio pedagógico.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

também comprometida. Inclusive antes da própria pandemia. Nesse sentido, coleciona-se abaixo alguns trechos de relatórios nos quais colaboramos, em caráter “ad hoc”, designados pelo MEC, onde tais circunstâncias são detectadas:

4.4 – **Comprometimento de qualidade** do ensino superior na dimensão docente (Art. 72, X, do Decreto no 9.235, de 2017 c/c Art. 13,II a V, da Lei 9.394, de 1996)

Em algumas das avaliações in loco, relacionadas ao escopo do presente processo, foi observado, pelas respectivas Comissões, que as instituições integrantes do grupo empresarial [...], **especificamente para as disciplinas ofertadas em EAD (para os cursos a distância ou presenciais)**, apresentaram uma característica muito peculiar, o que pode ser caracterizado como **um novo tipo (ou espécie) de docente: o professor-referência**, como tal nominado e reconhecido internamente em algumas instituições. Trata-se de um docente (ou uma função) com as seguintes características, em regra:

- a) Tem seu nome associado à disciplina;
- b) Não precisa organizar ou planejar o andamento da disciplina;
- c) Não precisa organizar nem elaborar o material didático;
- d) Não precisa organizar o plano de ensino e de aulas das disciplinas;
- e) Não elabora as questões para avaliações do estudante nem as corrige;
- f) Não tem obrigação de estar à disposição dos estudantes para atendimento ou aulas;

Carlos André Birnfeld

g) Atua basicamente, quando demandado, no contexto da equipe multidisciplinar, ou do respectivo curso, quanto a aspectos gerais ou teóricos, chancelando, período a período, o desenvolvimento da mesma, sendo sua eventual proatividade na mesma canalizada para potencial debate na equipe multidisciplinar;

h) Eventualmente não é remunerado pela carga horária das disciplinas a seu cargo, mas por estar associado a uma determinada área que abrange um conjunto maior de disciplinas, preferencialmente de sua formação, mas não necessariamente. Trata-se de um contexto no qual a disciplina desenvolve-se regularmente dispensando, ordinariamente, qualquer participação ou interação necessária do docente. Isso permite que um docente possa responder, concomitantemente, por mais de 50 disciplinas, ou até por milhares de alunos (literalmente), sem qualquer esforço significativo, justo porque a rigor, nada precisa fazer ordinariamente para dar andamento às mesmas¹⁰² (BIRNFELD et al., 2021, p. 33, grifo nosso).

O relatório do qual foi extraído o texto acima envolve a atuação de um grupo de trabalho de vários especialistas “ad hoc”, em face das atividades de um grande grupo empresarial educacional, que contava, à época, com mais de 300.000 estudantes matriculados. Tratava-se de prática recorrente das instituições do grupo analisadas o andamento de disciplinas

¹⁰² O relatório foi encaminhado em 2021, logo após o encerramento dos trabalhos do grupo, tendo servido como base para tomadas de decisão do Poder Público em relação às instituições envolvidas.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

que operavam efetivamente sem necessidade de um professor, cuja única função real era autorizar que seu nome fosse associado à disciplina, para fins de registro acadêmico. Mas o contexto ia mais além, com se vê no extrato da visita in loco relativa a uma das instituições do grupo:

Trata-se, de fato, em aparente paradoxo: **uma instituição que oferta vários cursos em EAD, que tem milhares de alunos matriculados em EAD, mas que não apresenta em sua sede, nem vinculados diretamente à sua mantenedora, nem o corpo de tutores, nem os desenvolvedores de conteúdos, nem os equipamentos necessários ao desenvolvimento didático da própria EAD.** Além disso, os professores que operam nesse ambiente, únicos contratados pela instituição, são apenas **professores-referência: não são pagos pelas cargas horárias das disciplinas em que atuam e não estão obrigados, de fato, às funções docentes comumente relacionadas às disciplinas, como ministrar aulas, preparar e corrigir avaliações e atender ou orientar os estudantes**

[...]

No que tange às funções docentes, a Lei no 9.394/1996 (LDB), em seu TÍTULO IV, que trata da Organização da Educação Nacional, mais precisamente no Art. 13, incisos II a V, estabelece que são incumbências docentes, entre outras (com grifo nosso): **elaborar e cumprir seu plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino; zelar pela aprendizagem dos alunos; estabelecer estratégias de recuperação para**

Carlos André Birnfeld

os alunos de menor rendimento; ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional.

[...]

Neste compasso, a figura do denominado **professor-referência**, tal como se observou configurada na instituição, **não corresponde ao preconizado pela legislação, tanto porque não lhe é exigido que cumpra, ainda que minimamente, as incumbências preconizadas, tanto mais porque, com o volume de cargas letivas que lhe é atribuída, não teria nenhuma possibilidade razoável de cumpri-las**, nem relação às tantas disciplinas, nem em relação a tantos alunos (BIRNFELD; PAZINATO; GOMES, p. 20, grifo nosso)¹⁰³.

A visita in loco em outra das instituições do grupo, além de corroborar a prática, trouxe ainda outros detalhes:

Trata-se de um contexto no qual **a disciplina, desenvolve-se regularmente dispensando, ordinariamente, qualquer participação ou interação obrigatória do docente**. Isso permite que um **docente possa responder, concomitantemente, por mais de 50 disciplinas, e por milhares de alunos (literalmente), sem qualquer esforço significativo**. Mas por insignificante remuneração, eventualmente equivalente a tão

¹⁰³ O relatório foi concluído em 2021, no encerramento dos trabalhos da Comissão de verificação in loco, tendo servido como base para as devidas providências ministeriais, entre as quais a criação de um Grupo de Trabalho específico para analisar todos os relatórios sobre as instituições do grupo.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

só uma única turma semestral.

Como exemplo, se analisou os dados e entrevistou pessoalmente o professor [...], que, além das 40 horas pela coordenação da pós-graduação lato-sensu, recebe 3 horas/aula a mais por atuar como professor-referência na área da gestão, na graduação. Esse **professor é formalmente o responsável, conforme os sistemas da instituição, no primeiro semestre de 2021, por, pelo menos, quatro dezenas de disciplinas, cuja carga horária mensal semestral, em levantamento inicial, ultrapassa 3000 horas (e a carga semanal projetada ultrapassa 140 horas)**. O mesmo ressaltou que embora o sistema não permita ao aluno EAD um acesso imediato a ele, como professor, eventualmente responde aos e-mails dos estudantes que o conhecem. Esclareceu, todavia, que de fato não examinou, desenvolveu ou propôs os respectivos conteúdos ou propôs ou corrigiu avaliações e não oferece qualquer tipo de plantão de atendimento ou de atuação ordinária na disciplina, estando, todavia, a trabalhar, porque para tal demandado, na proposta de alteração do material de uma disciplina específica para permitir melhor acessibilidade aos estudantes com deficiência visual¹⁰⁴ (BIRNFELD; PAZINATO; GOMES, p. 20, grifo nosso).

Oportuno destacar que as irregularidades na contratação

¹⁰⁴ O relatório foi também concluído em 2021, no encerramento dos trabalhos da Comissão de verificação in loco, tendo servido como base para as devidas providências ministeriais, entre as quais a criação de um Grupo de Trabalho específico para analisar todos os relatórios sobre as instituições do grupo.

Carlos André Birnfeld

de docentes para a graduação em EaD apresenta reflexos que vão além da própria EaD, podendo comprometer, inclusive, o credenciamento institucional, tal como apontou um dos relatórios:

Esse ambiente de (ir)responsabilidade docente pelas disciplinas formalmente a seu cargo favorece o florescimento de uma outra irregularidade: a do “ministério” de disciplinas fora da área de formação do docente respectivo, um dos fatos relatados que deu origem ao próprio processo de supervisão. **É o ecossistema onde florescem também a elevada (ou absurda) carga docente em disciplinas; o elevado (ou impossível) número de alunos sob a responsabilidade de cada docente; tendo como pano de fundo um contexto de efetiva massificação da oferta de disciplinas, sem a devida atenção docente,** comprometendo fatalmente a qualidade do ensino como um todo.

Inevitável destacar que esse comprometimento da atuação docente, além de eventualmente impactar, como se viu, na conformação do docente em tempo integral, impacta todo o sistema de regulação e supervisão, comprometendo não só a própria dimensão docente avaliada nos termos do SINAES (Art. 4.º da Lei 10.861, de 2004), mas também cada uma das avaliações para reconhecimento de cursos ou mesmo credenciamento institucional, justo porque são apresentados como docentes profissionais que, como se viu, não exercem nem minimamente as funções docentes preconizadas pela legislação, eventualmente

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

induzindo a erro os próprios órgãos regulatórios ministeriais.

De qualquer forma, o grau de (ir)responsabilidade dos docentes pelas disciplinas associadas aos seus nomes, em efetiva incompatibilidade com os marcos regulatórios antes referidos, ao teor do Art.72,X do Decreto 9.235, de 2017, configura forte indício de oferta de educação superior em desconformidade com a legislação educacional, que se configura como irregularidade administrativa, passível de aplicação de penalidades. De outra banda, as mesmas condutas, ao teor do Art. 72, VIII do Decreto 9.235, de 2017, porque estão relacionadas a informações que, por dever de ofício da IES, deveriam ter sido prestadas ao MEC, configurando, assim, a prestação de informações falsas ao Ministério da Educação e omissão ou distorção de dados fornecidos aos cadastros e sistemas oficiais da educação superior, especialmente o Cadastro Nacional de Cursos e Instituições de Educação Superior - Cadastro e-MEC, notadamente quando se tem claro que as Comissões apuraram inconsistências entre as informações inseridas no e-MEC e a realidade encontrada, principalmente quanto à efetiva atuação docente nos cursos, senão quanto à própria caracterização dos docentes como tais¹⁰⁵.

É oportuno resgatar que, embora as normas então vigentes sobre EaD tenham, como se viu, deixado várias lacunas, como

¹⁰⁵ Citar Relatório geral sobre o grupo 2022 pagina 34. Relatório do Grupo de Trabalho para depurar dados do grupo empresarial como um todo.

Carlos André Birnfeld

é o caso da possibilidade (estrita) de avaliação não presencial, é preciso resgatar que em nenhuma dessas lacunas cabe a dispensa da figura do professor.

Seja como for, se no alto do sistema econômico-educacional, um dos maiores grupos opera com a EaD nos termos acima descritos, o que dizer sobre as eventuais irregularidades das outras centenas de instituições menores, especialmente as não obrigadas a manter percentual de professores em tempo integral?

Não se gostaria de dizer que haja um descumprimento generalizado das normas para baratear a EaD. Mas, infelizmente, há indicadores que caminham nesse sentido:

Figura 01 – Ofertas EaD em 18/06/2025

The figure displays nine distinct advertisements for EAD courses, arranged in a grid. The ads are for various institutions and courses, including:

- PÓS-EAD**: Conclução em até 3 meses, cursos por apenas R\$ 16,99 no cartão.
- Pós-Graduação**: Concluido a partir de 4 meses, 3 PÓS por R\$ 29,99.
- Pós-Graduação**: Concluido a partir de 4 meses, 2 meses de curso por R\$ 21,90 no cartão.
- GRADUAÇÃO EAD**: Mensalidades a partir de R\$ 45,00.
- PÓS GRADUAÇÃO 100% EAD**: Oportunidade de dar aquele UP no seu currículo, 2 PÓS por R\$ 36,90, matrícula zero.
- PÓS-GRADUAÇÃO RECONHECIDA PELO MEC**: Pós-graduação reconhecida pelo MEC, apenas R\$ 87,90/mês.
- LICENCIATURA em apenas 6 MESES!**: Apenas R\$ 87,90/mês.
- 100% ONLINE – ENQUANTO AINDA É POSSÍVEL!**: Instituição NOTA MÁXIMA (5) no MEC, 2ª GRADUAÇÃO.
- 80%+ DE DESCONTO + MATRÍCULA GRÁTIS**: Cursos com até 80%+ de desconto e matrícula grátis.

Fonte: Elaboração própria, com base em anúncios no Facebook em 18/06/2025

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

A figura acima é o resultado uma pesquisa que durou exatamente 15 minutos, ao final do mês de junho de 2025, no ambiente do facebook, utilizando-se palavras-chave como pós-graduação e graduação, grátis ou com desconto.

Cursos de pós-graduação (que a legislação prevê 360 horas) que custam 12 parcelas (de R\$10,95 a R\$18,45), custo total de R\$ 131,40 a R\$ 221,40. Cursos de graduação com mensalidades de R\$ 45,00 (sociologia, jogos digitais, saneamento ambiental etc.); R\$ 59,80 (Química-bacharelado; História; Geografia, etc.); R\$ 66,00 (administração; gastronomia; pedagogia, gestão hospitalar, ciências contábeis; educação física, etc.) ou R\$ 87,90 (2ª licenciatura ou 2ª graduação, em 12 parcelas, conclusão em 6 ou 12 meses).

Presumindo-se que a propaganda não seja enganosa, esses valores dizem muito sobre os cursos – e sobre o custo de seus *insumos*. A imagem fala mais que as palavras.

Certamente valores mais baixos são desejáveis, mas há diferença significativa em valores baixos e valores insustentáveis. Não existe mágica no comércio de bens e serviços: inevitável perceber que algo deve estar faltando entre os *insumos*, muito provavelmente o principal deles: o trabalho docente, cuja exigência, insista-se, nunca deixou de existir, tanto para a graduação como para a pós-graduação *lato* ou *stricto sensu* em EaD.

Não se pretende aqui aprofundar o (imenso) debate pedagógico que envolve a questão da maior ou menor

Carlos André Birnfeld

necessidade de um professor no contexto atual dos processos de ensino e aprendizagem. O foco da presente obra é efetivamente normativo. E, independentemente do debate, o fato é que as normas exigem a efetiva atuação de docentes, devidamente qualificados, com funções específicas, em qualquer curso superior, sob pena de comprometer a própria natureza superior do curso.

Nessa perspectiva, mirando a realidade do ensino superior que culminou no último lustro (2020 a 2024), é possível constatar, em síntese, que:

a) em pouco mais de vinte anos, o ensino superior brasileiro se expandiu principalmente por conta da EaD e das instituições privadas, que passam a ter na EaD seu modo de operar preponderante;

b) essa expansão operou, preponderantemente, em patamares de menor qualidade, muitos dos quais especialmente materializados na EaD (onde, não é difícil, na prática, ignorar as normas ou os padrões mínimos de qualidade, distribuindo as funções docentes para terceiros ou para computadores);

c) essa expansão operou a partir de um contexto de muitas lacunas normativas, ainda assim com muitos indícios de graves descumprimentos das poucas normas vigentes.

Uma EaD sem controle em duplo sentido: tanto na expansão exponencial, que fez dela o caminho preferencial (provavelmente não pela sua qualidade, mas pela equação econômica envolvida) como na própria operacionalização.

Capítulo 6 – A nova regulamentação da EaD a partir do Decreto 12.456/2025

Para exame dos dispositivos pertinentes do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, relacionados ao ensino superior utilizar-se-á dez categorias de análise, que correspondem aos respectivos conteúdos constantes na norma necessários ao presente tema:

- a) Escopo da Norma
- b) Princípios
- c) Conceito de EaD
- d) Diretrizes Pedagógicas Gerais
- e) Diretrizes sobre avaliação
- f) Diretrizes sobre os profissionais para EaD
- g) Diretrizes sobre instrumentos didáticos
- h) Diretrizes sobre local para ofertar EaD
- i) Credenciamento para atuar em EaD
- j) Possibilidades de convênios para oferta EaD

Carlos André Birnfeld

Ressalta-se que foi reservado para o capítulo seguinte o detalhamento das novas conformações possíveis para os cursos de graduação (presencial, semi-presencial ou EaD), trazidos pela mesma norma, cuja compreensão pressupõe o que será tratado aqui

6.1 Escopo da Norma

Invertendo a lógica dos Decretos que anteriormente se propuseram a regular a EaD, que paulatinamente traziam um escopo regulatório cada vez mais amplo, o Decreto 12.456/2025 restringe-se, conforme seu artigo 1º, a regular a EaD apenas na “**oferta de educação** a distância por Instituições de Educação Superior em cursos de graduação” (grifo nosso).

No mesmo sentido, o artigo 43 da mesma norma redundante ao dispor que as “regras para a oferta de educação a distância em outros níveis educacionais e modalidades serão estabelecidas por normas específicas.”

Entretanto, o mesmo Decreto 12.456/2025, além da regulação da EaD para os cursos de graduação, traz algumas alterações ao Decreto 9.235/2017, que regulamenta as “funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior – IES e dos **cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu**” (grifo nosso).

Dentre as alterações, está a nova redação ao artigo 29, e seu § 1º, assim como a inclusão do § 4º no mesmo artigo, o

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

qual passou à seguinte redação:

Art. 29. Os cursos de **pós-graduação lato sensu** podem ser ofertados por **IES**, escolas de governo e instituições que ofertam exclusivamente cursos ou programas de pós-graduação stricto sensu reconhecidos pelo Ministério da Educação.

§ 1º A oferta de pós-graduação lato sensu por instituições que ofertam exclusivamente cursos ou programas de pós-graduação stricto sensu reconhecidos pelo Ministério da Educação está condicionada a credenciamento por meio de procedimento simplificado, nos termos da legislação específica.

§ 2º **A oferta de pós-graduação lato sensu está condicionada ao funcionamento regular de, pelo menos, um curso de graduação ou de pós-graduação stricto sensu**, nos termos da Seção XII deste Capítulo.

§ 3º Os **cursos de pós-graduação lato sensu, nos termos deste Decreto, independem de autorização do Ministério da Educação para funcionamento** e a instituição deverá informar à Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação os cursos criados por atos próprios, no prazo de sessenta dias, contado da data do ato de criação do curso.

§ 4º Os cursos de **pós-graduação lato sensu somente podem ser ofertados nos formatos de oferta dos cursos de graduação previstos no ato de credenciamento ou reconhecimentos da IES.**” (grifo nosso)

Nessa perspectiva, mesmo que não se proponha a regular

Carlos André Birnfeld

a EaD quanto aos cursos de pós-graduação *lato sensu*, o Decreto 12.456/2025 acaba por regulá-los indiretamente, ao menos em dois sentidos:

a) primeiro porque esclarece que nenhum de seus dispositivos se aplica aos cursos de pós-graduação, reservando essa tarefa a eventual norma específica, a qual, inexistindo, faz recair sobre os mesmos tão somente a regulamentação vigente, notadamente o supracitado artigo 29 do Decreto 9.235/2017;

b) os cursos de pós-graduação *lato sensu* somente podem ser ofertados nos formatos de oferta dos cursos de graduação “previstos no ato de credenciamento ou reconhecimento da IES”, formatos esses que são exatamente os três regulados pelo próprio Decreto 12.456/2025 (presenciais, semipresenciais ou à distância) – o que significa, também, que se a instituição não ofertar nenhum curso de graduação à distância ou semipresencial, somente poderá atuar com cursos de pós-graduação *lato sensu* presenciais.

6.3 Conceito de EaD

O conceito de EaD, no Decreto 12.456/2025, é trazido pelo respectivo artigo 3º, in verbis:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I – educação a distância – **processo de ensino e aprendizagem**, síncrono ou assíncrono, **realizado por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação**, no qual o

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares ou tempos diversos; (grifo nosso)

[...]

O conceito acima inicia revertendo um erro de quase vinte anos, quanto à concepção da própria EaD: não é mais concebida, de forma imprópria, tal qual antes se ressaltou, como “modalidade de ensino”, passando a ser tratada como “processo de ensino e aprendizagem”¹⁰⁶.

De outra banda, repete o único elemento conceitual desde sempre presente: uso de tecnologias de informação e comunicação.

Outrossim, refere-se de forma mais completa aos protagonistas: os estudantes, já referidos nas normas anteriores, os docentes e, alternativamente, “outro responsável pela atividade formativa”, que, na lógica anterior, abrangeria os tutores, mas que, no contexto atual, dirige-se, de forma aberta, a outros profissionais que podem ser os mediadores pedagógicos, embora não se restrinja aos mesmos.

Nesse ponto o conceito, que melhorou sensivelmente,

¹⁰⁶ A concepção da EaD como “processo de ensino e aprendizagem” além de representar um ganho em relação à concepção da mesma como “modalidade de ensino” é também oportuna porque não usa a decaída expressão “ensino-aprendizagem”, a qual pode induzir à (equivocada) compreensão de que tão somente porque haja “ensino” haveria, também “aprendizagem”, o que infelizmente nem sempre é verdade. Separar os termos ajuda a compreender que a “aprendizagem”, processo autônomo, reclama a devida e competente avaliação dos discentes para confirmar sua ocorrência.

poderia ser melhor: poderia referir-se aos docentes “e, além deles, se for o caso, os demais responsáveis pela atividade formativa”.

Seria mais condizente com um dos fundamentos da norma: a valorização docente e, também com outros dispositivos. Seja como for, justamente em função dos demais dispositivos a melhor hermenêutica recomenda se ter, implicitamente, como escrito, aos “docentes e, além deles, se for o caso, aos demais responsáveis pela atividade formativa.”.

Por derradeiro a norma traz de volta ao conceito de EaD a expressão “lugares **ou** tempos diversos” (grifo nosso), do Decreto 5.622/2005, deixando claro que também devem ser caracterizadas como EaD as atividades em lugares diversos, mas, ao mesmo tempo, como as atividades em tempos diversos, em qualquer lugar.

6.3 Outros conceitos

6.3.1 Atividade presencial

Um dos conceitos mais importantes trazidos pelo Decreto 12.456/2025 é o de atividade presencial, em parte porque é inédito, em parte porque se revelava urgente e necessário, como já se afirmou anteriormente (Rodrigues e Birnfeld; 2021).

Além disso é um conceito central, para a norma e para o

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

ensino superior como um todo, justo porque é a partir do percentual mínimo das denominadas “atividades presenciais” que se dá o enquadramento dos cursos em presenciais, semipresenciais ou à distância.

Oportuno resgatar os dispositivos da norma relacionados a esse conceito:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

II – atividade presencial – **atividade formativa realizada com a participação do estudante e do docente ou de outro responsável pela atividade formativa em lugar e tempo coincidentes;**

[...]

§ 1º As **atividades presenciais obrigatórias** previstas em **Diretrizes Curriculares Nacionais** ou em **ato do Ministro de Estado da Educação** observarão o disposto no **inciso II do caput.**

[...]

Art. 4º [...]

§ 2º **As atividades presenciais**, nos termos do disposto no art. 3º, caput, inciso II, **serão adotadas em todos os formatos de oferta** previstos no caput deste artigo, **observados os limites e percentuais definidos neste Decreto.**

[...]

Art. 30. As **atividades presenciais** dos cursos semipresenciais e a distância **deverão ser realizadas** na sede, em Polos EaD ou em ambientes profissionais devidamente equipados

Carlos André Birnfeld

para esse fim e **sob a supervisão acadêmica.**

Há dois elementos conceituais fundamentais que merecem ser resgatados para entender o conceito de atividade presencial trazido pela norma:

a) **acompanhamento** – Trata-se de atividade na qual o estudante deve contar necessariamente com acompanhamento de profissional responsável, que atuará para a devida formação;

b) **sincronia espaço-temporal** – Trata-se de atividade na qual o estudante e o profissional responsável pela formação devem estar no mesmo lugar, ao mesmo tempo.

Nesse sentido, não é atividade solitária, para a qual baste a proatividade do estudante. É atividade onde o estudante deve atuar sob a efetiva orientação ou direção de um profissional acadêmico, responsável por esse acompanhamento. Mas não apenas isso: é necessário um lugar no espaço e no tempo, comuns, para o encontro entre os estudantes e os profissionais acadêmicos responsáveis pela sua formação.

O melhor exemplo de atividade presencial é a tradicional atividade de sala de aula, local histórico para o encontro entre professores e estudantes.

Oportuno destacar que, conforme o § 1º do mesmo artigo, as atividades presenciais obrigatórias previstas em Diretrizes Curriculares Nacionais ou em ato do Ministro de Estado da Educação deverão operar conforme o conceito de atividade presencial, nos termos acima trabalhados.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

6.3.2 Atividade síncrona

Colhendo as experiências da pandemia, o artigo 3º conceitua, em seu inciso III, “atividade síncrona”, assim entendida como atividade de EaD “com recursos de áudio e vídeo, na qual o **estudante e o docente ou outro responsável** pela atividade formativa estejam **em lugares diversos e tempo coincidente**” (grifo nosso).

Além disso, no inciso IV do mesmo artigo, o Decreto 12.456/2025 inova ao trazer o conceito de “atividade síncrona mediada”, que é a mesma atividade síncrona antes definida, mas com dois requisitos adicionais:

- a) participação de grupo de, no máximo, setenta estudantes por docente ou mediador pedagógico e;
- b) controle de frequência dos estudantes.

Assim, enquanto a atividade síncrona requer basicamente uma atividade em lugares diversos e tempo coincidente, conduzida por responsável acadêmico, mediada por recursos de áudio e vídeo, a atividade síncrona mediada exige, além disso, um número limitado de estudantes e, ainda, o controle de frequência¹⁰⁷.

Destarte, não cabe no conceito de atividade síncrona a

¹⁰⁷ Muito já se reclamou (Rodrigues e Birnfeld, 2021) sobre a falta dessa delimitação elementar: frequência não pode ser antônimo de EaD. Nem o ensino remoto nem a EaD deveriam ou poderiam ter por pressuposto a dispensa da frequência, ainda mais no contexto tecnológico atual. Enfim, se vê uma norma de EaD tratando expressamente da aferição da frequência – ainda que restrita ao encontro síncrono mediado.

simples reprodução, em vídeo pronto, de palestra ou exposição, ainda que obrigatoriamente reunidos os estudantes para assisti-la. É imprescindível a presença e atuação de um profissional, sobre o qual repousa a responsabilidade acadêmica pela atividade.

6.3.3 Atividade assíncrona

Novamente colhendo as experiências da pandemia, o artigo 3º, em seu inciso V, conceitua “atividade assíncrona”, como atividade de EaD “na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares e tempos diversos”.

O conceito é singelo e reproduz a atividade efetivamente mais comum na EaD: aquela na qual, de um lado, o estudante opera basicamente com sua proatividade, diante de material pedagógico previamente elaborado para o desenvolvimento e aferição do seu aprendizado e, de outro, o profissional acadêmico elabora esse material, verifica o desempenho discente e interage assincronamente com o mesmo.

6.3.4 Unidade curricular

O Decreto 12.456/2025 inova ao trazer, no inciso IV do artigo 3º, o conceito de “unidade curricular”, que se revelará importante para a definição das atribuições pedagógicas, concebendo-a nos seguintes termos:

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto,

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

considera-se:

[...]

VII – unidade curricular – **componente curricular definido no Projeto Pedagógico do Curso**, com o **objetivo de desenvolvimento e avaliação de conhecimentos e competências**, sob a **responsabilidade de docente** e que **compõe a carga horária do curso**.

Assim, unidade curricular é, em essência, o próprio componente curricular, cujos exemplos mais comuns são disciplinas; estágios curriculares; atividades complementares ou atividades de extensão, cuja origem está em cada Projeto Pedagógico de Curso (PPC).

É o PPC quem decide, com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) fixadas pelo CNE/CES, para cada curso, quais serão (e quais não serão) suas unidades curriculares. Nunca se viu cursos sem disciplinas, mas há cursos sem estágios ou sem exigência de atividades complementares.

Além disso, a norma refere-se ao fato de que as unidades curriculares têm por “objetivo de desenvolvimento e avaliação de conhecimentos e competências”. Os dois focos da missão educacional: de um lado educar, auxiliar o desenvolvimento; de outro: avaliar, verificar o resultado do processo educativo, avaliando se o estudante efetivamente adquiriu os conhecimentos e competências. Nesse sentido, cada unidade curricular pressupõe o efetivo aprendizado, sem o qual nenhum estudante pode ser considerado aprovado. Destina-se, pelas

Carlos André Birnfeld

variadas estratégias pedagógicas, ao desenvolvimento de “conhecimentos e competências”. Mas não se conclui sem a avaliação desses “conhecimentos e competências” e nem pode aprovar estudantes que não tenham chegado a esse objetivo.

A norma destaca ainda que qualquer unidade curricular tem por pressuposto uma correlata “responsabilidade de docente”. Não de tutores ou mediadores. De docentes. Tal como claramente estabelece a LDB, em seu artigo 13.

Por derradeiro, há que se destacar que a unidade curricular “compõe a carga horária do curso”. Assim, nenhuma atividade que seja utilizada para compor a carga horária do curso escapa ao conceito de unidade curricular, com suas naturais consequências:

- a) desenvolvimento de conhecimentos e competências;
- a) avaliação de conhecimentos e competências;
- c) necessária responsabilidade de docente.

6.4 Diretrizes pedagógicas gerais

O artigo 2º do Decreto 12.456/2025, inova em relação às diretrizes pedagógicas, trazendo um total de nove importantes princípios, aqui reordenados:

- a) promoção do acesso à educação superior de qualidade;
- b) reconhecimento do compromisso e da responsabilidade social das IES públicas e privadas.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

c) garantia do direito ao acesso, à permanência e à aprendizagem, assegurado o padrão de qualidade e de excelência acadêmica aos estudantes da educação superior, independentemente do formato de oferta do curso;

d) desenvolvimento pleno do estudante para o exercício da cidadania e para a qualificação profissional;

e) promoção da interação entre estudantes e profissionais da educação;

e) valorização da docência;

g) desenvolvimento de processos de ensino e aprendizagem e a produção de materiais didáticos diversificados e plurais,

h) desenvolvimento de habilidades e competências diversas mediante uso de meios de tecnologias de informação e comunicação;

i) valorização do polo de EaD das IES, como espaço de interação e promoção da identidade institucional, do curso e do estudante;

Os dois primeiros princípios citados trazem metas institucionais e sociais. Os dois seguintes focam no estudante e na boa qualidade do ensino que o mesmo merece. Os dois subsequentes miram os profissionais da educação, sendo o primeiro destinado aos profissionais em geral e sua necessária

Carlos André Birnfeld

interação com os discentes, e o segundo focado na valorização dos docentes (meta explícita do PNE vigente).

Os três últimos princípios têm por foco os instrumentais da EaD: processos de ensino e aprendizagem e materiais didáticos diversificados e plurais; uso de tecnologias de informação para desenvolvimento de habilidades e competências; e valorização do polo de EaD. Nessa perspectiva, esses princípios trazem metas amplas, em distintos horizontes complementares, que devem balizar todos os processos pedagógicos envolvidos.

Oportuno destacar, antes de mais nada, que Decreto 12.456/2025, além de trazer várias diretrizes pedagógicas, abriu portas para que ato do Ministro de Estado da Educação regulamentasse a sua aplicação e até inovasse, em mais de um dispositivo (Art. 3.º, § 3.º; Art. 9.º, inciso III; Art. 10, § 2.º e § 3.º; Art. 11 e respectivo § 3.º; Art. 12; Art. 15, § 4.º; Art. 18, § 1.º; Art. 19, § único; Art. 20; Art. 33; Art. 41 e § único; e Art. 42). A regulamentação geral veio, principalmente, por meio da Portaria MEC 506/2025¹⁰⁸, destacando-se ainda outras duas

¹⁰⁸ A Portaria MEC 506/2025, de 10 de julho de 2025, “Regulamenta o Decreto no 12.456, de 19 de maio de 2025, que trata da oferta de educação a distância por Instituições de Educação Superior – IES em cursos de graduação, no que se refere à formação acadêmica e às atribuições do corpo docente, dos mediadores pedagógicos, dos tutores e dos responsáveis pelos Polos de Educação a Distância – Polos EaD, às atividades presenciais e avaliações de aprendizagem, aos materiais didáticos e plataformas digitais, bem como à criação, funcionamento, alteração de endereço e extinção dos Polos EaD”.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

normas que a antecederam: a Portaria MEC 378/2025¹⁰⁹ e a Portaria MEC 381/2025¹¹⁰;

Outrossim, o conceito de EaD, trazido no artigo 3º, inciso I, traz, também, contornos pedagógicos gerais, ao referir-se ao uso de tecnologias de informação e comunicação; ao protagonismo de estudantes e educadores e a “lugares ou tempos diversos. Nesse sentido, anda no mesmo compasso que os Decretos anteriores.

Todavia, o tratamento dado às atividades presenciais, a começar pelo conceito das mesmas, trazido no inciso II do mesmo artigo, desencadeia uma série de novas diretrizes pedagógicas para o ensino superior, não só para a EaD, mas para o ensino superior como um todo. Convém resgatar mais alguns dispositivos:

Art. 3º [...]

§ 1º As **atividades presenciais obrigatórias** previstas em **Diretrizes Curriculares Nacionais** ou em **ato do Ministro de Estado da Educação** observarão o disposto no **inciso II do caput**.

Art. 4º [...]

¹⁰⁹ Datada de 19 de maio de 2025, “Dispõe sobre os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação”.

¹¹⁰ Datada de 19 de maio de 2025, “Dispõe sobre as regras de transição para a aplicação do Decreto no 12.456, de 19 de maio de 2025, que regulamenta a oferta de educação a distância – EaD por Instituições de Educação Superior em cursos de graduação, e estabelece o calendário de processos regulatórios no Sistema e-MEC para o ano de 2025.”

Carlos André Birnfeld

§ 2º **As atividades presenciais**, nos termos do disposto no art. 3º, caput, inciso II, **serão adotadas em todos os formatos de oferta** previstos no caput deste artigo, **observados os limites e percentuais definidos neste Decreto.**

[...]

Como se vê, o § 1º do artigo 3º deixa claro que, além das atividades presenciais obrigatórias por determinação do próprio Decreto 12.456/2025, poderão haver outras, também obrigatórias, a partir de distintos fundamentos:

a) Pelas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), fixadas pelo CNE/CES¹¹¹;

b) Por ato do Ministro da Educação¹¹².

O § 2º do artigo 4º, por sua vez, deixa claro que todo e qualquer curso superior (presencial, semipresencial ou a distância) deverá ser composto por atividades presenciais, em distintos percentuais.

Nesse sentido, o § 4º do artigo 3º estabelece que os diferentes tipos de atividades formativas previstas na norma (atividade presencial; atividade síncrona; atividade síncrona mediada; atividade assíncrona) podem compor frações da carga horária por meio de estratégias pedagógicas diversificadas e

¹¹¹ Portaria Normativa MEC 506/2025 estabelece expressamente que as Diretrizes Curriculares Nacionais poderão definir atividades formativas que devam ser obrigatoriamente ofertadas de forma presencial.

¹¹² Sobre o tema, vigente a Portaria Normativa MEC 506/2025, de 10 de julho de 2025.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

inovadoras, destinadas a engajar ativamente os participantes no processo de aprendizagem.

Na verdade, com se verá mais tarde, essas frações também serão utilizadas pelo próprio Decreto 12.456/2025 para delimitar percentuais mínimos dos tipos de atividades formativas relativas a cada um dos tipos de cursos (presencial, semipresencial ou a distância), tendo como base principal, para o enquadramento dos cursos, exatamente o percentual de atividades presenciais.

Entre as atividades necessariamente presenciais, como já se assinalou, estão, as atividades de extensão, por força da Resolução CNE/CES 07/2018. Nesse sentido, o artigo 9º da Portaria Normativa MEC 506/2025 estabeleceu que “as atividades de extensão devem ser obrigatoriamente presenciais”, e que devem ocorrer “em localidade que se compatibilize com a do Polo EaD no qual o estudante esteja matriculado”.

O § 1.º do artigo 8º da mesma norma estabeleceu ainda, quanto as atividades presenciais, que a instituição deverá “prever, no Projeto Pedagógico do Curso, as atividades formativas que serão ofertadas de forma obrigatoriamente presencial”, exigindo-se ainda a especificação, quando for o caso, das regras aplicáveis a estágios, práticas profissionais, atividades de laboratório, avaliações, tutorias, defesas de trabalhos e demais atividades.

Carlos André Birnfeld

Com foco geral em garantir equidade entre tipos de cursos – e o próprio amadurecimento intelectual do estudante, o artigo 5º do Decreto 12.456/2025 explicita que os cursos presenciais, semipresenciais e a distância terão a mesma duração e os mesmos prazos para integralização da carga horária.

Nesse compasso, o artigo 10 da Portaria Normativa MEC 506/2025 estabeleceu mais um detalhamento: “as unidades curriculares ofertadas de forma parcial ou integral em educação a distância deverão ter duração mínima de dez semanas”. Trata-se de uma escolha relativamente arbitrária (porque dez e não nove, que equivaleria a um bimestre exato), mas que procura evitar disciplinas que possam ser “resolvidas” em um ou dois dias.

6.5 Diretrizes sobre avaliação

O Decreto 12.456/2025 reserva, no capítulo III, que trata “dos processos de ensino e aprendizagem de educação a distância”, a “Seção II”, especificamente para tratar “das avaliações de aprendizagem”. Oportuno trazê-la à baila:

Art. 23. As Instituições de Educação Superior **deverão aplicar avaliações de aprendizagem presenciais**, em suas sedes, nos campi fora das sedes e nos Polos EaD, em todas as suas unidades curriculares ofertadas de forma parcial ou integral em educação a distância.

§ 1º As **avaliações** de que trata o caput **deverão:**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

I – ocorrer periodicamente e observar os referenciais de qualidade para os cursos de graduação com oferta de ensino a distância;

II – ter peso majoritário na composição da nota final de cada unidade curricular; e

III – incluir elementos que incentivem o desenvolvimento de habilidades discursivas de análise e síntese, que componham, no mínimo, 1/3 (um terço) do peso da avaliação.

§ 2º A exigência estabelecida no inciso III do § 1º poderá ser dispensada para as avaliações realizadas por meio de atividades práticas.

Art. 24. As Instituições de Educação Superior serão responsáveis por assegurar a identificação do estudante nas avaliações de aprendizagem presenciais e a distância, com vistas a garantir que as provas sejam realizadas exclusivamente pelo estudante devidamente matriculado.

Se a norma anterior, com suas ambiguidades e lacunas poderia levar os incautos a conceberem a possibilidade automática de avaliações não presenciais, os dispositivos acima não deixam dúvidas: a aprovação, em quaisquer unidades curriculares, dependerá necessariamente de avaliação presencial.

Com maior e melhor detalhamento, são retomadas, assim, algumas das diretrizes do Decreto 5.622/2005. Não só a exigência expressa da avaliação presencial mas, além disso, a exigência de que o peso da avaliação presencial seja preponderante sobre as demais.

Carlos André Birnfeld

Regulamentando esses dispositivos, a Portaria MEC 506/2025, em seu artigo 10, estabeleceu que as unidades curriculares ofertadas, de forma parcial ou integral em EaD, deverão contar com, ao menos, uma avaliação de aprendizagem obrigatoriamente presencial, como também devem ser, também, as correlatas avaliações substitutivas ou de recuperação, conforme o § 1.º do mesmo artigo.

Quanto às demais avaliações, de peso minoritário, que podem ser realizadas a distância, o § 2.º do mesmo artigo detalha que podem ter formato síncrono ou assíncrono, desde que tal seja previsto no Projeto Pedagógico do Curso.

Ainda no contexto da regulamentação das avaliações, a Portaria MEC 506/2025, em seu artigo 11, inova ao estabelecer que as “avaliações de aprendizagem presenciais não serão consideradas no cômputo da carga horária presencial dos cursos”. É um expediente inusitado que faz lembrar a primeira regulamentação da EaD, na qual as avaliações eram chamadas de “exames”, os quais, conforme a LDB, não devem ser computados como períodos letivos – e por consequência não integram a carga horária das disciplinas. Certamente não é pelo espírito do saudosismo que essa norma se incorpora. Muito provavelmente tem a ver com o máximo de aproveitamento das atividades presenciais para a interação entre estudantes e professores ou mediadores.

Outrossim, o Decreto 12.456/2025 também inova ao

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

exigir que, nas próprias avaliações presenciais, em regra, no mínimo, 1/3 (um terço) do peso da avaliação consista em elementos que incentivem o desenvolvimento de habilidades discursivas de análise e síntese.

Além disso, a norma também inova ao explicitar, pela primeira vez, a necessidade de identificação do estudante, não apenas nas avaliações presenciais, mas também naquelas eventualmente realizadas à distância.

Trata-se da legítima preocupação com a identidade do estudante, que já se referiu anteriormente. Algo que deveria preocupar seriamente, desde sempre, as instituições, fundamentalmente para evitar que a atribuição da aprovação recaia sobre pessoa diversa daquela que de fato foi avaliada.

Chama atenção, no texto da norma a necessidade expressa de “garantir que as provas sejam realizadas exclusivamente pelo estudante devidamente matriculado”. Se as provas não de ser realizadas exclusivamente pelo estudante (e mais ninguém) oportuno considerar que não cabem, portanto, provas em dupla ou em grupo.

Merece, outrossim, destaque o disposto no artigo 6º, que também está fora da seção em comento, mas que obriga as instituições a realizarem o controle de frequência dos estudantes em atividades presenciais e síncronas mediadas, como requisito para aprovação em cada unidade curricular do curso.

É mais um passo no sentido da identificação do estudante

Carlos André Birnfeld

e até no reforço à sua identidade, como estudante, em relação ao curso. A penalidade é alta: reprovação por infrequência, quando não comparecer às atividades presenciais e síncronas mediadas, ainda mais considerando que especificamente essas atividades, como se verá, no contexto de cada disciplina, envolvem, nos cursos a distância, frações relativamente pequenas da carga horária de cada unidade curricular.

Por derradeiro, é preciso ressaltar que esses cuidados todos com a avaliação, festejados e louváveis, não deixam de ser cuidados formais. Se a instituição não tiver claro seu papel de formação de profissionais de qualidade e de que os espaços de avaliação são efetivas oportunidades de verificação de aquisição de conhecimentos, habilidades e competências preconizadas para esses profissionais, as quais, se não demonstradas pelos mesmos, devem levar a novas oportunidades de aprendizado, notadamente por meio da reprovação, pouco pode adiantar¹¹³.

¹¹³ Essa crítica, na verdade, não é nem deve ser direcionada apenas ao ensino a distância: vale também, como sempre valeu, para o ensino presencial. Passa a valer para o ensino a distância justamente no contexto em que o mesmo troca uma regulação de avaliação muito mais frágil por patamares semelhantes ao ensino presencial. E, com isso, vem a padecer dos mesmos potenciais problemas nas avaliações do ensino presencial que pouco ou nada avaliam, como as provas em grupo, as provas sem exigências mínimas ou a distribuição de notas máximas em troca de sorrisos, independentemente do que estiver escrito nas provas. Práticas que, embora fora das estatísticas, pululam em muitas das instituições (ao menos em muitas daquelas que este autor já viu – que são só umas poucas centenas.)

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

6.6 Diretrizes sobre instrumentos didáticos

No Decreto 12.456/2025, as diretrizes relativas aos instrumentos didáticos na EaD são estabelecidas de modo a assegurar o rigor pedagógico e diversidade de recursos.

Conforme o art. 2º, a oferta de cursos de graduação em EaD deve observar, entre outros, os princípios do “desenvolvimento de processos de ensino e aprendizagem e de materiais didáticos diversificados e plurais” (inciso II), bem como o princípio do “desenvolvimento de habilidades e competências diversas mediante uso de meios de tecnologias de informação e comunicação” (inciso V).

Na Seção III, que trata especificamente dos materiais didáticos e das plataformas digitais, o artigo 25 dispõe que todo material deve refletir o planejamento pedagógico e a organização curricular do curso ou unidade curricular em que se insere, garantindo a qualidade e a efetividade do processo de ensino e aprendizagem sob a coordenação do docente.

Conforme os § 1º e 2º do mesmo artigo, esses materiais precisam estar alinhados às Diretrizes Curriculares Nacionais do respectivo curso, aos objetivos de aprendizagem definidos no Projeto Pedagógico do Curso e às necessidades dos estudantes, além de apresentar qualidade, acessibilidade e pluralidade de fontes bibliográficas, perspectivas e abordagens.

O artigo 26 estabelece que as plataformas digitais devem facilitar a comunicação, o ensino, a aprendizagem e a avaliação, assegurando a interação pedagógica entre

Carlos André Birnfeld

estudantes, professores e mediadores pedagógicos, bem como o acesso a conteúdos educacionais e a gestão das atividades acadêmicas¹¹⁴.

Para adequada atuação nessas plataformas, conforme os § 1º e 2.º do mesmo artigo, as instituições de ensino superior devem promover a formação continuada de todos os envolvidos, visando ao desenvolvimento de competências digitais e à garantia de acessibilidade e usabilidade dos recursos, bem como a adotar medidas que reforcem a identidade institucional nas plataformas utilizadas em EaD.

Verifica-se, destarte, um significativo avanço em relação às normas anteriores, especialmente em relação à necessária pluralidade de referências. O ensino superior não é o lugar dos livros-texto, nem do aprendizado único, em cartilha.

É, sobretudo, o espaço para a reflexão a partir de diferentes referenciais e perspectivas. Infelizmente, isso precisa

¹¹⁴ O artigo 13 da Portaria Normativa MEC 506/2025 detalha ainda mais essa questão, in verbis: “Art. 13. Os cursos ofertados nos formatos semipresencial e a distância devem oferecer, no mínimo, plataformas que ofereçam recursos que se constituam como Ambientes Virtuais de Aprendizagem – AVA, de gestão educacional, meios de interação por videoconferência e repositórios digitais de acervos bibliográficos e de materiais didáticos, em conformidade com o Projeto Pedagógico do Curso. § 1.º Os cursos devem oferecer recursos tecnológicos e plataformas digitais que sejam atualizadas e suficientemente integradas para garantir a qualidade da oferta educacional e dos processos de ensino aprendizagem em cursos de educação superior. § 2.º A disponibilização das plataformas digitais aos estudantes deve atender ao disposto no art. 26 do Decreto no 12.456, de 19 de maio de 2025. § 3.º As plataformas digitais devem dispor de recursos que garantam a acessibilidade e a inclusão”.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

ser dito (escrito) – e exigido, ainda que pela primeira vez¹¹⁵.

Nesse sentido, a Portaria Normativa MEC 506/2025 em seu artigo 12, esclarece que esses materiais didáticos devem “ser adequados e compatíveis com o nível de formação do curso de educação superior”, viabilizado o “desenvolvimento de competências do estudante e o alcance dos objetivos pedagógicos”.

O § 3.º do mesmo artigo traz outro oportuno detalhamento, exigindo que os materiais didáticos “reflitam a carga horária de dedicação esperada para a plena formação do estudante em cada unidade curricular”. Trata-se de mais uma diretriz que traz o óbvio necessário, visando evitar que uma disciplina em EaD, v.g., com 60 horas de carga horária, seja “resolvida” em uma ou duas tardes.

6.7 Diretrizes sobre os profissionais para EaD

O Decreto 12.456/2025, em seu artigo 2º, elenca, entre os princípios que devem nortear a “oferta de educação a distância em cursos de graduação” a “promoção da interação entre estudantes e profissionais da educação” (inciso IV) e a valorização da docência (inciso VII).

Nesse sentido, reserva uma seção específica (Seção I do Capítulo III) para tratar do “corpo docente e da mediação

¹¹⁵ Em nossa experiência como consultor “ad hoc” do MEC infelizmente vimos muitas “disciplinas” em EaD que basicamente se resolviam com um livro-texto único, de forma que o estudante soubesse repeti-lo nada mais precisaria fazer. E muitas vezes textos bem limitados, em todos sentidos.

Carlos André Birnfeld

pedagógica”.

Inaugura a seção o artigo 17, segundo o qual o corpo docente que atue nas unidades curriculares ofertadas em EaD, de forma parcial ou integral, será responsável, ao menos, por quatro grandes missões nos correlatos processos de ensino e aprendizagem, a saber:

- a) planejamento;
- b) efetivação;
- c) acompanhamento; e
- d) avaliação.

O dispositivo subsequente, artigo 18, define as categorias de profissionais que podem integrar o corpo docente:

- a) coordenador de curso (obrigatório);
- b) professor regente (obrigatório); e
- c) professor conteudista (facultativo)

O § 1º do mesmo artigo estabelece que o detalhamento das “atribuições e a formação acadêmica do corpo docente serão dispostas em ato do Ministro de Estado da Educação, observados os referenciais de qualidade para os cursos de graduação com oferta a distância”.

Quanto à formação, o artigo 2.º da Portaria MEC 506/2025, esclarece que o corpo docente deve possuir formação em pós-graduação, preferencialmente em programa de mestrado ou doutorado, devendo sua atuação ocorrer nas áreas correlatas a essa formação acadêmica.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Portaria MEC 506/2025 detalha, ainda, no artigo 3.º, inciso I, as atribuições do coordenador de curso, quais sejam:

a) coordenar, supervisionar e operacionalizar os processos de ensino e aprendizagem do curso, inclusive as atividades de natureza prático-profissional, de pesquisa e de extensão;

b) planejar e promover a interação entre estudantes e profissionais da educação, considerando as particularidades dos processos de ensino e aprendizagem da educação a distância;

c) assegurar a articulação coesa e eficiente do corpo docente, dos mediadores pedagógicos, dos tutores e dos demais profissionais da educação;

d) acompanhar o desempenho acadêmico do corpo discente, promover ações de melhoria dos processos de ensino e aprendizagem e utilizar ferramentas digitais para o aprimoramento das devolutivas de desenvolvimento acadêmico e de gestão;

e) coordenar e supervisionar a execução das ações relacionadas ao Projeto Pedagógico do Curso, ao Plano de Desenvolvimento Institucional, ao cronograma e ao calendário letivo;

f) coordenar e supervisionar a execução das ações relacionadas a avaliação do curso;

g) implementar ações pedagógicas e acadêmicas de engajamento e permanência dos estudantes no curso;

h) assegurar que as atividades formativas dos cursos, que

Carlos André Birnfeld

são realizadas nos Polos EaD, sejam ofertadas em conformidade com o disposto no Decreto no 12.456, de 19 de maio de 2025, e nesta Portaria; e

i) planejar o desenho instrucional e do percurso de aprendizado do curso.

A mesma Portaria detalha, no artigo 3.º, inciso II, as atribuições do professor regente:

a) planejar o desenho instrucional e do percurso de aprendizado da unidade curricular;

b) conduzir a unidade curricular e se responsabilizar pelos aspectos pedagógicos e administrativos;

c) coordenar e supervisionar as atividades dos mediadores pedagógicos sob sua responsabilidade;

d) realizar mediação direta com os estudantes, por meio de interações síncronas e assíncronas nas plataformas digitais, nas atividades realizadas em EaD; e

e) coordenar o planejamento da unidade curricular e as avaliações de aprendizagem;

O artigo 3.º, inciso III, da mesma norma, completa o quadro das atribuições docentes, detalhando as atribuições do professor conteudista:

a) elaborar os materiais didáticos autorais e selecionar outros materiais didáticos e conteúdos relevantes, em conformidade com as ementas das unidades curriculares e com o Projeto Pedagógico do Curso; e

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

b) validar os conteúdos e metodologias com o corpo docente, assegurando qualidade, acessibilidade e conformidade com o Projeto Pedagógico do Curso.

A Portaria MEC 506/2025, no § 2.º do artigo 3.º ainda esclarece que o desempenho de atividades esporádicas (como professor convidado, palestrante, membro de banca examinadora de Trabalho de Conclusão de Curso e outras) não caracteriza um profissional como integrante do corpo docente do curso ou da instituição.

O § 3º do artigo 17 do Decreto 12.456/2025 exige expressamente que cada unidade curricular ofertada em EaD, de forma parcial ou integral, tenha “no mínimo, um professor regente”. O § 2º do mesmo artigo fixa que “corpo docente será necessariamente composto por professores regentes e, no mínimo, por um coordenador de curso para cada curso ofertado”. Assim, a figura do “professor conteudista” não é essencial para os cursos em EaD. Nesse sentido, o § 4º do mesmo artigo estabelece que “as atribuições do professor conteudista poderão ser assumidas pelo professor regente”, desde que não “represente prejuízo à qualidade do processo de ensino e aprendizagem”, que ocorrerá com “cumprimento integral de todas as funções previstas”.

O artigo 19, da mesma norma, inova ao estabelecer que o “corpo docente poderá ser auxiliado por mediadores pedagógicos, com formação acadêmica compatível”, os quais exercerão atividade educacional de mediação pedagógica em processos de ensino e aprendizagem.

Carlos André Birnfeld

Assim, uma nova “profissão” é criada: “mediador pedagógico”. O parágrafo único do mesmo artigo assinala que as atribuições e as exigências relativas à formação acadêmica dos mediadores pedagógicos “serão dispostas em ato do Ministro de Estado da Educação, observados os referenciais de qualidade para os cursos de graduação com oferta a distância”.

Quanto à formação, o artigo 4.º da Portaria MEC 506/2025, esclarece que os mediadores pedagógicos devem possuir formação em nível de graduação em área correlata a de sua atuação, devendo, preferencialmente, apresentar, também, formação em pós-graduação. O mesmo dispositivo detalha suas atribuições, quais sejam:

a) esclarecer dúvidas dos estudantes a respeito do Projeto Pedagógico do Curso, da ementa, das metodologias e dos conteúdos das unidades curriculares, sob supervisão do professor regente;

b) contribuir e atuar na interação entre corpo docente e discente nas atividades síncronas e síncronas mediadas por meio das plataformas digitais e outros recursos tecnológicos;

c) contribuir com as ações relacionadas ao planejamento e avaliação de aprendizagem das unidades curriculares;

d) acompanhar atividades presenciais e de educação a distância dos estudantes, inclusive em atividades de natureza prático-profissionais, de pesquisa e de extensão, quando aplicável¹¹⁶;

¹¹⁶ O que inclui funções de orientação de projetos, estágio, TCC, etc.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

e) participar de ações de formação continuada em tecnologias educacionais e práticas pedagógicas para educação a distância; e

f) realizar atendimentos presenciais aos estudantes na sede e nos Polos EaD, conforme organização e planejamento da IES e do professor regente.

Cotejando a novel função com os conceitos antes trazidos pelo Decreto 12.456/2025, verifica-se que os mediadores pedagógicos poderão atuar tanto nas atividades presenciais (Art. 3º inciso II), como nas atividades síncronas mediadas (Art. 3º inciso IV).

Examinando-se as atribuições constantes na Portaria MEC 506/2025, verifica-se que a atuação presencial dos mediadores pedagógicos pode ser plena, ainda mais que essa atribuição sequer é listada entre as afeitas aos docentes.

Assim, nas atividades presenciais, cuja responsabilidade pela execução é do mediador pedagógico, é dispensável a presença docente, tendo-se claro, por outro lado, que cabe ao mesmo a supervisão, o direcionamento e o controle de todas as atividades desenvolvidas pelo mediador pedagógico, que nunca poderá ser mais do que seu auxiliar¹¹⁷.

Já em relação às atividades síncronas (e síncronas mediadas), a função do mediador é “contribuir e atuar na

¹¹⁷ Já se disse acima que o mediador pedagógico pode atuar presencialmente para orientar estágio, TCC, atividades em laboratório, etc. O que não está claro é se suas atribuições incluem ministrar aulas presenciais, expositivas, as quais, diga-se de passagem, não constam entre as atribuições docentes.

Carlos André Birnfeld

interação entre corpo docente e discente”, o que permite inferir que essas atividades devem ensejar a atuação direta dos docentes¹¹⁸.

Oportuno destacar que a nova figura do “mediador pedagógico” não se confunde, a priori, com a do “tutor”, que é expressamente referido no artigo 21 do Decreto 12.456/2025, o qual, embora também caracterizado como auxiliar do corpo docente, deve ter seu auxílio restrito a “atribuições administrativas, distintas das funções de mediação pedagógica”.

Objetivamente, tanto mediadores pedagógicos como tutores são, a rigor, dispensáveis, podendo as respectivas atribuições serem exercidas, diretamente, pelo próprio corpo docente. Isso é algo que faz pouco sentido em cursos a distância, mas que é bastante comum em disciplinas ministradas em EaD em cursos presenciais.

De qualquer forma, o artigo 22 prevê que todo o corpo docente e todos os mediadores pedagógicos deverão ser informados no Censo da Educação Superior e nos cadastros obrigatórios do Ministério da Educação, tendo-se claro que devem todos ter vínculo formal com a instituição¹¹⁹.

¹¹⁸ Nessa perspectiva, o ministério de aulas, expositivas, à distância (de forma síncrona ou síncrona mediada), apresenta-se como atribuição docente, ao qual cabe, conforme a norma “realizar mediação direta com os estudantes, por meio de interações síncronas e assíncronas nas plataformas digitais, nas atividades realizadas em EaD”.

¹¹⁹ Conforme § 3.º do artigo 19 da Portaria MEC 506/2025.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Em qualquer caso, tanto em relação ao corpo docente como aos mediadores pedagógicos, o artigo 20 da mesma norma exige plena compatibilidade dos profissionais envolvidos com o número de estudantes matriculados na unidade curricular¹²⁰.

Completando o leque de profissionais envolvidos, quanto aos estágios, o § 3º do artigo 3º, explicita que, observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais, as atividades formativas abrangerão, também, atividades de natureza prático-profissional, com a participação de um supervisor, preceptor ou outro responsável pela condução da prática, os quais não precisam, necessariamente, integrar o corpo profissional da instituição.

Todo esse conjunto de cuidados se apresenta como efetiva resposta, pedagógica, a muitos dos desvios que foram relatados no capítulo anterior, notadamente o detalhamento preciso das funções docentes e a necessária proporcionalidade de profissionais em relação ao total de estudantes.

6.8 O local para o desenvolvimento da EaD

Conforme, § 2º do artigo 3º do Decreto 12.456/2025, as atividades presenciais dos cursos de graduação em geral,

¹²⁰ Conforme a Portaria MEC 506/2025: “Art. 7.º A composição do corpo docente e dos mediadores pedagógicos deverá ser compatível com o número de estudantes matriculados vinculadas ao Polo EaD, observados os termos dos instrumentos de avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep”.

Carlos André Birnfeld

conforme o caso, poderão ocorrer na sede da Instituição de Educação Superior, nos campi fora das respectivas sedes, no Polo EaD, em ambiente profissional, em espaços para atividades de extensão ou em outros espaços de aprendizagem previstos no Projeto Pedagógico do Curso, observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais e a legislação pertinente.

Nos termos do artigo 7º, os cursos semipresenciais e a distância podem ser ofertados tanto na sede da instituição quanto nos Polos EaD.

Para tanto, o Decreto 12.456/2025 reconhece, principiologicamente, o polo de educação a distância como espaço fundamental para a interação e a promoção da identidade institucional, do curso e do estudante, devendo, como tal, ser valorizado pelas instituições de ensino superior (artigo 2º, inciso VIII).

Conforme artigo 3º, inciso VI, da mesma norma, o “Polo de Educação a Distância – Polo EaD” é a “**unidade descentralizada** da Instituição de Educação Superior, no País ou no exterior, **para o desenvolvimento de atividades formativas**” (grifo nosso).

Trata-se de uma “unidade descentralizada”, espaço efetivo de interação entre a IES e o estudante, devidamente aparelhado para tanto. É praticamente uma pequena filial da instituição, ainda que reduzida em funções.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Nesse sentido, a norma reserva o capítulo IV exclusivamente para detalhar a necessária infra-estrutura das instituições que pretendam ofertar cursos a distância, da sede ao polo.

O artigo 27 inaugura o capítulo, com foco nos requisitos mínimos infra-estruturais necessários para a sede da instituição, independentemente do formato de oferta de seus cursos, exigindo, no mínimo: recepção; secretaria acadêmica; salas de professores e coordenadores; espaço para as atividades da Comissão Própria de Avaliação e outros órgãos colegiados; laboratórios e espaços formativos compatíveis com as atividades práticas; salas ou ambientes para estudos individuais e coletivos, com acervo bibliográfico físico ou virtual; e equipamentos com para acesso à internet com conexão estável e de alta velocidade. Essa infraestrutura, como um todo, deve ser compatível com o total de estudantes e deve se apresentar com acessibilidade, nos termos da legislação pertinente (§ 2º). A norma veda, ainda, expressamente o compartilhamento da sede com outra instituição (§ 1º).

O artigo 29, por seu turno, foca-se nos requisitos mínimos infra-estruturais requeridos para o Polo de EaD: recepção; sala de coordenação; salas ou ambientes para estudos individuais e coletivos; laboratórios e espaços formativos quando aplicável; e equipamentos com acesso à internet de alta velocidade (incisos I a V), além de infraestrutura física e tecnológica adequada às especificidades dos cursos (§ 2.º) e acessibilidade,

Carlos André Birnfeld

nos termos da legislação (§ 7º).

Conforme seu § 1º, o Polo EaD deve funcionar como local de conexão entre a Instituição de Educação Superior e os campos de práticas profissionais e de estágio supervisionado, bem como espaço de interação com a comunidade para a promoção de atividades de extensão.

Conforme § 3º, deverá contar com um responsável designado e capacitado pela Instituição de Educação Superior, para apoiar os estudantes nas funcionalidades educacionais e nas rotinas acadêmicas, como a realização de avaliações de aprendizagem presenciais, e na articulação e na consolidação de parcerias relacionadas aos campos de práticas em ambientes profissionais, estágios e atividades de extensão. Trata-se de um “coordenador” ou “diretor” do polo, cujas funções, que operam em plano geral, não se confundem com as dos mediadores pedagógicos, embora não seja vedada a acumulação dessas funções, embora se exija vínculo formal com a instituição¹²¹.

Conforme o artigo 6.º da Portaria MEC 506/2025, são atribuições do responsável pelo polo:

a) apoiar os estudantes, o corpo docente e demais profissionais nas funcionalidades educacionais e nas rotinas acadêmicas;

b) atuar na articulação e na consolidação de parcerias relacionadas aos campos de práticas em ambientes profissionais, estágios e atividades de extensão;

¹²¹ Conforme § 3.º do artigo 19 da Portaria MEC 506/2025.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

c) garantir a adequação dos espaços e da infraestrutura física e tecnológica do Polo EaD aos parâmetros do Decreto no 12.456, de 19 de maio de 2025; e

d) atuar na gestão acadêmica do Polo EaD e no controle da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem.

O § 4º do artigo 29 do Decreto 12.456/2025 fixa que o Polo EaD deverá apresentar identificação pública e inequívoca da Instituição de Educação Superior responsável pela oferta dos cursos, sendo vedado em regra, conforme seu § 5º, (a exemplo da vedação relativa à sede¹²²), o compartilhamento de Polo EaD com outra Instituição de Educação Superior¹²³.

Conforme o artigo 28 da mesma norma, as instituições podem manter, na sede ou em outra localidade, núcleo de suporte tecnológico e pedagógico à EaD. Trata-se de um local para atividades exclusivamente tecnológicas, como computação, servidores, backups, estúdios de gravação, que

¹²² Conforme o § 6º do artigo 20 do Decreto 9.235/2017 (incluído pelo Decreto 12.456/2025), é vedado o compartilhamento da sede com outra IES.

¹²³ Conforme o artigo 39, a vedação ao compartilhamento de polos não se aplica às Instituições de Educação Superior dos serviços nacionais de aprendizagem, nos termos do disposto no art. 20, § 3º, da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Outrossim, conforme o artigo 38, o funcionamento e as regras de compartilhamento dos Polos EaD da UAB serão regidos pelas normas editadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. Nesse sentido, o artigo 37 esclarece que as normas do Decreto não afastam as disposições específicas referentes aos sistemas públicos de educação a distância, ao Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, e à Rede e-Tec Brasil, instituída pelo Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011.

Carlos André Birnfeld

não precisa estar localizado nem na sede da instituição, nem no polo de EaD, podendo localizar-se em endereço diverso, devidamente informado no ato de credenciamento, para fins de eventual supervisão.

Conforme o artigo 30, “as atividades presenciais dos cursos semipresenciais e a distância devem ocorrer na sede, nos Polos EaD ou em ambientes profissionais adequadamente equipados”, sempre “sob supervisão acadêmica”.

Conforme o artigo 33, além do disposto nesta norma, a criação e o funcionamento dos Polos EaD serão disciplinados por ato do Ministro da Educação¹²⁴.

6.9 Credenciamento para atuar com EaD

O Decreto 12.456/2025, inova ao estabelecer, nos artigos 13 e seguintes, que o credenciamento para atuação em EaD passa a integrar um processo regulatório único. Nele são abrangidos não só os cursos à distância, mas também os recém-concebidos cursos semipresenciais e, ainda, os cursos

¹²⁴ Trata-se de matéria regulada pela Portaria MEC 506/2025, que especialmente entre os artigos 14 e 26, detalha aspectos gerais em relação aos polos (Art. 14) e traz por normas relacionadas: a) à criação dos polos, que pode se dar por ato próprio, amparado pelo PDI e observados os limites constantes nos Anexos I e II da norma (Art. 15 a 17); b) ao seu funcionamento (Art. 18 a 19); c) as possibilidade de alteração de endereço dos polos (Art. 20); d) à extinção dos polos (Art. 21 a 24); e) aos polos das instituições públicas;(Art. 25); f) à avaliação in loco dos polos EaD nos processos regulatórios (Art. 26).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

presenciais nos quais seja pretendida, dentro dos limites normativos, a utilização parcial da EaD.

Verifica-se que, na prática, não haverá, em tese, mais dois (ou mais) processos distintos: é um processo único, o mesmo que poderia servir para credenciar ou recredenciar a instituição, que passa a ser utilizado também para o credenciamento ou recredenciamento para atuação em EaD.

Trata-se, efetivamente, de um ovo de colombo.

Até então, embora a legislação exigisse credenciamento específico para atuar em EaD, vigente para os cursos à distância, efetivamente nunca existiu credenciamento para a utilização da EaD nos cursos presenciais (que inicialmente, por quase vinte anos, recorde-se, ocorria sob a denominação de “ensino experimental” e que, a seguir, como sinal de êxito, ou passe de mágica, passou a denominar-se EaD, sem qualquer tipo de credenciamento ou formalidade especial). Soma-se a isso o fato de que, como se viu, os cursos em EaD passaram a constituir a maioria das matrículas no ensino superior, com todos os problemas que se descreveu no capítulo anterior.

De uma sentada só uma solução para ambos os problemas: agora o credenciamento institucional é também um credenciamento para utilização de EaD nos cursos presenciais e agora os cursos em EaD passam a operar com marcos regulatórios mais rígidos (ou fundamentalmente mais bem detalhados), que os aproxima muito mais das exigências comuns aos cursos presenciais, num contexto no qual não pode

Carlos André Birnfeld

ser esquecido o fato de que diplomas gozam da mesma validade.

Nesse sentido, segue abaixo a coletânea dos principais dispositivos que embasam esse novo contexto:

Art. 13. O credenciamento para a oferta de cursos de graduação nos formatos de oferta de que trata o art. 4º será realizado por meio de processo regulatório único.

§ 1º Nos Planos de Desenvolvimento Institucional, elaborados pelas Instituições de Educação Superior, deverão constar os cursos que serão oferecidos e os respectivos formatos de oferta.

§ 2º Para a oferta de cursos de graduação nos formatos semipresencial e a distância, o credenciamento exigirá o atendimento de requisitos específicos, apropriados ao formato de oferta.

§ 3º Os requisitos específicos de que trata o § 2º deverão garantir a adequação das metodologias e dos processos de ensino e aprendizagem e da infraestrutura física, tecnológica e de pessoal, na sede e nos Polos EaD, com as atividades previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional e no Projeto Pedagógico do Curso.

§ 4º No credenciamento de que trata o caput serão considerados, para fins de avaliação e de regulação, a sede da Instituição de Educação Superior e os Polos EaD, que poderão ser avaliados por amostragem, consideradas as especificidades dos cursos ofertados.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

[...]

Art. 16. Os atos de credenciamento e de reconhecimentos indicarão os formatos em que as Instituições de Educação Superior poderão ofertar seus cursos.

[...]

Art. 35. Os processos de credenciamento e reconhecimentos de Instituições de Educação Superior e de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos de graduação presenciais, semipresenciais e a distância observarão, no que couber, as regras aplicáveis à regulação da educação superior.

Parágrafo único. Nos processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos nos formatos semipresencial e a distância, serão considerados, para fins de regulação e avaliação, a sede da Instituição de Educação Superior e os Polos EaD, que poderão ser avaliados por amostragem, considerados as especificidades dos cursos e outros indicadores da Instituição de Educação Superior e de seus cursos. (grifo nosso)

Conforme o artigo 14 da mesma norma o reconhecimentos observa as mesmas regras, permitindo às instituições privadas já credenciadas requerer novos formatos de oferta.

No que se refere aos procedimentos regulatórios relativos aos cursos, o artigo 13 do Decreto 12.456/2025 estabelece que o credenciamento para a oferta de cursos de graduação nos em

Carlos André Birnfeld

quaisquer formatos de oferta (presencial, semipresencial ou a distância) será realizado por meio de processo regulatório único¹²⁵.

Para tanto, o § 1º do mesmo artigo determina que nos Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI), (re)elaborados pelas Instituições de Educação Superior (IES), “deverão constar os cursos que serão oferecidos e os respectivos formatos de oferta”.

O Decreto 12.456/2025 reproduz, por outro lado, uma (i)lógica peculiar, já constante no Decreto anterior: as instituições públicas recebem da norma, diretamente, um credenciamento automático, para ofertar cursos semipresenciais e a distância, independentemente do cumprimento de qualquer critério de qualidade¹²⁶.

¹²⁵ Essa regra é repetida no § 2º Art. 18 do Decreto 9.235/2017, com redação dada pelo Decreto 12.456/2025, in verbis: “O credenciamento para a oferta de cursos de graduação nos formatos presencial, semipresencial e a distância será realizado por meio de processo único”.

¹²⁶ In verbis: “Art. 15. As Instituições de Educação Superior públicas dos sistemas federal, estaduais e distrital estão automaticamente credenciadas para a oferta de cursos de graduação nos formatos semipresenciais e a distância. § 1º A Secretaria responsável pela regulação e pela supervisão da educação superior do Ministério da Educação expedirá ato para tornar público o credenciamento automático de que trata o caput, a partir de solicitação formal das Instituições de Educação Superior. § 2º O credenciamento das Instituições de Educação Superior públicas do sistema federal ocorrerá por meio de processo único, respeitado o prazo de vigência do ato institucional. § 3º O credenciamento das Instituições de Educação Superior públicas dos sistemas estaduais e distrital observará exclusivamente as condições para a oferta de cursos nos formatos

6.10 Possibilidades de convênios para oferta EaD

Conforme o artigo 31 do Decreto 12.456/2025, a oferta de cursos de graduação nos formatos semipresencial e a distância pode ser viabilizada por meio de convênios entre a Instituição de Educação Superior devidamente credenciada e outras pessoas jurídicas para implementação dos Polos EaD, desde que respeitado o limite de capacidade de atendimento de estudantes.

Esses convênios devem ser formalizados em instrumento que detalhe obrigações e responsabilidades das partes, preservando a competência exclusiva da Instituição de Educação Superior quanto à prática dos atos acadêmicos; a contratação do corpo docente e dos mediadores pedagógicos; a seleção dos materiais didáticos utilizados nos processos de ensino e aprendizagem; e a expedição das titulações acadêmicas (artigo 31, § 1º, incisos I–IV).

A parceria precisa estar em consonância com o Plano de Desenvolvimento Institucional (artigo 31, § 2º), e seu instrumento deve ser amplamente divulgado no sítio eletrônico

semipresenciais e a distância”. Trata-se de instituições, cuja característica comum é tão somente serem públicas, que recebem, de pronto, a mais ampla possibilidade de atuarem em EaD, como se tão somente o fato de serem públicas, por si só, desse inata qualidade para tudo – e como se sobrassem recursos nas mesmas para o necessário investimento em tecnologias. Assim fosse, quanto desperdício de tempo e dinheiro submetê-las às avaliações do SINAES. É tão dissonante de toda a dinâmica normativa que orienta o sistema que tudo o que sobra a dizer não pode passar de uma nota de rodapé. Ainda que seja quase repetitiva.

Carlos André Birnfeld

da IES e em demais canais de comunicação com os estudantes (artigo 31, § 3º).

Além disso, a instituição de ensino superior deve manter atualizadas em sistema eletrônico do Ministério da Educação todas as informações sobre celebração e encerramento dessas parcerias, garantindo a qualidade e os direitos dos matriculados (artigo 31, § 4º).

As responsabilidades da IES se estendem aos Polos EaD, sejam eles próprios ou implementados por convênio (artigo 32).

Importante destacar que, em qualquer caso, o vínculo educacional deve ocorrer diretamente entre o estudante e a mantenedora da IES, assegurando que todas as responsabilidades acadêmicas, administrativas e financeiras fiquem exclusivamente a cargo da mantida e da mantenedora, sendo vedada sua terceirização às entidades parceiras (artigo 34; artigo 34, § 1º), e proibido qualquer contrato educacional direto entre estudante e a instituição parceira da IES (artigo 34, § 2º).

Observa-se que, quanto às parcerias, foram mantidos os significativos avanços já trazidos pelo Decreto anterior, especialmente a clara separação entre funções acadêmicas (que somente podem ser realizadas por instituições devidamente credenciadas) e funções basicamente logísticas e de comunicação (únicas incumbências possíveis para instituições não credenciadas).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

É oportuno reiterar que o § 3º do artigo 29 do mesmo diploma legal exige que o Polo EaD tenha um responsável designado e capacitado pela Instituição de Educação Superior para apoiar os estudantes nas funcionalidades educacionais e nas rotinas acadêmicas, como a realização de avaliações de aprendizagem presenciais, e na articulação e na consolidação de parcerias relacionadas aos campos de práticas em ambientes profissionais, estágios e atividades de extensão – o qual, como se viu, deve pertencer ao quadro funcional da instituição de ensino – e não da parceira.

Por derradeiro, com foco nas parcerias, destaca-se que ainda é vigente o Decreto 9.235/2017, o qual, conforme o inciso IV do artigo 72, considera, expressamente, dentre as irregularidades administrativas educacionais, passíveis de aplicação de penalidades, a “terceirização de atividade finalística educacional, sob quaisquer designações, na oferta de educação superior”.

Capítulo 7 – Os (novos) cursos de graduação

7.1 Os cursos de graduação e a EaD

O conjunto de alterações que Decreto 12.456/2025 repercute, além da EaD, todos os formatos de oferta dos cursos de graduação. Nesse sentido, seu artigo 4º lista e disciplina todos os formatos de oferta de cursos de graduação, *in verbis*:

Art. 4º Os cursos de graduação são organizados nos seguintes formatos de oferta:

I – curso **presencial**;

II – curso **semipresencial**; e

III – curso a **distância**.

§ 1º **A educação a distância**, síncrona e assíncrona, nos termos do disposto no art. 3º, caput, incisos I, III, IV e V, **poderá ser adotada em qualquer formato de oferta previsto no caput deste artigo**, observados os **limites e percentuais definidos neste Decreto**.

§ 2º As **atividades presenciais**, nos termos do disposto no art. 3º, caput, inciso II, **serão adotadas em todos os formatos de oferta previstos no caput deste artigo**, observados os **limites e percentuais definidos neste Decreto**.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

§ 3º As Instituições de Educação Superior deverão estruturar o **Projeto Pedagógico do Curso em conformidade com o formato de oferta do curso**, observados os **limites estabelecidos** nas Diretrizes Curriculares Nacionais ou em ato do Ministro de Estado da Educação.

§ 4º Os **atos autorizativos dos cursos especificarão o formato de oferta, vedada a oferta de curso em formato diverso daquele autorizado**.

§ 5º **É obrigatória a utilização das terminologias previstas no caput** para identificar o formato de oferta dos cursos de graduação em contratos educacionais, regulamentos e atos normativos internos e nas páginas dos cursos nos sítios eletrônicos das Instituições de Educação Superior.

§ 6º A adoção de terminologias diversas em materiais publicitários ou de divulgação das Instituições de Educação Superior será permitida desde que expressamente indicada, de forma clara e inequívoca, a correspondência com um dos formatos de oferta previstos no caput.

Oportuno desde já resgatar que a EaD (educação a distância), é conceituada precisamente no artigo 3º, inciso I da norma, que a caracteriza como “**processo de ensino e aprendizagem**, síncrono ou assíncrono, realizado **por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação**, no qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em **lugares ou tempos diversos**” (grifo nosso). Assim, o conceito de EaD não se confunde com o

Carlos André Birnfeld

conceito de “curso a distância”, referido no Art. 4º, inciso III, pois “curso a distância” é um “formato de oferta” – e não um “processo de ensino e aprendizagem”.

Essa distinção é fundamental para entender o disposto no § 1º, que prevê exatamente que a EaD “poderá ser adotada em qualquer formato de oferta previsto no caput deste artigo”. Assim, a EaD, como “processo de ensino e aprendizagem”, poderá estar presente nos três formatos de oferta: presencial, semipresencial, e a distância.

É possível depreender, ainda, que a EaD, conceituada no artigo 3º, inciso I, pode materializar-se por meio dos três tipos de atividades que a caracterizam, previstas nos demais dispositivos: síncronas (inciso III); síncronas mediadas (inciso IV); assíncronas (inciso V). Isso em quaisquer dos formatos de curso (presencial, semipresencial, ou a distância).

Por outro lado, as atividades presenciais (conceituadas no art. 3º, inciso II), conforme o § 2º do artigo 4º, supra, deverão se fazer presentes, necessariamente, “em todos os formatos de oferta previstos no caput deste artigo”. Portanto as atividades presenciais devem ocorrer tanto nos cursos em formato presencial (o que é elementar), como nos formatos semipresencial e a distância.

Assim como não se pode confundir EaD (processo de ensino e aprendizagem – conceituado no art. 3º, inciso I) com “curso a distância (formato de oferta – referido no art. 4º, inciso III).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Também não se deve confundir atividade presencial (conceituada no art. 3º, inciso II) com curso presencial (formato de oferta – referido no art. 4º, inciso III).

Feita essa separação conceitual, fica mais fácil compreender a seguinte premissa: seja qual for o formato de curso (presencial, semipresencial, ou a distância), haverá, necessariamente, atividades presenciais e poderá haver, em regra, a possibilidade de utilização de EaD.

Assim, atividades presenciais ou em EaD são, em regra, comuns a todos os formatos de cursos. Na verdade, como se verá, o que efetivamente servirá, em essência, para diferenciar os cursos em formato presencial daqueles em formato semipresencial ou a distância, será justamente o percentual de atividades presenciais, devendo se ter em mente a importância dessa precisa diferenciação, tal como assinalam os demais parágrafos do artigo 4.º suprarreferido.

Dito isso, é possível avançar no conceito e nos detalhamentos de cada formato de curso (presencial, semipresencial e a distância), relacionando-os com a EaD.

7.2 Os cursos presenciais e a EaD

Conforme o artigo 10 do Decreto 12.456/2025 o curso de graduação presencial se caracteriza por ofertar, no mínimo, 70% (setenta por cento) de sua carga horária total por meio de atividades presenciais (tal como definidas no artigo 3º, inciso II da mesma norma).

Carlos André Birnfeld

No mesmo sentido, o § 1º do mesmo artigo esclarece que a inclusão de carga horária em EaD, em até 30% (trinta por cento), nos cursos presenciais poderá ser realizada por meio de atividades síncronas e assíncronas, desde que estejam previstas no Projeto Pedagógico do Curso, atendam às Diretrizes Curriculares Nacionais, e sejam comunicadas de forma explícita aos estudantes.

Conforme o § 3º, especialmente para o curso de graduação em Medicina, deverá ser fixado, por meio de ato do Ministro de Estado da Educação, um percentual mínimo, para atividades presenciais, superior a 70% (setenta por cento) da carga horária total do curso. Além disso, conforme o § 2º do mesmo artigo, ato do Ministro de Estado da Educação poderá dispor sobre a inclusão de carga horária de educação a distância nos cursos presenciais.

Assim, o Decreto 12.456/2025 abriu a possibilidade de que o Ministro da Educação estabeleça outros detalhamentos, entre os quais deve estar a fixação de percentual superior a 70% para as atividades presenciais nos cursos de medicina.

Para tanto sobreveio a Portaria MEC nº 378, de 19 de maio de 2025, na mesma data do Decreto 12.456/2025, dispondo “sobre os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação”.

Para os cursos de medicina, foi fixado o percentual de 100% de atividades presenciais. Conforme o § 1º do artigo 2º dessa Portaria, o curso de medicina “deve ser ofertado

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

integralmente por meio de atividades presenciais, vedada a introdução de carga horária a distância”¹²⁷.

Há, entretanto, na mesma Portaria, um dispositivo que merece maior atenção, justo porque bem mais amplo. Trata-se do § 2º do artigo 2º, *in verbis*:

Art. 2.º [...]

§ 2º **Devem prevalecer as previsões específicas de carga horária de atividades presenciais ou síncronas mediadas estabelecidas em DCN e no CNCST**, desde que **respeitados os percentuais mínimos e vedações** previstos nesta Portaria. (grifo nosso)

Esse dispositivo deixa claro que o percentual mínimo de carga de atividades presenciais pode ser fixado nas Diretrizes Curriculares Nacionais, para cada curso, individualmente. A Portaria, nesse sentido, não inova, apenas esclarece. Ocorre que o § 1º do artigo 3º do Decreto 12.456/2025 já havia estabelecido que “atividades presenciais obrigatórias previstas em Diretrizes Curriculares Nacionais ou em ato do Ministro de Estado da Educação observarão o disposto no inciso II do caput”.

Já seria possível entender que, implicitamente, o Decreto reconhecia a possibilidade de que a carga mínima presencial pudesse ser fixada nas Diretrizes Curriculares Nacionais. A Portaria torna mais explícito esse entendimento – que traduz

¹²⁷ Trata-se da repetição da regra que já estava posta e sobre a qual já se trouxe a crítica, especialmente quanto ao fato de que somente os cursos de medicina se apresentavam como “imunes” a EaD.

Carlos André Birnfeld

um especial salto de qualidade para a regulação do ensino superior.

Uma das experiências mais importantes do Direito Educacional é justamente a da criação de Diretrizes Curriculares Nacionais. O CNE, pela sua Câmara de Educação Superior, historicamente, sempre ouviu todas as comunidades acadêmicas e profissionais envolvidas, em audiências públicas, em debates profícuos que ultrapassam meses¹²⁸.

Assim, o debate sobre o percentual mínimo de carga presencial (ou, por raciocínio inverso, o de carga em EaD nos cursos presenciais) é direcionado ao fórum adequado, plenamente qualificado para tanto, garantidos os patamares mínimos fixados pelo Poder Executivo.

Nessa perspectiva cada área, cada curso, pode, com legitimidade, melhor fixar seus padrões mínimos de presencialidade. Algo efetivamente muito melhor do que padrões gerais fixados pelo Poder Executivo, de 20%, ou 40%,

¹²⁸ Não há como deixar de relatar uma experiência própria: quando em debate a primeira das Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Direito, estivemos, com os professores Horácio Rodrigues e Roberto Fragale, eles pela Direção da entidade, eu como relator designado para o tema, na audiência pública da CNE/CES, em Brasília, representando a Associação Brasileira do Ensino do Direito (ABEDi) com a proposta construída pela instituição, a partir de meses de debate interno (boa parte via “lista de discussão”, que era o de mais moderno e barato que tínhamos para o momento, no início do século XXI). Lá também estava a OAB. Em outros momentos, lembro de ter aproveitado ida a Brasília para acompanhar outros debates sobre o tema, sempre instigantes, como o caso do curso de Educação Física, que em parte é educação, mas em parte é saúde.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

eventualmente insensíveis às especificidades das áreas¹²⁹.

Enquanto não avança o exercício dessas prerrogativas, pela mão do Poder Executivo, no artigo 8º do Decreto 12.456/2025, vem uma determinação inédita: a fixação de cursos de graduação que somente poderão ser ofertados no formato presencial: Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia¹³⁰.

A esses cinco cursos somente é permitido, em regra, o formato presencial, o qual, como se viu, admite, até 30% de atividades em EaD, com exceção do curso de medicina, o qual deve ser 100% presencial.

Por derradeiro, é oportuno ressaltar que o formato presencial é o formato universalmente aceito pela norma: todos os cursos de graduação podem ser ofertados no formato presencial, sendo que, para os demais formatos, é possível a restrição, quanto ao formato da oferta.

¹²⁹ Nesse sentido, até mesmo para os cursos de medicina, que tanto se criticou pelo tratamento especial, a decisão, se legitimada pela área, deixa de soar como dissonante.

¹³⁰ Oportuno destacar que, de fato, esses cursos, à exceção da enfermagem, na prática, nunca chegaram a ser ofertados no formato a distância, em que pese a normas educacionais vigentes não proibissem. Isso se deve, em grande parte, ao trabalho dos conselhos profissionais dessas áreas, que sistematicamente se pronunciaram contra a abertura desses cursos em EaD. Isso não significa, por outro lado, que tenham faltado pleitos, junto ao MEC, para tanto, gerando vários processos que inclusive obtiveram parecer favorável das Comissões de Especialistas responsáveis pela avaliação *in loco*. Esses processos, sucessivamente sobrestados, serão enfim concluídos.

7.3 Os cursos semipresenciais e a EaD

O curso semipresencial, tal qual se apresenta, constitui efetiva novidade¹³¹. Nesse sentido, diga o Decreto 12.456/2025:

Art. 11. Os **cursos de graduação semipresenciais** deverão ofertar, **observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais e ato do Ministro de Estado da Educação, no mínimo:**

I – **30% (trinta por cento)** da carga horária total do curso **por meio de atividades presenciais; e**

II – **20% (vinte por cento)** da carga horária total do curso em **atividades presenciais ou síncronas mediadas.**

§ 1º As **Diretrizes Curriculares Nacionais de áreas e cursos ou ato do Ministro de Estado da Educação** poderão estabelecer **percentuais superiores** para as cargas horárias de que trata o caput.

§ 2º Alcançados os limites mínimos de que trata o caput, caberá às Instituições de Educação Superior definir o formato de oferta das demais atividades.

¹³¹ Na verdade, como se assinalou anteriormente, a terminologia não é exatamente nova, mas tinha outro sentido: era sinônimo de EaD nos cursos presenciais. A denominação nasceu da Portaria MEC 4.059/2004, que autorizou, para os cursos reconhecidos, a oferta de disciplinas “que utilizem modalidade semi-presencial”, com a carga limitada a 20% da carga total do curso. Essa Portaria foi revogada pela Portaria MEC 1.134/2016, que autorizou “oferta de disciplinas na modalidade à distância” na respectiva organização pedagógica. Assim, portanto, por pouco mais de uma década, até 2016, a expressão “semipresencial” representou a permissão de até 20% de EaD nos cursos presenciais.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

§ 3º A composição da carga horária dos cursos de graduação semipresenciais não poderá atingir ou superar os limites mínimos estabelecidos para os cursos presenciais, nos termos do disposto no art. 10, caput. (grifo nosso)

O conceito do curso em formato semipresencial é efetivamente matemático (e não necessariamente simples): trata-se de curso composto, conforme acima, no mínimo, com 30% de atividades presenciais (tal como definidas no artigo 3.º inciso II). Além disso, outros 20% devem ser compostos, alternativamente, a juízo da instituição: ou por maior percentual das atividades presenciais supracitadas ou por atividades síncronas mediadas (tal como definidas no artigo 3.º inciso IV).

Quanto aos 50% restantes da carga horária, a instituição pode livremente compor com atividades assíncronas (tal como definidas no artigo 3.º inciso V), síncronas (tal como definidas no artigo 3.º inciso III), síncronas mediadas (tal como definidas no artigo 3.º inciso IV) e até presenciais, observado, quanto a estas últimas, o limite máximo, total, de 69,99%¹³².

O § 1º do mesmo artigo deixa claro que tanto as Diretrizes Curriculares Nacionais de áreas e cursos como eventual ato do Ministro de Estado da Educação poderão estabelecer percentuais superiores para as cargas horárias antes referidas, o

¹³² Posto que, se chegar a 70% de atividades presenciais, tal como definidas no artigo 3º, inciso II, se caracterizará o curso como presencial, conforme § 3º do artigo 11 e artigo 10, todos do Decreto 12.456/2025

Carlos André Birnfeld

que significa que poderá ser exigida maior carga tanto em atividades presenciais (desde que não ultrapasse 70%) como para as atividades síncronas mediadas.

No uso dessas prerrogativas, a Portaria MEC 378/2025 fixou o seguinte quanto aos cursos semipresenciais:

Art. 6º Todos os cursos de graduação podem ser ofertados no formato semipresencial, com exceção dos cursos previstos no art. 5º.

Art. 7º Podem ser ofertados no formato semipresencial, com pelo menos 30% (trinta por cento) de atividades presenciais e 20% (vinte por cento) de atividades presenciais ou síncronas mediadas, os cursos de bacharelado, licenciatura e tecnologia das seguintes áreas:

I – Educação; e

II – Ciências Naturais, Matemática e Estatística.

Art. 8º Podem ser ofertados no formato semipresencial, com pelo menos 40% (quarenta por cento) de atividades presenciais e 20% (vinte por cento) de atividades presenciais ou síncronas mediadas, os cursos de bacharelado e tecnologia das seguintes áreas:

I – Saúde e Bem-Estar;

II – Engenharia, Produção e Construção; e

III – Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária.

Art. 9º É vedada a oferta no formato a distância dos cursos de que tratam os arts. 7º e 8º. (grifo nosso)

Observe-se que, conforme acima, a Portaria MEC

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

378/2025 fixou percentuais específicos quanto a carga presencial para alguns cursos, sendo que vedou expressamente, quanto aos mesmos, a oferta no formato a distância. Na verdade essa vedação já veio no Decreto 12.456/2025, *in verbis*:

Art. 9º É vedada a oferta de cursos de graduação a distância:

I – **da área de saúde**, observado o disposto no art. 8º;

II – de **licenciaturas**; e

III – que venham a ser **definidos em ato do Ministro de Estado da Educação**. (grifo nosso)

Assim, os cursos das áreas¹³³ de Educação; Ciências Naturais; Matemática e Estatística; Saúde e Bem-Estar; Engenharia, Produção e Construção; e Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária só podem ser ofertados em dois formatos: presencial ou semipresencial.

Além disso, os cursos nas áreas de Saúde e Bem-Estar; Engenharia, Produção e Construção; e Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária devem observar, como se viu um percentual mínimo maior de atividades presenciais, devendo operar com pelo menos 40% (e não com 30%, como os demais cursos semipresenciais) de atividades presenciais,

¹³³ Para a definição da abrangência das áreas, conforme Art. 2º da Portaria MEC 378/2025, há que se ter por referência o “Manual da Classificação Internacional Normalizada da Educação Adaptada para Cursos de Graduação e Sequenciais – Cine Brasil”, devendo ser considerados os rótulos, correspondentes a menor unidade de classificação de cursos.

além de 20% em atividades presenciais ou síncronas mediadas.

Por derradeiro, oportuno resgatar que o artigo 8º do Decreto 12.456/2025 proíbe, expressamente, que os cursos de graduação em Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia sejam ofertados em formato distinto do presencial, sendo, portanto, proibida a oferta desses cursos no formato semipresencial.

7.4 Os cursos a distância e a EaD

Embora até o advento da presente legislação fosse possível tratar, na prática, curso a distância como sinônimo em EaD, a partir do Decreto 12.456/2025, como se viu acima, o conceito de EaD (processo de ensino e aprendizagem) não se confunde com o de curso a distância (que é um formato de oferta de curso). Quanto a este último, convém, *ab initio*, resgatar as disposições específicas constantes no Decreto 12.456/2025, *in verbis*:

Art. 12. Os **cursos de graduação a distância** deverão ofertar, **observadas as Diretrizes Curriculares Nacionais e ato do Ministro de Estado da Educação, no mínimo:**

I – **10% (dez por cento)** da carga horária total do curso por meio de **atividades presenciais**; e

II – **10% (dez por cento)** da carga horária total do curso **em atividades presenciais ou síncronas mediadas.**

§ 1º Alcançados os limites mínimos de que trata o caput, caberá às Instituições de Educação

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Superior definirem o formato de oferta das demais atividades.

§ 2º A composição da carga horária dos cursos de graduação a distância não poderá atingir ou superar os limites mínimos estabelecidos para os cursos semipresenciais, nos termos do disposto no art. 11, caput.

O conceito de curso em formato a distância é, como nos cursos semipresenciais, também matemático: trata-se de curso composto, conforme acima, no mínimo, com 10% de atividades presenciais (tal como definidas no artigo 3º, inciso II). Além disso, outros 10% devem ser compostos, alternativamente, a juízo da instituição: ou por maior percentual das atividades presenciais supracitadas ou por atividades síncronas mediadas (tal como definidas no artigo 3º inciso IV).

Quanto aos 80% restantes da carga horária, a instituição pode livremente compor com atividades assíncronas (tal como definidas no artigo 3º inciso V), síncronas (tal como definidas no artigo 3º inciso III), síncronas mediadas (tal como definidas no artigo 3º inciso IV) e até presenciais, observado, quanto a estas últimas, o limite máximo, total, de 49,99%¹³⁴.

Oportuno ressaltar que se trata de um formato atualmente proibido para um significativo número de cursos.

Nesse sentido, cabe novamente resgatar que o artigo 8º do

¹³⁴ Posto que, se chegar a 50% de atividades presenciais, tal como definidas no artigo 3º, inciso II, se caracterizará o curso como semipresencial, conforme § 2º do artigo 12 e artigo 11, todos do Decreto 12.456/2025

Carlos André Birnfeld

Decreto 12.456/2025 proíbe, expressamente, que os cursos de graduação em Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia sejam ofertados em formato distinto do presencial, sendo, portanto, proibida a oferta desses cursos no formato a distância.

Além disso, com se viu no tópico anterior, também é proibido o formato a distância para os cursos das áreas de Educação; Ciências Naturais; Matemática e Estatística; Saúde e Bem-Estar; Engenharia, Produção e Construção; e Agricultura, Silvicultura, Pesca e Veterinária, em conformidade com o disposto no artigo 9º do Decreto 12.456/2025 e nos artigos 7º a 9º da Portaria MEC 378/2025.

Assim, muitos dos cursos a distância, que chegaram a ocupar a maioria das matrículas do ensino superior, sendo ofertados em significativas áreas, eventualmente com 100% de suas atividades em EaD, efetivamente entrarão em extinção, em conformidade com o disposto no Decreto 12.456/2025 e nas Portarias MEC 378/2025 e 381/2025¹³⁵, ressalvados,

¹³⁵ Essa mudança envolve um nada singelo dado estatístico: as áreas onde a educação a distância passou a ser proibida abrangem, conforme o Censo da Educação Superior, mais de 80% das matrículas: em 2023 eram contabilizadas 4.910.499 matrículas em cursos EaD. Desse total, a distribuição aproximada por áreas CINE foi a seguinte: Educação: 1.203.318; Ciências naturais, matemática e estatística: 278.750; Saúde e bem-estar 1.304.722; Engenharia, produção e construção: 896.837; Agricultura, silvicultura, pesca e veterinária 335.364. Somando essas áreas hoje proibidas para EaD, chega-se a 4.018.691 matrículas em cursos de graduação a distância em 2023 (conforme compilação própria a partir de InepData/microdados do Censo).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

naturalmente, os direitos dos respectivos estudantes hoje matriculados concluírem seus estudos.

Isso significa que, em futuro próximo, cursos que hoje representam de 80% de todos em cursos a distância não mais serão enquadrados como tais, exatamente porque são cursos que não poderão ser mais ofertados no formato a distância, mas tão somente nos formatos semipresencial ou presencial.

Quanto aos 20% restantes, os cursos que ainda podem operar em EaD, é preciso destacar que não resta nenhuma brecha, lacuna ou espaço para a denominada oferta *100% em EaD*.

Mas essa certamente não é a mudança mais significativa: os atuais cursos a distância já estavam obrigados a operar com ao menos 10% de sua carga em formato obrigatoriamente presencial, para as atividades de extensão, desde 2023¹³⁶.

Assim, a exigência da extensão presencial já cobre os 10% presenciais mínimos (ou mais, pois a carga de 10% em extensão é mínima).

Caso a carga em extensão não chegue aos 20%, os outros 10% podem ser cumpridos com quaisquer outras atividades presenciais, como estágio profissional ou práticas em laboratório (ambas sob a responsabilidade de mediador pedagógico), assim como por meio de atividades síncronas

¹³⁶ Em conformidade com os artigos 9º e 19 da Resolução CNE/CES 07, de 18 de dezembro de 2018, prazo esse prorrogado em um ano pelo artigo 1º da Resolução CNE/CES nº 1, de 29 de dezembro de 2020.

Carlos André Birnfeld

mediadas, se conveniente pedagógica e economicamente¹³⁷, ressaltando-se a impossibilidade de cômputo das avaliações presenciais para esse fim, conforme artigo 11 da Portaria MEC 506/2025.

7.5 As regras de transição

Não se pode esperar que esse significativo número de mudanças opere de imediato. Justo por isso o Decreto 12.456/2025 estabeleceu um prazo final para implementação e dispôs sobre regras de transição, *in verbis*:

Art. 41 As Instituições de Educação Superior credenciadas e os cursos autorizados deverão atender, de forma integral, as disposições deste Decreto e do ato do Ministro de Estado que o discipline, no prazo de dois anos, contado da data de publicação deste Decreto.

Parágrafo único. Ato do Ministro de Estado

¹³⁷ Do ponto de vista estritamente econômico (que provavelmente prevalecerá) é certamente mais interessante para as instituições simplesmente ignorar a possibilidade de incluir atividades síncronas mediadas. A começar pela limitação do número de estudantes a 70 (limitação que sequer existe para os cursos ou atividades presenciais), o que compromete o trabalho em escala mais ampla. Além disso, exige a alocação de dois profissionais (professor e mediador), equipamentos, etc. Por derradeiro, existem outras opções, com carga presencial (como extensão ou estágio profissional) que se revelam, normalmente, bem menos custosas, inclusive pelo fato de que a mão de obra necessária cinge-se ao mediador pedagógico. Do ponto de vista estritamente pedagógico, por outro lado, apresenta-se como alternativa equilibrada e interessante, especialmente quando o polo não contar com auditório ou sala de aula para viabilizar atividades presenciais diretamente sob a regência de um professor.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

da Educação disciplinará as regras de transição para a aplicação do disposto neste Decreto

Art. 42. Ato do Ministro de Estado da Educação disciplinará a aplicação do disposto neste Decreto.

Parágrafo único. Os credenciamentos de Instituições de Educação Superior e a criação de cursos de graduação semipresenciais e a distância deverão observar as disposições estabelecidas neste Decreto e o ato de que trata o caput, observado o calendário regulatório.

O ato ministerial, que trata desse contexto de transição é a Portaria MEC 381, de 20 de maio de 2025, que “Dispõe sobre as regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que regulamenta a oferta de educação a distância – EaD por Instituições de Educação Superior em cursos de graduação, e estabelece o calendário de processos regulatórios no Sistema e-MEC para o ano de 2025”.

Importante destacar que as normas já valem, imediatamente, para novos pedidos de credenciamento, de autorização de cursos, e de criação de cursos por instituições com autonomia, eis que as regras de transição tem por foco basicamente os processos ou cursos em andamento. Para tudo o que seja novo, as novas regras.

A Portaria prevê, ao final do prazo de transição (no qual os credenciamentos e recredenciamentos a vencerem serão automaticamente prorrogados) a realização de avaliação

Carlos André Birnfeld

institucional para fins de credenciamento, dentro do novo marco regulatório.

Até lá, instituições com credenciamento para ofertar cursos a distância mantêm essa prerrogativa e passam a ter, automaticamente, a prerrogativa de ofertar, também, cursos semipresenciais. Por outro lado, instituições com credenciamento apenas para cursos presenciais mantêm-se nesse patamar, podendo, todavia, solicitar, antecipadamente, o credenciamento para tal, se pretenderem operar nos formatos semipresencial ou a distância.

Quanto à transição, conforme artigo 8º e seus parágrafos, os cursos cujo formato à distância passou a ser vedado passarão para a situação “em extinção”, 90 dias após a publicação do Decreto 12.456/2025.

Como a publicação ocorreu em 20/05/2025, os cursos entrarão oficialmente em extinção em 18/08/2025. Após essa data não será possível matricular novos alunos.

Estudantes que ingressarem até 18/08/2025, em regra, terão direito a conclusão do curso no formato de oferta previsto quando da sua matrícula, sendo que deve ser garantida a oferta do curso aos mesmos até dois anos após o prazo previsto para integralização.

O prazo revela-se razoável, eis que permite ainda às instituições, no último semestre letivo de 2025, operarem seus cursos nos formatos em que estão organizados.

O que não faria sentido seria permitir a abertura de novas

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

turmas, nos formatos vedados, durante todos os dois anos da transição, pois seriam cursos criados já com vocação para serem extintos. Ademais, é oportuno resgatar que o que motivou as alterações normativas foi a necessidade urgente de atuação governamental no contexto, que se revelava caótico.

Ainda assim é oportuno resgatar que a norma trouxe uma oportunidade única para os cursos no formato a distância que, permanecendo nesse formato, precisarão ser extintos, de forma que possam migrar para o formato semipresencial (e que correspondem a praticamente 80% do ensino a distância no Brasil), *in verbis*:

Art. 9º As Instituições de Educação Superior que ofertam cursos EaD que serão extintos, nos termos do art. 8º, poderão obter autorização para a oferta do curso no formato semipresencial, desde que permitida a oferta neste formato.

§ 1º As autorizações de que trata o caput tramitarão por meio de processo simplificado, com publicação do ato de autorização antes do curso EaD ser colocado em extinção.

§ 2º Os cursos autorizados nos termos do caput deverão atender integralmente as disposições do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, e dos atos do Ministro de Estado da Educação que o disciplinem, no prazo máximo de dois anos, a contar da data de publicação do Decreto.

§ 3º As Instituições de Educação Superior deverão realizar a vinculação de polos para os

Carlos André Birnfeld

curso autorizados no formato semipresencial no Sistema e-MEC.

§ 4º Os estudantes que se matricularem em um curso autorizado nos termos do caput durante o período de transição de que trata o art. 2º, estão sujeitos à adaptação da estrutura curricular durante a integralização do curso, nos termos do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, e dos atos do Ministro de Estado da Educação que o disciplinem.

Da forma como está posta na norma, o trâmite simplificado deve estar concluído dentro dos 90 dias que antecedem o prazo ao final no qual o curso deveria ser posto em extinção (18/08/2025).

Trata-se de um caso típico de acomodação no andar da carruagem. Seria uma carruagem com quatro milhões de passageiros, não houvesse o § 4º estabelecido que a regra de adaptação atingirá apenas os estudantes matriculados no período de transição. Seja como for, no caso, se autorizada a alteração, o curso não entra em extinção, os estudantes anteriormente matriculados mantêm-se no formato a distância e os novos entram no formato semipresencial, para o qual a instituição (e os novos estudantes) tem dois anos para se adaptar. Nada fácil, para qualquer dos envolvidos.

Essa possibilidade não existe para os cursos que operam a distância mas que doravante somente podem operar no formato presencial, como é o caso dos cursos de enfermagem a distância (único dentre os proibidos para o formato que chegou a operar no mesmo), cuja única opção é serem extintos, a partir

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

do 18/08/2025, garantidos o direito dos estudantes neles até então matriculados de concluírem seu curso.

Afora o contexto dos cursos para os quais o formato a distância foi proibido, vale a regra geral, de até dois anos para a transição: isso vale tanto para as necessárias alterações dos cursos que ainda podem operar no formato EaD para aquelas relacionadas aos cursos presenciais, cuja carga em atividades presenciais deve observar o mínimo de 70%.

Capítulo 8 – Conclusão: o que mudou (mesmo)?

O presente capítulo inicia por um esforço gráfico, que busca resgatar, em alguns quadros, o contexto trabalhado e as alterações trazidas pelo Decreto 12.445/2025 e principais normas que o regulamentaram.

A seguir, são trazidas duas reflexões, em sequência, uma sobre as mudanças nos cursos a distância (incluindo a questão dos cursos semipresenciais, formato para o qual deverão migrar os cursos a distância proibidos de operar doravante nessa modalidade) e outra sobre as mudanças nos cursos presenciais, que efetivamente não são poucas, apesar de a norma aparentemente não se destinar aos mesmos. Por derradeiro, é trazida uma breve reflexão sobre esse conjunto de mudanças.

8.1 As mudanças (ilustradas)

A seguir são apresentados seis quadros sintéticos, autoexplicativos, os quais procuram ilustrar minimamente o contexto anterior e as principais mudanças trazidas pelas normas em comento, e que servem de apoio às reflexões que seguem:

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Quadro 01 - Evolução das normas anteriores ao Decreto 12.456/2025

Tópico / Norma	Decreto 2.494/1998	Decreto 5.622/2005	Decreto 9.057/2017	Resoluções do CNE
Escopo da Norma	Credenciamento para EaD em EJA, ensino médio, educação profissional e graduação; mestrado e doutorado regulação específica. Silente sobre lato sensu.	Abrange educação básica, EJA, educação especial, profissional (médio e superior) e cursos superiores (sequenciais, graduação, especialização, mestrado e doutorado).	Mais ampla. Autoriza oferta de EaD em toda educação básica e superior, respeitando acessibilidade nos espaços e meios utilizados.	Norma única de regulamentação geral da EaD pelo CNE. Restrita ao ensino superior.
Conceito de EaD	EaD como forma de ensino voltada à autoaprendizagem por recursos didáticos organizados, em diferentes suportes, veiculados por meios de comunicação.	EaD como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação (TIC), com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos	EaD como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação (TIC), com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolve atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.	EaD como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica, nos processos de ensino e aprendizagem, ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação (TIC) e comunicação, com pessoal qualificado, políticas de acesso, acompanhamento e presencialidade de uma "realidade local e global, a subjetividade e a participação democrática nos processos de ensino e aprendizagem em rede, envolvendo estudantes e profissionais da educação (professores, tutores e gestores), que desenvolvem atividades educativas em lugares e/ou tempos diversos.
Diretrizes pedagógicas gerais	Foco na autoaprendizagem via recursos didáticos organizados; regime especial com flexibilidade de admissão, horário e duração.	Mediação didático-pedagógica por TIC; atividades em tempos e lugares diversos; protagonismo docente/discente, obrigatoriedade de momentos presenciais; duração igual ao presencial.	Menos detalhamento que as normas anteriores. Mediação didático-pedagógica por TIC; atividades em tempos e lugares diversos; protagonismo de estudantes e profissionais; obrigatoriedade dos cursos à legislação em vigor. Não obriga necessariamente atividades presenciais, vinculando-as ao previsto em PDI, PPI, PPC.	Exige incorporação da EaD no PDI, PPI, PPCs, com detalhamento de currículo, metodologias, atores, infraestrutura e autoavaliação; cita atividades presenciais obrigatórias.
Diretrizes sobre avaliação	Exames presenciais para promoção, certificação ou diplomação, definidos no PPC. Avaliação das competências presenciais sobre as DCNs e conteúdos do curso.	Avaliações e exames presenciais elaborados pela IES, com prevalência dos resultados presenciais sobre demais formas de avaliação.	Define que os documentos institucionais disporão sobre as atividades presenciais; exemplifica mas não exige a obrigatoriedade de avaliação presencial (Portaria do MEC permite a mesma a partir de autorização específica); lacuna sobre o peso de avaliações presenciais.	Responsabilidade da IES por sistemas de avaliação contínuos e efetivos. Cita necessidade de avaliação presencial conforme definido no PPC.
Diretrizes sobre os profissionais para EaD	Não menciona docentes ou tutores; EaD concebida sem protagonismo profissional, centrada em materiais didáticos.	Exige corpo docente qualificado; menciona tutores; convênios devem prever seleção e capacitação de professores e tutores.	Inclui "pessoal qualificado" e "profissionais da educação" no conceito; não traz muitas diretrizes; polos requerem equipe adequada.	Exige formação e preparação específica de docentes e tutores com titulação adequada; define funções do corpo docente e tutores
Diretrizes sobre instrumentos didáticos	Recursos didáticos sistematicamente organizados, postos em diferentes suportes, veiculados em diversos meios.	Menciona uso de TIC, no conceito mas omite detalhamento de suportes; instrumentos didáticos perdem protagonismo.	Mantém utilização de TIC no conceito; exige metodologia e infraestrutura tecnológica adequada, sem grandes detalhamentos	Exige TIC adequadas. Obrigatoriedade de ambientes virtuais multimídia interativos e recursos educacionais acessíveis
Local para ofertar EaD	Não trata locais; apenas exige exames presenciais sob responsabilidade da instituição credenciada para tal.	As atividades presenciais, tais como tutorias, avaliações, estágios, práticas, etc. realizadas na sede da instituição, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional. O polo de educação a distância é definido como unidade operativa, que pode ser organizado em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso.	O polo de educação a distância é definido como unidade descentralizada da instituição de educação superior destinada ao desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados em EaD. As atividades presenciais, tais como tutorias, avaliações, estágios, práticas, etc. Devem ser realizadas na sede da instituição, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional.	Define a sede da instituição como "locus da política institucional", que responde pela organização da EaD. Concebe Polo de EaD como unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, sendo responsabilidade da IES credenciada para EaD, constituindo-se, desse modo, em prolongamento orgânico e funcional da instituição no âmbito local.
Credenciamento para atuar em EaD	Requer credenciamento específico, periódico renovável; poucos detalhamentos	Credenciamento periódico, mais detalhado e rigoroso; exige procedimentos específicos para o credenciamento institucional, autorização de cursos e polos.	Estabelece a necessidade de credenciamento específico, periódico para atuar em EaD, menos rigoroso que anterior; exige procedimentos específicos para o credenciamento institucional e autorização de cursos; criação de polos mais flexível.	Credenciamento periódico vinculado ao PDI e processos de (re)credenciamento, considerando infraestrutura (sede e polos) e recursos humanos. A expansão de cursos e polos EaD deve seguir o PDI, admitidos aditamentos. Cursos requerem autorização e reconhecimento próprios.
Possibilidades de convênios para oferta EaD	Não menciona convênios para oferta de EaD.	Permite convênios, consórcios, acordos nacionais e internacionais exigindo detalhamento claro da divisão de responsabilidades.	Permite convênios de colaboração entre instituição e terceiros apenas para suporte aos polos; responsabilidade acadêmica completa (inclusive contratações) permanece com IES credenciada.	Permite convênios de colaboração entre instituição e terceiros apenas para suporte aos polos; responsabilidade acadêmica completa (inclusive contratações) permanece com IES credenciada.

Fonte: Elaboração própria

Carlos André Birnfeld

Quadro 02 – Formas de não-presencialidade admitidas para o ensino presencial

Situação	Beneficiário	Consequência	Norma principal	Observações
RED	Estudante com afeições/Incapacidades temporárias	Individual: substituição das atividades de classe por exercícios escolares domiciliares, com acompanhamento da escola, compatíveis com estado de saúde do estudante e possibilidades da instituição.	Decreto-lei nº 1.044/1969	Necessário laudo médico oficial e parecer da IES.
	Estudante grávida (8º mês a 30 dias pós-parto)		Lei nº 6.202/1975	
Abono de faltas	Estudante convocado matriculado em Órgão de Formação de reserva ou reservista	Individual: Abono de faltas ocorridas por força de exercício ou manobras, ou exercício de apresentação das reservas ou cerimônia cívica, do Dia do Reservista	Decreto-lei nº 715/1969	Necessária comprovação de convocação ou serviço ativo.
	Estudante membro da CONAES	Individual: Abono de faltas por participação em reuniões da CONAES sobre avaliação superior.	Lei nº 10.861/2004	
Guarda religiosa	Estudante ausente em prova ou aula marcada em dia que, segundo os preceitos de sua religião, seja vedado o exercício de tais atividades	Individual: compensação da ausência atribuída pela instituição, que pode ser: a) por prova ou aula de reposição em outra data; ou b) realização trabalho escrito ou outra modalidade de atividade de pesquisa, com tema, objetivo e data de entrega pré-definidos.	Lei nº 13.796/2019	
Ensino remoto emergencial temporário	Estudantes impedidos de comparecer às aulas em função de medidas sanitárias governamentais durante a pandemia (COVID-19; 2020/2021)	Coletiva: suspensão das atividades escolares presenciais em função da calamidade pública. Suspensão da exigência de dias letivos mínimos, mantidos os conteúdos. Substituição das atividades presenciais por atividades não presenciais com uso de tecnologias de informação e comunicação	Lei nº 14.040/2020 Lei nº 14.218/2021 e Resoluções CNE	Vigência restrita aos anos letivos de 2020 e 2021 hoje sem aplicação.
	Estudantes impedidos de comparecer às aulas em razão de enchente (RS, 2024)		CNE/CP nº 3/2024 (13/5/2024)	Vigência restrita ao ano letivo de 2024, hoje sem aplicação.
Componentes curriculares além da sala de aula	Prerrogativa geral da instituição de ensino, dirigida a todos estudantes.	Coletiva: Redimensionamento da carga horária, com privilégio a outras atividades, tais como: Estágios Curriculares; Atividades Complementares; Atividades Práticas (inclusive em laboratório); Trabalho de Curso; Atividades de Extensão; ou outras atividades curriculares	Vários Pareceres e Resoluções CNE	
EaD no ensino superior presencial	Prerrogativa geral da instituição de ensino, dirigida a todos estudantes.	Coletiva: Redimensionamento da carga horária, com inclusão de percentual de até 40% de disciplinas ofertadas em EaD	Portaria MEC 2.117/2019	Atualmente o percentual máximo é 30%

Fonte: Elaboração própria.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Quadro 03 – Comparativo do Decreto 12.456/2025 com Decreto 9.057/2017

Tópico / Norma	Decreto 9.057/2017	Decreto 12.456/2025
Escopo da Norma	Se propõe a regular a oferta de EaD em toda educação básica e em toda educação superior, embora reserve, à CAPES, as prerrogativas em relação ao pós-graduação stricto sensu.	Restringe-se, conforme seu artigo 1º, a regular a EaD apenas na "oferta de educação a distância por Instituições de Educação Superior em cursos de graduação". No mesmo sentido, o artigo 43 da mesma norma redunha ao dispor que as "regras para a oferta de educação a distância em outros níveis educacionais e modalidades serão estabelecidas por normas específicas".
Conceito de EaD	EaD como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação (TIC), com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolve atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos.	EaD como processo de ensino e aprendizagem, síncrono ou assíncrono, realizado por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação, no qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares ou tempos diversos.
Conceito de atividade presencial	Não traz.	Atividade formativa realizada com a participação do estudante e do docente ou de outro responsável pela atividade formativa em lugar e tempo coincidentes.
Conceito de atividade síncrona	Não traz.	Atividade de EaD "com recursos de áudio e vídeo, na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares diversos e tempo coincidente".
Conceito de atividade síncrona mediada	Não traz.	Atividade de EaD "com recursos de áudio e vídeo, na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares diversos e tempo coincidente", com participação de grupo de, no máximo, setenta estudantes por docente ou mediador pedagógico e controle de frequência dos estudantes.
Conceito de atividade assíncrona	Não traz.	Atividade de EaD "na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares e tempos diversos".
Diretrizes gerais	Menos detalhamento que as normas anteriores. Mediação didático-pedagógica por TIC; atividades em tempos e lugares diversos; protagonismo de estudantes e profissionais; obediência dos cursos à legislação em vigor. Não obriga atividades presenciais, vinculando-as aos projetos institucionais.	Maior detalhamento pedagógico dentre todos Decretos. Apresenta 9 princípios norteadores. Mediação didático-pedagógica por TIC; atividades em tempos e lugares diversos; protagonismo de estudantes e profissionais da educação; obediência dos cursos à legislação em vigor. Obriga a realização de atividades presenciais.
Diretrizes sobre avaliação	Define que os documentos institucionais (PD, PPC, etc.) dispõem sobre as atividades presenciais; embora exemplifique, não exige expressamente a obrigatoriedade de avaliação presencial (e a Portaria do MEC permite expressamente avaliação não presencial a partir de autorização específica); lacuna sobre o peso maior sobre as avaliações presenciais.	Obrigatoriedade de avaliações presenciais em todas unidades curriculares ofertadas em EaD; as mesmas devem ter ter peso majoritário na composição da nota final de cada unidade curricular e incluir, em regra, elementos que incentivem o desenvolvimento de habilidades discursivas de análise e síntese, que componham, no mínimo, 1/3 (um terço) do peso da avaliação. Exige expressamente que as provas sejam realizadas exclusivamente pelo estudante devidamente matriculado.
Diretrizes sobre os profissionais para EaD	Inclui "pessoal qualificado" e "profissionais da educação" no conceito; não traz muitas diretrizes; polos requerem equipe adequada.	Reserva uma seção específica (Seção I do Capítulo III) para tratar do "corpo docente e da mediação pedagógica"; abrangendo 6 artigos (17 a 22). Muito mais detalhado, explícito, de forma geral, as funções do corpo docente, dos tutores e dos mediadores pedagógicos, categoria que cria, para auxiliar os docentes em suas tarefas.
Diretrizes sobre instrumentos didáticos	Mantém utilização de TIC no conceito; exige metodologia e infraestrutura tecnológica adequada, sem grandes detalhamentos	Inclui entre os princípios norteadores o desenvolvimento de processos de ensino e aprendizagem e de materiais didáticos diversificados e plurais; reserva uma seção específica (Seção III do Capítulo III), artigos 25 e 26 para tratar "Dos materiais didáticos e das plataformas digitais", exigindo qualidade, diversidade, acessibilidade e coordenação pedagógica pelo docente.
Local para ofertar EaD	O polo de educação a distância é definido como unidade descentralizada da instituição de educação superior destinada ao desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados em EaD. As atividades presenciais, tais como tutorias, avaliações, estágios, práticas, etc. Devem ser realizadas na sede da instituição, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional.	Reconhece, principiológicamente, o polo de educação a distância como espaço fundamental para a interação e a promoção da identidade institucional, do curso e do estudante. Define o Polo EaD como "unidade descentralizada da Instituição de Educação Superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades formativas". Estabelece que as atividades presenciais, conforme o caso, poderão ocorrer na sede da Instituição de Educação Superior, nos campi fora das respectivas sedes, no Polo EaD, em ambiente profissional, em espaços para atividades de extensão ou em outros espaços previstos no PPC do Curso.
Credenciamento para atuar em EaD	Estabelece a necessidade de credenciamento específico para atuar em EaD, menos rigoroso que norma anterior; exige procedimentos específicos para o credenciamento institucional e autorização de cursos, deixando a criação de polos mais flexível.	Acaba o credenciamento específico para a EaD, integrando-o no processo único, de credenciamento ou reconhecimento institucional. O credenciamento para a oferta de cursos de graduação em quaisquer formatos de oferta (presencial, semipresencial ou a distância) será realizado por meio de processo regulatório único, devendo constar no PDI apresentado os cursos, respectivos formatos e polos.
Possibilidades de convênios para oferta EaD	Permite convênios de colaboração entre instituição e terceiros apenas para suporte aos polos; responsabilidade acadêmica completa (inclusive contratações) permanece com IES credenciada.	Permite convênios entre a Instituição de Educação Superior credenciada e outras pessoas jurídicas para implementação dos Polos EaD, respeitado o limite de capacidade de atendimento de estudantes. Esses convênios devem ser formalizados em instrumento que detalhe obrigações e responsabilidades das partes, preservando a competência exclusiva da Instituição de Educação Superior quanto à prática dos atos acadêmicos; a contratação do corpo docente e dos mediadores pedagógicos; a seleção dos materiais didáticos utilizados nos processos de ensino e aprendizagem; e a expedição das titulações.
cursos presenciais	Não trata.	curso composto, no mínimo, 70% (setenta por cento) de sua carga horária total por meio de atividades presenciais.
cursos semipresenciais	Não trata.	curso composto, no mínimo, com 30% de atividades presenciais (ou 40% para cursos específicos definidos em Portaria) e, além disso, com outros 20% compostos, alternativamente, a juízo da instituição; ou por maior percentual de atividades presenciais supracitadas ou por atividades síncronas mediadas.
cursos a distância	confunde com a própria EaD	curso composto, no mínimo, com 10% de atividades presenciais e, além disso, com outros 10% compostos, alternativamente, a juízo da instituição; ou por maior percentual de atividades presenciais supracitadas ou por atividades síncronas mediadas.

Fonte: Elaboração própria

Carlos André Birnfeld

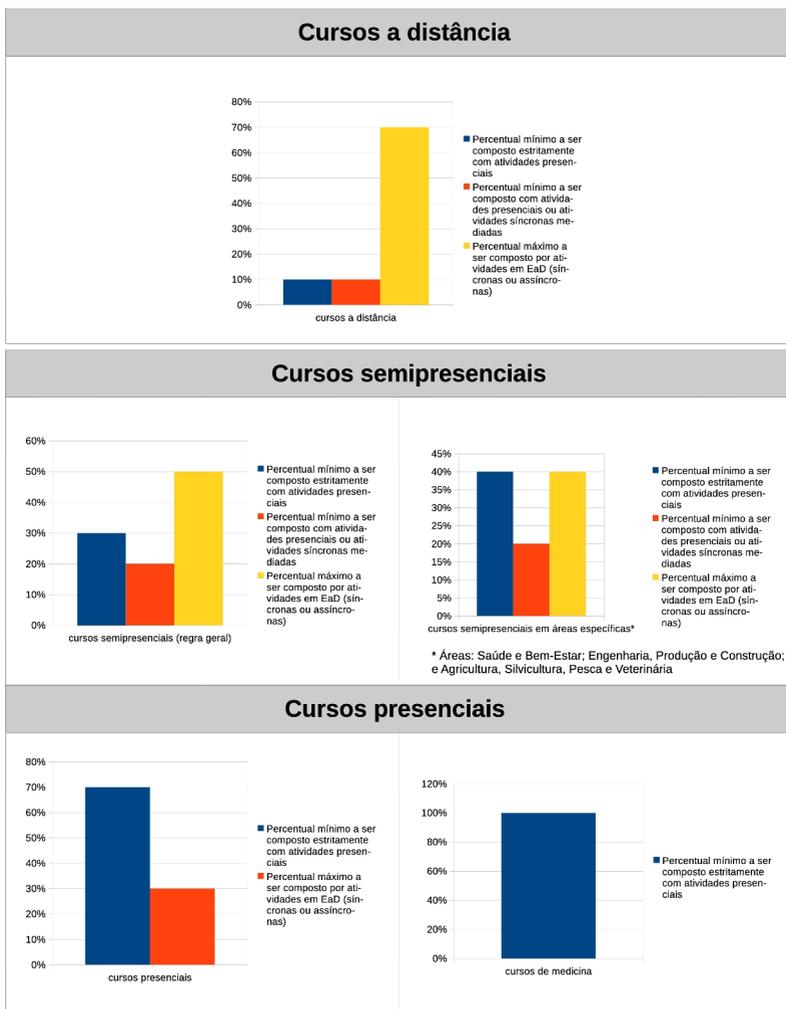
Quadro 04 – Principais conceitos da EaD, a partir do Decreto 12.456/2025

Objeto	Conceito	Fonte
curso presencial	cursos com, no mínimo: 70% da sua carga horária total composta por atividades presenciais ; nos quais 30% da carga restante pode ser composta, conforme o PPC, com atividades em EaD, ressalvada a possibilidade de exigência maior de carga presencial, fixada pelo MEC ou pelas DCNs.	Art. 10
curso semipresencial	curso com, no mínimo: 30% da sua carga horária total composta por atividades presenciais ; e com, no mínimo, outros 20% da mesma carga composta por atividades presenciais ou síncronas mediadas , nos quais 50% da carga restante pode ser composta, conforme o PPC com atividades assíncronas ou síncronas, ressalvadas exigências específicas estabelecidas pelo MEC ou pelas DCNs.	Art. 11
curso a distância	curso com, no mínimo: 10% da sua carga horária total composta por atividades presenciais e com, no mínimo, outros 10% da mesma carga composta por atividades presenciais ou síncronas mediadas , nos quais 80% da carga restante pode ser composta livremente com atividades assíncronas ou síncronas.	Art. 12
Educação a distância (EaD)	processo de ensino e aprendizagem , síncrono ou assíncrono, realizado por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação , no qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares ou tempos diversos	Art. 3º,I
atividade assíncrona	atividade de educação a distância na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares e tempos diversos	Art. 3º,V
atividade síncrona	atividade de educação a distância realizada com recursos de áudio e vídeo, na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares diversos e tempo coincidente	Art. 3º,III
atividade síncrona mediada	atividade síncrona realizada com participação de grupo de, no máximo, setenta estudantes por docente ou mediador pedagógico e controle de frequência dos estudantes	Art. 3º,IV
atividade presencial	atividade formativa realizada com a participação do estudante e do docente ou de outro responsável pela atividade formativa em lugar e tempo coincidentes	Art. 3º,II
Polo de Educação a Distância (Polo EaD)	unidade descentralizada da Instituição de Educação Superior, no País ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades formativas	Art. 3º,VI
unidade curricular	componente curricular definido no Projeto Pedagógico do Curso, com o objetivo de desenvolvimento e avaliação de conhecimentos e competências, sob a responsabilidade de docente e que compõe a carga horária do curso	Art. 3º,IV
corpo docente	conjunto de docentes (abrangendo coordenador de curso, professores regentes , e, se previsto no PPC, professores conteudistas), devidamente informado ao Ministério da Educação, compatível com o total de estudantes matriculados, que atua, de forma parcial ou integral, nas unidades curriculares ofertadas em educação a distância , cujas atribuições e formação acadêmica necessárias são fixadas em ato do Ministro de Estado da Educação , e que é responsável pelo planejamento, pela efetivação, pelo acompanhamento e pela avaliação dos processos de ensino e aprendizagem, observado o mínimo de um professor regente por unidade curricular.	Art. 17 Art.18 Art.20 Art. 22
mediadores pedagógicos	conjunto de profissionais devidamente informado ao Ministério da Educação, compatível com o total de estudantes matriculados, com formação acadêmica compatível, que atuam auxiliando o corpo docente, exercendo atividade educacional de mediação pedagógica em processos de ensino e aprendizagem , cujas atribuições e formação acadêmica necessárias serão dispostas em ato do Ministro de Estado da Educação .	Art.19 Art.20 Art. 22
tutores	conjunto de profissionais, que atuam auxiliando o corpo docente com atribuições administrativas , distintas das funções de mediação pedagógica.	Art. 3º,IV

Fonte: Elaboração própria, com base no Decreto 12.456/2025.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Quadro 05 – Diferenças entre os cursos a partir dos percentuais fixados pelo Decreto nº 12.456/2025



Fonte: Elaboração própria com base no Decreto nº 12.456/2025 e na Portaria MEC nº 378/2025.

Carlos André Birnfeld

Quadro 06 – Formatos admitidos para os cursos e % de atividades correlatas

Formato do Curso:	Formato Presencial		Formato Semipresencial			Formato a distância		
	% atividades presenciais	% atividades em EaD	% atividades presenciais	% atividades presenciais ou síncronas mediadas	% atividades em EaD	% atividades presenciais	% atividades presenciais ou síncronas mediadas	% atividades em EaD
medicina	100,00%							
direito	70,00%	30,00%						
odontologia	70,00%	70,00%						
enfermagem	70,00%	30,00%						
psicologia	70,00%	30,00%						
cursos na área de Educação	70,00%	30,00%	30,00%	20,00%	50,00%			
cursos na área de Ciências Naturais	70,00%	30,00%	30,00%	20,00%	50,00%			
cursos na área de Matemática e Estatística	70,00%	30,00%	30,00%	20,00%	50,00%			
cursos na área de Saúde e Bem-Estar	70,00%	30,00%	40,00%	20,00%	50,00%			
cursos na área de Engenharia, Produção e Construção	70,00%	30,00%	40,00%	20,00%	50,00%			
cursos na área de Agricultura, Silvicultura, Pesca	70,00%	30,00%	40,00%	20,00%	50,00%			
Medicina veterinária	70,00%	30,00%	40,00%	20,00%	50,00%			
Todos os demais cursos de todas outras áreas	70,00%	30,00%	30,00%	20,00%	50,00%	10,00%	10,00%	80,00%

Fonte: Elaboração própria

8.2 O que mudou para os cursos a distância

A primeira e principal mudança é que, como se viu no “Quadro 6” alguns cursos superiores simplesmente não poderão ser ofertados no formato a distância, quais sejam:

- a) medicina;
- b) direito;
- c) odontologia;
- d) enfermagem;
- e) psicologia;
- f) medicina veterinária;
- g) cursos na área de Educação;
- h) cursos na área de Ciências Naturais;
- i) cursos na área de Matemática e Estatística;
- j) cursos na área de Saúde e Bem-Estar;
- k) cursos na área de Engenharia, Produção e Construção;
- l) cursos na área de Agricultura, Silvicultura, Pesca;

Os cinco primeiros cursos supracitados somente poderão ser ofertados no formato presencial e os demais tanto no formato presencial como semipresencial.

Conforme o censo educacional (2023), não há matrículas em cursos a distância nas áreas de direito, medicina, odontologia e psicologia. Assim, para esses cursos, a norma nada mais faz do que cancelar a realidade.

Carlos André Birnfeld

Quanto aos cursos de enfermagem, para os quais o formato semipresencial é também proibido, considerando que existam cursos em andamento, os mesmos devem ser colocados em extinção, permitindo que os alunos neles matriculados concluam seus estudos, sendo vedadas, entretanto, novas matrículas. Isso não impede que as instituições venham a solicitar autorização para ofertar, presencialmente, esses cursos.

Quanto aos cursos para os quais o formato a distância passou a ser vedado, mas que podem ser ofertados no formato semipresencial, há dois caminhos: colocá-los em extinção, como os cursos de enfermagem ou, por outro lado, conforme excepcionalmente facultado pelo artigo 9º da Portaria MEC 381/2025, solicitar autorização para a oferta do curso no formato semipresencial, por meio de processo simplificado, contexto no qual, no prazo máximo de dois anos os cursos deverão apresentar-se com plena adequação a esse formato.

Assim, embora não haja nenhuma mudança a ser anotada para os cursos semipresenciais, simplesmente porque os mesmos não existiam até a norma, mudanças efetivamente existem para os cursos a distância que deverão, necessariamente, migrar para o formato semipresencial.

Por outro lado, para os cursos a distância que podem permanecer como tais, o que precisa ser de fato mudado, por conta exclusiva do novo marco regulatório, em termos pedagógicos, não é muito: trata-se do ajuste para a nova carga

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

“presencial” de 20%, da qual ao menos a metade deve ser em formato presencial e a outra metade, se não for presencial, há de ser no formato “síncrono mediado”.

Não é muito porque, como já se asseverou, os atuais cursos a distância já estavam obrigados a operar com ao menos 10% de sua carga em formato obrigatoriamente presencial, para as atividades de extensão, desde 2023. E isso já cobre os 10% presenciais mínimos (ou mais, pois a carga de 10% em extensão é mínima).

Para o cumprimento dos outros 10%, presencialmente (sem recorrer ao formato síncrono mediado), restam, portanto, algumas alternativas:

- a) o aumento da carga em atividades de extensão;
- b) a carga em os estágios profissionais; cuja natureza é, também, presencial¹³⁸;
- c) a carga em outras atividades presenciais, em conformidade com o projeto pedagógico, tais como atividades em laboratório; atividades práticas, reais ou simuladas; orientações presenciais em projetos de pesquisa ou TCC, etc.;

Em qualquer caso é importante não olvidar que tanto as

¹³⁸ É preciso não olvidar que o conceito de atividade presencial, trazido pelo artigo 3º inciso, II, do Decreto 12.456/2025, é de “atividade formativa realizada com a **participação** do estudante e **do docente ou de outro responsável pela atividade** formativa em lugar e tempo coincidentes” (grifo nosso). Nesse conceito, o “outro responsável” pode ser tanto o supervisor de estágio como o orientador de estágio, que são efetivamente responsáveis pelo próprio estágio, que tem natureza de atividade formativa.

Carlos André Birnfeld

atividades presenciais como as síncronas mediadas, conforme o artigo 6.º do Decreto 12.456/2025, pressupõe a existência de efetivo controle de frequência, devidamente formalizado.

Oportuno destacar que muitas das normas muito bem explicitadas e detalhadas pelo Decreto 12.456/2025 já eram vigentes, especialmente considerando o disposto na Resolução CNE/CES 1/2016, notadamente as normas sobre as funções docentes e sobre as atividades presenciais necessárias.

Nesse compasso, de uma perspectiva estritamente pedagógica, o que menos mudou a partir do Decreto 12.456/2025 foi exatamente a regulamentação dos cursos a distância.

A mudança apresenta-se significativa, por outro lado, se for considerado o fato de que muitos cursos que operavam a distância (representando a maioria das matrículas em EaD) precisam migrar para o formato semipresencial, justamente porque não podem mais serem ofertados no formato a distância. Para esses cursos o impacto é efetivamente bem maior.

Trata-se de cursos para os quais a carga presencial foi estipulada em 30% ou 40%, no mínimo, à qual se deve agregar outros 20%, em formato presencial ou síncrono mediado, à escolha da instituição.

Sobre esses, é preciso ter em mente, inicialmente, que são cursos que não perdem a preponderância de sua carga em EaD, especialmente quando se tem claro que o formato síncrono

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

mediado se apresenta, na prática, como uma clássica aula presencial, com até 70 estudantes, com a singela diferença de que ocorre sem que estudantes e professores precisem se deslocar para a sala de aula, justo porque estarão ao vivo, ao mesmo tempo, interagindo, com o auxílio de tecnologias de comunicação, constituindo-se em uma atividade “nativa” do universo da EaD, inclusive do ponto de vista conceitual.

De qualquer forma, é possível dizer que o formato semipresencial representa, na verdade, um ensino a distância “vitaminado”, reforçado por mais presencialidade. Tanto é assim que, nas regras de transição, quem operava em EaD está automaticamente autorizado a operar de forma semipresencial, o que não é permitido aos que operavam apenas no formato presencial. Assim, o curso semipresencial, na verdade, com mais propriedade, poderia ser denominado como um curso “semiadistância”, se essa palavra não soasse tão estranha.

Todavia, esse conjunto de exigências revela-se mais significativo quando se tem em mente que boa parte desses cursos operava (ainda que recaindo em eventual irregularidade) com quase 100% em EaD.

Por outro lado, ser significativo não é ser injusto. A começar pelo que já foi mencionado em relação aos cursos a distância: não só pelas normas novas, mas até pelas normas anteriores, se devidamente cumpridas, na prática um curso a distância já teria facilmente 20% em atividades presenciais, se, além dos 10% em extensão presencial exigidos para todos os cursos, as DCNs específicas para o curso exigissem a

Carlos André Birnfeld

realização de estágios (cuja carga não costuma ser inferior a 10%).

O esforço diferencial, reside, assim, na maior parte dos cursos alterados, exatamente na carga adicional aos 20% dos cursos a distância, portanto nos 30% ou 40% a mais (dos quais ao menos 20% podem ser cumpridos em atividades síncronas mediadas, que, como se viu são atividades em EaD).

Fazendo projeção similar a que foi feita acima, para os cursos a distância, é possível considerar, ainda sem cogitar de utilização de atividades síncronas mediadas, a seguinte composição de carga presencial para os cursos semipresenciais¹³⁹:

- a) atividades de extensão – entre 10 e 15%;
- b) atividades de estágio – entre 10% e 15%
- c) atividades em laboratório – 10%;
- d) atividades práticas simuladas – 10%;
- e) orientações a projetos de pesquisa ou TCC – 5%;
- f) debates ou atividades em grupos, orientados – 5%;

¹³⁹ A qual, ressalte-se não é necessariamente aplicável a todas áreas ou respectivos cursos, nem tampouco necessariamente recomendável, de um ponto de vista pedagógico, para quaisquer cursos, indistintamente. Mas que provavelmente, com criatividade e foco pedagógico, pode certamente ser útil para muitos cursos. Trata-se, antes de tudo, de um exercício de projeção a fim de demonstrar o grau de flexibilidade disponível para as instituições, que pode e deve ser utilizada com planejamento, eficiência e criatividade, desde que esta tenha por foco a eficiência do aprendizado (e não seja guiada tão somente para a eficiência do custo).

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

É preciso ter em conta que boa parte dos cursos que precisam migrar para o formato presencial apresenta, em suas DCNs, além da exigência de estágio, também exigência de atividades práticas profissionais e de práticas em laboratório, o que, por si só, já recomendaria, pedagogicamente, a reserva de significativa carga horária presencial, ainda que a norma não exigisse. Nesse sentido, a norma ajuda os cursos a operar da forma como deveriam, independentemente dela.

Nessa perspectiva, de um ponto de vista pedagógico, não cabe o discurso do exagero das normas ou da intervenção excessiva do Estado quando está em jogo a capacitação de profissionais responsáveis pela educação de milhares de crianças, pelos serviços de saúde de outros milhares de pessoas, ou para construir prédios que podem abrigar milhares de famílias. Especialmente quando é a Constituição Federal que determina, em seu artigo 205, que a educação deve ter por finalidade, entre outras, a preparação para o trabalho.

Por derradeiro, cumpre ressaltar que, além das mudanças estritamente pedagógicas, há necessidade de correlatas mudanças infra-estruturais, das quais as mais impactantes são aquelas relacionadas aos polos, tanto para os cursos a distância quanto para os que devem assumir o formato semipresencial, eis que o polo passa a configurar-se como uma representação local da instituição, para o pleno apoio aos cursos lá ofertados, demandando equipamentos, pessoal e inclusive um prédio perfeitamente adequado e adaptado para tanto. Muito provavelmente esse há de ser o maior incremento nos custos.

8.3 O que mudou para os cursos presenciais

Paradoxalmente, embora o Decreto 12.456/2025 tenha por foco a EaD, ele trouxe, direta ou indiretamente, significativas mudanças para os cursos presenciais.

A mais perceptível delas é a redução da carga horária permitida em EaD, para os cursos presenciais, dos 40%, autorizados pela Portaria MEC 1.117/2019 (ora revogada), para 30%, em regra.

Mas efetivamente não é tão simples: na lógica do Decreto 12.456/2025 não ocorre simplesmente uma autorização para utilização de até 30% de carga curricular em EaD. Ocorre, sob outro viés, uma determinação de que as “atividades presenciais” devam ocupar ao menos 70%.

E isso não é necessariamente a mesma coisa, especialmente quando se tem por foco o conceito de “atividade presencial” trazido pelo inciso II do artigo 3º, o qual pressupõe uma atividade “realizada com a **participação** do estudante e do docente ou de outro responsável pela atividade formativa **em lugar e tempo coincidentes**” (grifo nosso).

Na prática, se exige que os cursos presenciais tenham 70% de sua carga horária com atividades formativas onde estudantes e educadores devem estar em lugar e tempo coincidentes. Toda e qualquer atividade que assim não ocorra efetivamente não pode ser considerada atividade presencial.

E isso traz à baila a questão dos componentes curriculares

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

além da sala de aula (5.5, supra), como atividades complementares, TCC ou práticas de pesquisa e sua integração na carga horária.

Para ilustrar, em nossas visitas de supervisão, encontramos muitos currículos nos quais havia uma “atividade dirigida”, consistente numa tarefa que os estudantes deveriam fazer em casa – e que integrava a carga horária da disciplina, para os estudantes (mas não necessariamente para a remuneração do professor).

Assim, uma disciplina de 80 horas semestrais tinha 60 horas em sala de aula e outras 20 horas atribuídas aos estudantes em função do cumprimento dessas atividades. Como se viu no item 5.5, o CNE deixou claro que esse cômputo, que não é EaD, mas carga de pesquisa, é possível.

No contexto atual, embora tal cômputo continue sendo possível, não é mais enquadrável no conceito de “atividade presencial”, enquadrando-se, doravante, como “atividade assíncrona”.

Embora para algumas atividades além da sala de aula, como extensão ou estágio supervisionado, não faça diferença, pressupondo-se o devido acompanhamento pelo responsável, que permitirá seu enquadramento como “atividade presencial”, a norma atinge em cheio muitas atividades “extraclasse”, as quais não podem mais ser computadas como atividades presenciais.

Nessa toada, não é possível enquadrar como “atividade

presencial” muitas das denominadas “atividades complementares”, que são permitidas pela imensa maioria das Diretrizes Curriculares Nacionais e instituições, e que, como tais, buscam a valorização institucional de atividades que, literalmente, o estudante escolhe fazer e que as faz muitas vezes sozinho¹⁴⁰.

Embora se deva ter claro que muitas das atividades computadas como complementares são enquadráveis como presenciais, como é o caso de disciplinas optativas presenciais ou mesmo estágios supervisionados não obrigatórios, muitas

¹⁴⁰ Como se viu, quando o CNE introduziu as Atividades Complementares como componente curricular se referiu ao “reconhecimento de conhecimentos, habilidades e competências adquiridas fora do ambiente escolar”. Entrariam nesse conceito cursos de idiomas, cursos de informática, entre outros, assim como eventos acadêmicos externos ou mesmo produções autônomas, como livros ou artigos. Na prática, todavia, os cada instituição tem o seu próprio regulamento. E uma prática muito comum dos regulamentos de atividades complementares foi incluir os eventos realizados na própria instituição (o que aliás chegou a ser valorizado nos primeiros instrumentais de avaliação). No mesmo compasso, foram incluídas disciplinas que os estudantes faziam em outros cursos ou unidades da mesma instituição, e também disciplinas de natureza puramente optativa, dos próprios cursos. Além disso, também os estágios supervisionados de natureza voluntária, assim como projetos de pesquisa, extensão, grupos de pesquisa, etc. Todas inclusões efetivamente justas, porque afinadas com o espírito inicial: habilidades e competências que o currículo efetivamente não obriga os estudantes, que as buscam por interesse pessoal de aprendizado. Como valorar um ou evento ou disciplina externo e não valorizar uma atividade realizada voluntariamente na própria instituição? Assim, o leque foi crescendo, com muitas variações, de forma que hoje é possível dizer que contemplam tanto atividades institucionais como externas, com ou sem a supervisão de um professor.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

outas não tem essa característica, de forma que, enquanto não houver norma estabelecendo que estas últimas possam ser consideradas como presenciais, o melhor entendimento é de que as mesmas não possam ser consideradas como tais.

Nesse sentido, uma salutar providência, imediata, interna, pode ser a alteração dos regulamentos de atividades complementares, criando grupo específico para “atividades complementares presenciais sob a responsabilidade docente”, com percentual específico, as quais, enfim, entrarão normalmente no percentual de atividades presenciais de todo o curso (convém não esquecer: a mira, doravante, é no percentual de atividades presenciais, e não naquelas em EaD).

Assim para a perfeita adequação, todos os cursos presenciais¹⁴¹ precisam revisar atentamente seus projetos pedagógicos, com o fim de identificar qual é o efetivo e atual percentual de atividades presenciais de cada curso, aplicando o conceito de atividade presencial trazido pelo artigo 3.º, inciso II do Decreto 12.456/2025¹⁴². Havendo dissonância, o passo seguinte é refletir, debater, estudar e providenciar as alterações necessárias, no PPC e/ou nos regulamentos, a fim de que o percentual de atividades presenciais passe a estar em consonância com o exigido para o formato de curso.

¹⁴¹ Inclusive os cursos de medicina, que, embora proibidos de incluir EaD em seus currículos, poderão apresentar atividades que não se enquadrem mais no conceito normativo de atividade presencial.

¹⁴² Qual seja: “atividade formativa realizada com a **participação do estudante e do docente ou de outro** responsável pela atividade formativa em **lugar e tempo coincidentes**” (grifo nosso).

8.4 Reflexão final(?) sobre as mudanças

Os dados trazidos no “Capítulo 5” permitem dizer que todo o contexto da EaD se revelava, em 2025, quando do advento da norma, efetivamente insustentável.

Insustentável, primeiramente, no sentido pedagógico, seja por conta da fragilidade das normas vigentes, ou da limitada fiscalização, ou um conjunto de práticas pedagógicas lamentáveis.

Independentemente da preponderância de qual fator, o resultado era um conjunto significativamente grande de cursos que, tirando o foco da adequação da formação e da efetiva qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, se pôs a degradar a qualidade do ensino, dispensando os profissionais necessários (e evitando seu custo) e rendendo-se a um mercado que estava de fato disposto a pagar por ensino débil e avaliação incipiente, a baixo custo.

Paradoxalmente, insustentável, também, para as próprias instituições. Mensalidades inferiores a R\$ 50,00, para cursos de graduação e inferiores a R\$ 10,00, para cursos de pós-graduação, em instituições privadas que dispõe, essencialmente, dessas mensalidades para manter seus cursos.

A escalada de corte de custos, que começou com os professores, na próxima etapa teria que recair sobre a energia elétrica e os custos de hospedagem das parcas tecnologias, que praticamente sozinhas mantinham os serviços.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Assim, não há como ignorar que era necessária e urgente uma intervenção governamental, ainda mais no contexto em que, a priori, um Decreto bastaria para tanto.

E assim veio o Decreto 12.456/2025, com apurada técnica, que como um furacão efetivamente procurou não deixar pedra sobre pedra do nefasto contexto, arrasando conceitos, estruturas, procedimentos e detalhando variadas exigências para a garantia de melhor qualidade dos cursos.

Embora isso possa encher os olhos de entusiasmo dos que lutam por um ensino de maior qualidade, cumpre perguntar, por outro lado, o que de fato muda a partir desse Decreto? A resposta objetiva, normativa, não entusiasma tanto: quase nada.

4.8.1 Por que quase nada?

Quase nada porque, efetivamente, conforme as novas normas, as instituições têm até dois anos para se adaptarem às mesmas. Mais precisamente, têm até 20/05/2027. Dois anos nos quais, conforme § 1º do artigo 2º da Portaria MEC 381/2025, foram prorrogados os prazos de validade dos atos de credenciamento e recredenciamento, que se encerrariam durante o período de adaptação, até o Calendário Regulatório de 2027.

Assim, em regra, todas essas mudanças somente poderão ser checadas a partir de 20 de maio de 2027 – eventualmente sob a égide de um novo governo federal (e de um novo titular para o Ministério da Educação).

Carlos André Birnfeld

E durante esses dois anos (portanto durante a gestão de quem assina as mudanças), automaticamente, os credenciamentos estão prorrogados, de forma que eventual irregularidade ou descompromisso com a qualidade da EaD, a ser aferida tão somente em face das normas anteriores, somente pode ser apurada em eventual processo de supervisão, normalmente iniciado a partir de efetivas e reiteradas denúncias¹⁴³.

Quanto ao “quase”, do quase nada, que evita dizer que não há, na prática, mudança nenhuma, fica por conta de novos cursos e instituições que pretendam ingressar nesse mercado, que, assim, estarão sujeitas a todas as novas normas. E que, com esse ônus, estarão a competir com quem não o tem, pelos próximos dois anos.

O “quase” também fica por conta dos cursos cuja oferta a distância passou a ser proibida e que podem se manter na modalidade semipresencial, que tem até 18/08/2025 para explicitar essa opção. Uma mudança que não precisa esperar dois anos como as demais (na verdade 90 dias contados de 20/05/2025), e que, entretanto, é efetivamente optativa para as instituições.

Também é possível incluir na conta do “quase” os cursos que ficaram restritos ao formato presencial. Embora muitos projetos relativos aos mesmos tivessem sido até aprovados

¹⁴³ Não pretendendo confundir políticas de Estado (mais qualidade para educação), como políticas de governo, o fato é que para mudanças tão significativas, melhor que quem as proponha também deva acompanhá-las.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

pelas Comissões de Especialistas, na prática, seus processos não haviam sido concluídos e, de fato, os cursos não haviam sido autorizados, de forma que esses processos podem ser imediatamente concluídos com a resposta negativa¹⁴⁴.

Nesse sentido, observa-se que a norma de transição ministerial poderia ter estabelecido que, para os estudantes ingressantes a partir de 2026, as instituições deveriam adaptar os respectivos projetos pedagógicos, de todos os seus cursos, presenciais ou a distância, para o adequado cumprimento da norma, ao menos nos aspectos pedagógicos.

O prazo de praticamente um semestre (início do ano letivo de 2026), para essas alterações, revelar-se-ia plenamente razoável, ainda mais quando se considera razoável o prazo de 90 dias para o compromisso de transição dos cursos que devem ingressar no formato semipresencial, para os quais se presume deva haver uma correlata alteração do projeto pedagógico (certamente debatida e estudada). Ainda mais considerando que esses cursos representam praticamente 90% das matrículas nacionais em cursos a distância.

Mas esse não é a única preocupação. Esse conjunto de mudanças, que mirou em muitos focos e acertou em muitos deles, ainda poderia melhorar a pontaria.

¹⁴⁴ Na verdade, como se viu, dos cinco cursos para os quais os formatos a distância e semipresencial são proibidos, apenas os cursos de enfermagem chegaram a ser implementados em formato a distância. Esses cursos, conforme a norma, entrarão em extinção em 18/08/2025. Para esses a norma não facultou a conversão para o formato permitido, mediante procedimento simplificado.

4.8.2 Por que melhorar a pontaria?

A explícita valorização do papel dos docentes nos processos de ensino e aprendizagem, que na verdade já estava na LDB e na Resolução do CNE que tratou da EaD é certamente um foco preciso e adequado da norma.

Por outro lado, o conceito de atividade presencial, que está no cerne da valorização do papel docente e é chave para a definição dos formatos de curso (presencial, semipresencial ou a distância) poderia ter melhor foco. Em dois sentidos.

Primeiro, porque considera atividade formativa aquela realizada por “docente ou outro responsável”. Nessa perspectiva, o conceito, ao mesmo tempo em que abre portas para situações mais amplas, como o estágio supervisionado, também abre portas para que atividades presenciais (tão valorizadas e exigidas) possam ser feitas sem a presença de um docente.

Assim, se a intenção é valorizar as atividades presenciais e a atuação docente, deixar essas atividades sem necessária atuação direta do docente, representa no mínimo um contrasenso.

Não se pretende, evidentemente, que todas as atividades presenciais só possam ser realizadas por docente, mas também não se pode pretender que a norma abra portas para excluí-lo.

Na verdade há aqui uma questão central: custo. Docentes custam mais caro que “tutores” e “mediadores pedagógicos”, sejam quais forem suas funções auxiliares.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Docentes, além disso, fazem parte de um requisito matemático inarredável, que, entre outros fatores, define quem pode ser universidade¹⁴⁵ ou centro universitário¹⁴⁶, instituições com maior autonomia.

Nesse sentido, quanto menor o número total de docentes, mais fácil – e menos custoso – cumprir esses requisitos, pois menor o gasto em contratação em regime de tempo integral e menor o gasto em remuneração de mestres ou doutores.

Mantidos tão somente os exatos termos do Decreto, docentes, que trazem consigo maior custo, serão os primeiros da lista de cortes (embora não seja apropriado falar em cortes de contratos que hoje, de fato, inexistem).

Por outro lado, o “excel” não tem partido, não é de direita nem de esquerda, não ama nem odeia Paulo Freire ou Olavo de Carvalho. Nada sabe sobre o céu ou o inferno, sobre Bolsonaro ou Lula, sobre Maria de Fátima ou Raquel. Só não pode, em qualquer caso, operar no vermelho.

A política pública educacional, seja qual for, não pode ignorar esse fato, como não pode ignorar o princípio constitucional da qualidade do ensino, que norteia todo o sistema educacional e especialmente a necessidade de atuação

¹⁴⁵ O Decreto 9.235/2017 exige, no artigo 17, para o (re)credenciamento de Universidade, que 1/3 do corpo docente seja contratado em regime de tempo integral e 1/3 do corpo docente tenha pós-graduação *stricto sensu*.

¹⁴⁶ O Decreto 9.235/2017 exige, no artigo 16, para o (re)credenciamento do Centro Universitário, que 1/5 do corpo docente seja contratado em regime de tempo integral e 1/3 do corpo docente tenha pós-graduação *stricto sensu*.

Carlos André Birnfeld

do Poder Público em face das instituições.

Nesse sentido, a estratégia pública há de pautar-se pelo equilíbrio, sem ceder espaços para a concorrência predatória, cujo avanço é inversamente proporcional ao dos índices de qualidade do ensino.

É exatamente a omissão no detalhamento das normas que, pelas brechas que deixa, permite o avanço da concorrência predatória. Nesse contexto, não dizer o quanto a atividade presencial deve efetivamente contar com um docente ou conceber sua presença como facultativa é o mesmo que dizer que ele não é necessário.

E, nesse sentido, obrigar estudantes a estarem em determinado local e hora (atividade presencial) diante de quem é apenas um auxiliar de professor (antes nominado como tutor, hoje nominado como mediador pedagógico), pode, muitas vezes, constituir-se mais em incômodo desnecessário do que em efetivo ganho em termos de ensino e aprendizagem.

Isso tem a ver com o outro problema de foco do conceito: fixa a necessidade de “lugar e tempo coincidentes” para as atividades presenciais.

Face ao contexto, talvez se revele necessária a estratégia, mas longe está de ser o rumo ideal. O encontro entre docentes e discentes em “lugar e tempo coincidentes” é o que se exigia do ensino em boa parte do século XX, na idade média, na antiguidade, e quem sabe no tempo das cavernas. É ainda o que se privilegia no ensino básico, mas efetivamente é menos do

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

que se espera para o ensino superior, ainda mais com as tecnologias do século XXI, vencido seu primeiro quartel.

Embora não se pretenda fazer disso uma regra universal, não se tenha dúvidas que uma aula “síncrona mediada” com um docente efetivamente responsável pela disciplina e qualificado é certamente melhor do que uma “aula presencial” sob a responsabilidade de um “mediador pedagógico” no contexto em que o estudante jamais possa interagir com o docente responsável.

Em essência, é preciso ter claro que o ensino presencial não possui uma qualidade maior tão só pelo fato de ser presencial.

A realidade dos cursos diz isso. Na área do Direito, v.g., se tem críticas ao ensino jurídico desde o império até os dias de hoje, e hoje a maioria dos cursos simplesmente não entrega percentual significativo de profissionais aptos à aprovação no Exame de Ordem para a advocacia – e trata-se de um curso que, ao menos formalmente, é e sempre foi presencial.

Dá-se a presencialidade uma virtude e uma qualidade que ela não tem nem nunca teve, como se fosse a panaceia da qualidade do ensino superior.

Nesse sentido, nem se pretenderia da norma que resolvesse o efetivo foco, que é perceber a qualidade do ensino pela adequada articulação de estratégias de ensino e aprendizagem, pela responsabilidade efetiva da instituição pelos conhecimentos, habilidades e competências que são

Carlos André Birnfeld

objeto de cada curso – assim como pela adequada e honesta avaliação da aprendizagem, com ou sem uso de EaD.

Mas é fundamental não abandonar esse foco. Até porque, para o bem ou para o mal, as melhores normas educacionais podem ser cumpridas, em sua forma, mas não em sua essência.

4.8.3 Para o bem ou para o mal

Este autor já disse mais de uma vez (mas ainda não havia escrito) que o maior problema das normas educacionais que pretendem trazer mais qualidade ao ensino superior, em qualquer nível, é justamente o fato de que podem ser cumpridas.

Cumpridas de muitas formas. Valoriza-se financiamentos, financiamentos surgem. Desvaloriza-se publicações nas revistas locais, publicações deslocam-se milhares de quilômetros. Valoriza-se convênios, convênios aparecem. Valoriza-se carga presencial, carga presencial haverá. Valorizam-se salas específicas, salas aparecem (ainda mais em avaliações virtuais). Para o bem ou para mal.

Para o bem ou para o mal da efetiva qualidade do ensino. Para o bem ou para o mal da contabilidade e do equilíbrio financeiro institucional.

Não tanto porque sejam menos importantes as normas, que, de fato podem e devem trazer evolução, como no caso do marco regulatório objeto do presente estudo.

A questão envolve os destinatários das normas: as pessoas

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

e suas organizações, que decidem como cumpri-las, com maior ou menor seriedade, conforme seus próprios motes. Para a EaD não é diferente.

Nesse sentido, é preciso dizer que há muitas estratégias possíveis para a reorganização dos projetos pedagógicos que permitem adequá-los plenamente às normas ora postas, com alterações não tão significativas nos custos efetivos dos cursos, desde que considerados os custos reais para o adequado cumprimento das normas anteriores¹⁴⁷.

Ressalte-se que essas economias de custo, todavia, não necessariamente se estendem às novas exigências em relação às estruturas dos polos, especialmente por conta da proibição da partilha desses espaços.

Mas não deixam de ser novos horizontes que se abrem para as instituições com maior poder econômico, que podem apostar que os custos maiores dos polos sejam absorvidos pela maior escala de oferta de cursos, notadamente porque parte da concorrência pode não conseguir se manter no novo contexto, justamente por conta do custo da manutenção de polos para poucos cursos.

Seja como for, é, sem dúvida, um contexto em que os polos podem ser melhores e mais adequados.

É importante que se ressalte não ser uma questão simples,

¹⁴⁷ Como se viu, entre outras estratégias é oportuno lembrar que a carga de estágios, de natureza presencial, pode ir até 20% dos cursos; a carga em extensão, mínima, também de natureza presencial, é de 10%, mas sem limite máximo, afora outras possibilidades de mudar pouco mudando.

Carlos André Birnfeld

uma equação singela onde menor custo sempre seja sinônimo de pior qualidade e onde a atuação de grupos empresariais na educação seja necessariamente ruim, notadamente no contexto em que o Poder Público oferece vagas insuficientes.

É preciso não esquecer que a sustentabilidade financeira é um dos pressupostos do próprio funcionamento de instituições privadas. E que o dinheiro público, para as instituições públicas, também não é infinito.

Por outro lado, é preciso ter claro, sempre, que algo está errado quando uma instituição educacional, no contexto de uma decisão pedagógica, se encaminha, concomitantemente, para o mal da qualidade de ensino e para o bem dos acionistas ou sócios, ou de quaisquer interesses puramente privados¹⁴⁸.

Esse é o momento de lembrar que não é estranho aos setores empresariais a atuação em mercados regulados. E esse é o contexto da educação, o qual exige, especialmente, que decisões acadêmicas tenham fundamento acadêmico, provindo do conjunto de inteligências integrantes dos colegiados institucionais. E não do mercado – e menos ainda dos sócios anônimos.

Na experiência deste autor, infelizmente é o que já se viu acontecer. Mais de uma vez. Abrangendo tanto mantenedoras familiares como sociedades anônimas complexas. Órgãos colegiados que são, documentalmente (nos estatutos ou

¹⁴⁸ O que ocorre sempre que uma decisão pedagógica funda-se exclusivamente em premissas econômicas, em qualquer escala.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

regimentos), apresentados ao MEC como efetivas instâncias de decisão, mas que, na prática, pouco ou nada decidem.

Atas fabricadas às vésperas de avaliações *in loco*, assinadas por docentes constrangidos, narrando discussões que ali efetivamente não ocorreram, porque ali tudo já foi decidido.

Curiosamente, em nome da eficiência econômica, essas instituições gastam duplamente: pagando os que precisam fingir decidir e pagando, alhures, para quem decide mesmo, sem a competência para ver que o “produto” educação não se “produz” ou vende da mesma forma que uma esponja de aço.

Um horizonte melhor (e até economicamente mais eficiente) dar-se-á, talvez, somente quando, em única mesa, onde tenham assento todos os qualificados decisores, acadêmicos e especialistas em finanças, sejam sopesadas, efetiva e honestamente as variáveis pedagógicas e econômicas.

Não se quer crer que seja impossível tomar boas decisões para o ensino, que também sejam boas para a sustentabilidade financeira – e até para os acionistas, que aliás não precisam investir seu dinheiro em marcas cuja qualidade se degrada.

Encerrando a presente reflexão, é dever deste pesquisador assinalar, por derradeiro, que há uma questão relacionada com mudanças na educação e mercado que esse singelo livro não sonha nem tem a pretensão de resolver: trata-se dos poucos (?) estudantes-clientes, que ainda hoje, em EaD, são pouco exigidos, pagam pouco, estudam pouco, aprendem pouco e acreditam estar formados porque o principal parece garantido:

Carlos André Birnfeld

uma bela formatura e um diploma, ainda que nunca tenham visto um professor ao vivo. Se esse mercado não existisse, as redes sociais não estariam povoadas de anúncios sinalizando a “última oportunidade” para aproveitar a EaD. Mas é tema para outro livro, quem sabe uma coletânea.

Referências

AMARAL, F. C.; CARVALHO, J. N.; BIRNFELD, C. A.; LIMA, C. M.. **Relatório de Supervisão de condições de oferta da Universidade [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2011.

AMARAL, F. C.; BIRNFELD, C. A.; BARRERE, E.. **Relatório de Supervisão de condições de oferta da Universidade [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2012.

BIRNFELD, C. A. **Manual Prático dos Critérios de Avaliação da Qualidade dos Cursos de Direito**. Pelotas: Delfos, 2001.

BIRNFELD, C. A. **Trabalho Técnico – Elaboração e Proposição de Proposta de PDI institucional da Faculdade de Direito visando próximos 12 anos**. Ata do Conselho da FADIR 16/2010, 2010a.

BIRNFELD, C. A. **Trabalho Técnico – Elaboração e Proposição de Projeto de Alteração do Projeto Pedagógico do Curso de Direito**. Ata do Conselho da FADIR 12/2010, 2010b.

BIRNFELD, C. A. Trabalho Técnico – contribuição a minuta de proposição de Deliberação sobre processo seletivo para contratação temporária de docente substituto: Comissão Normas FURG, 2013

BIRNFELD, C. A. Trabalho técnico – Contribuição à minuta de proposição de deliberação sobre normas de concurso público para ingresso no cargo de professor titular-livre do magistério superior da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. Comissão Normas FURG, 2014a.

BIRNFELD, C. A. Trabalho técnico – Contribuição à minuta de proposição de deliberação sobre normas para o funcionamento da ouvidoria da FURG. Comissão Ouvidoria, 2014b

BIRNFELD, C. A. Trabalho Técnico – contribuição a minuta de proposição de Deliberação sobre o desenvolvimento na Carreira de Magistério Superior no âmbito da FURG – Classes A, B, C e D.: Comissão Normas FURG, 2014c

BIRNFELD, C. A. Ensino do Direito no Brasil: marcos regulatórios contemporâneos: entre a liberdade de ensinar e as potencialidades do controle do Estado In: O direito Constitucional e os desafios do Século XXI. , V.1, p. 231 – 255

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Lisboa: AFDL Editora, 2015a.

BIRNFELD, C. A. **Trabalho Técnico – Análise dos Atos Estatutários, Societários e instrumentos de aquisição de empresas vinculadas ao Grupo [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2015b.

BIRNFELD, C. A. **Trabalho Técnico – Contribuição à minuta de proposição de deliberação sobre normas de concurso público para ingresso na carreira do magistério superior da Universidade Federal do Rio Grande**. Comissão Normas FURG, 2015c

BIRNFELD, C. A. **A evolução da formação prática dos cursos de graduação em direito no Brasil em 190 anos de ensino jurídico**. In: Ensino jurídico no Brasil: 190 anos de história e desafios (p. 271 – 314). Porto Alegre: OAB/RS, 2017a.

BIRNFELD, C. A. **Trabalho Técnico – Elaboração e Proposição de Projeto de Regimento do funcionamento Conselho da Faculdade de Direito e das respectivas Câmaras: Câmara do Curso de Direito, Câmara do Curso de Relações Internacionais, Câmara do Programa de Pós-Graduação Direito e Justiça Social, Câmara do Programa de Pós-Graduação Residência Jurídica**: FURG.FADIR. Ata do Conselho da FADIR 5/2017, 2017b.

Carlos André Birnfeld

BIRNFELD, C. A. Bases para um ensino superior transpresencial no Brasil, além do contexto da COVID-19. **REVISTA EM TEMPO (ONLINE)**. v.20, p.1 – 26, 2020.

BIRNFELD, C. A. Os diferentes tipos de componentes curriculares e as distintas possibilidades de configuração de sua carga de trabalho nos cursos de direito brasileiros: mutações entre 1827 e 2018. In: Educação Jurídica no Século XXI: novas Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Direito – limites e possibilidades, ed.2. (p. 119 – 162). Florianópolis: HABITUS, 2020b.

BIRNFELD, C. A. Trabalho Técnico (parecer) - Contribuição ao PL 4.372/2012. SERES/MEC:Brasília, 2024.

BIRNFELD, C. A.; QUEIROZ, A. R.; BARROQUEIRO; LIMA; E. C. C.; LHANO, M.G. **Relatório do Grupo de Trabalho para depurar dados e informações obtidas em verificação in loco em [...] 10 instituições pertencentes a Grupo Educacional[...].** SERES/MEC: Brasília, 2021.

BIRNFELD, C. A.; AMARAL, F. C.; CARVALHO, J. N.; LIMA, C. M.. **Relatório de Supervisão de condições de oferta da Universidade [...] (Nota Técnica 303).** SERES/MEC: Brasília, 2011.

BIRNFELD, C. A.; AMARAL, F. C.; CARVALHO, J. N.. **Relatório de Supervisão de condições de oferta do Centro**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Universitário [...]. SERES/MEC: Brasília, 2011.

BIRNFELD, C. A.; AMARAL, F. C.; PEREIRA, M. N. L.; NUNES, D. J.; CARVALHO, J. N.; SCHOEN, K. M. P.; PINHEIRO, A. L. S.; ARAUJO, M. D. F.; OLIVEIRA, J. G.; CAMPELLO, E. T. A.; SOUZA, K.F. **Relatório de Supervisão de condições de oferta para subsidiar decisão [...].** SERES/MEC: Brasília, 2008.

BIRNFELD, C. A.; BARRERE, E.; GONZALEZ, J. A. B. **Relatório de Verificação in loco para apurar indícios de irregularidades quanto ao descumprimento de penalidade imposta [...].** SERES/MEC: Brasília, 2017.

BIRNFELD, C. A.; BON, C. H. B.; CAMPOS, L. C.. **Relatório de Verificação 'in loco' relativo a composição e dados do corpo docente na [...] (código 385).** SERES/MEC: Brasília, 2016.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N. **Verificação 'in loco' com o fim de apurar supostas irregularidades na oferta da educação superior, endereço de funcionamento, bem como as condições de alocação e conservação do acervo acadêmico da [...] (código 2461).** SERES/MEC: Brasília, 2014a.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N. **Verificação 'in loco' de possíveis irregularidades no aproveitamento de estudos**

na oferta de cursos de pós-graduação e cumprimento dos normativos do curso de pós-graduação ofertado pela [...] (16755). SERES/MEC: Brasília, 2014b.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N. **Relatório Técnico decorrente de Visita de avaliação in loco [...] no escopo da Nota Técnica 01/2020.** São Paulo-SP. SERES/MEC: Brasília, 2020c

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; BARRERE, E. **Relatório do grupo de trabalho para proposição de instrumento normativo para os procedimentos de aditamento de ato autorizativo para encerramento de cursos e descredenciamento voluntário de instituições.** SERES/MEC: Brasília, 2013.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; BARRERE, E.; ALBUQUERQUE, A. E. M.; EMERICK, G. D. **Relatório de Supervisão de condições de oferta da Universidade [...],** SERES/MEC: Brasília, 2013.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; CAOVILO, J. J. **Relatórios (5) de verificação in loco nos locais de oferta de educação superior mantidas pelo Galileo Administração de Recursos Educacionais S/A – Universidade Gama Filho e Centro Universitário da Cidade.** SERES/MEC: Brasília, 2013a.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; CAOVIALLA, J. J.; AMARAL, F. C. **Verificação in loco nos locais de oferta de educação superior mantidas pelo [...] S/A, SERES/MEC:** Brasília, 2013b.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; CAOVIALLA, J. J. **Verificação 'in loco' do cumprimento das propostas vencedoras dos Editais SERES 2014 n 1 e 2 referentes ao Processo de Transferencia Assistida dos discentes oriundos da Universidade Gama Filho e Centro Universitário da Cidade.** SERES/MEC: Brasília, 2015.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; CAOVIALLA, J. J.; BORGES, F. F.; SANTOS, J. W. A.; GARIBA JUNIOR, M.; SANTOS, M. S. **Avaliação das propostas para Transferência Assistida referentes aos editais 1,2,3/2014 – Processo 23.000.017107/2011-53.**SERES/MEC: Brasília, 2014

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; CARDOSO, GOMES. M. S.; SANABRIA, L. **Relatório Técnico decorrente de Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior (Código 2687).** no escopo da Nota Técnica SERES/MEC Nota Técnica 5/2019. Santa Cruz do Sul _RS. SERES/MEC: Brasília, 2019

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; GOMES, D. G. **Relatório Técnico decorrente de Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior para subsidiar tomada de**

decisão no âmbito da Supervisão do Ensino Superior - MEC [...]. SERES/MEC: Brasília, 2021

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; GRUNSPAN, M. **Relatório de verificação in loco na [...], SERES/MEC: Brasília, 2015.**

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; HUNING, L. F.; SCORTEGAGNA, L.; SOARES, S. S. R. F. **Relatório final 2.6.1 – Decorrente das análises e considerações oriundas do grupo de trabalho constituído pela portaria MEC nº 291, de 29 de março de 2018 e prorrogada pela portaria 717, de 28 de março de 2019, no escopo da nota técnica SERES/MEC 20/2019.** SERES/MEC: Brasília, 2019a.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; HUNING, L. F.; SCORTEGAGNA, L.; SOARES, S. S. R. F. **Relatório intermediário produto 2.5.2 – Levantamento dos diplomas irregulares – decorrente das análises e considerações oriundas do grupo de trabalho constituído pela portaria MEC nº 291, de 29 de março de 2018 e prorrogada pela portaria 717, de 28 de março de 2019 no escopo da nota técnica SERES/MEC 20/2019.** SERES/MEC: Brasília, 2019b.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; SANABRIA, L.; CARDOSO, G. M. S. **Relatório Técnico decorrente de Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Código e-MEC 2297 no escopo da Nota Técnica 5/2019.
SERES/MEC: Brasília, 2019a.

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; SANABRIA, L.;
CARDOSO, G. M. S.. **Relatório Técnico decorrente de
Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior
Código e-MEC 2647 no escopo da Nota Técnica 5/2019.**
SERES/MEC: Brasília, 2019b

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; SANABRIA, L.;
CARDOSO, G. M. S.. **Relatório Técnico decorrente de
Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior
Código e-MEC 304 no escopo da Nota Técnica 5/2019.**
SERES/MEC: Brasília, 2019c

BIRNFELD, C. A.; CARVALHO, J. N.; SANABRIA, L.;
CARDOSO, G. M. S.. **Relatório Técnico decorrente de
Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior
Código e-MEC 5600. no escopo da Nota Técnica 5/2019.**
SERES/MEC: Brasília, 2019d.

BIRNFELD, C. A.; FRANCA, J. R. A.; SWERTS, W. M.
Relatório de verificação in loco [...] (994), SERES/MEC:
Brasília, 2016

BIRNFELD, C. A.; GALLINDO, E. L.; SANTOS, E. M. S..
Relatório técnico sobre visita de supervisão na [...] FAFL,
SERES/MEC: Brasília, 2017a.

Carlos André Birnfeld

BIRNFELD, C. A.; GALLINDO, E. L.; SANTOS, E. M. S..
Relatório técnico sobre visita de supervisão na [...],
SERES/MEC: Brasília, 2017b.

BIRNFELD, C. A.; GOMES, D. G.; CARDOSO, G. M. S..
Relatório Técnico decorrente de Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior (Código 1461) no escopo da Nota Técnica 18/2019. SERES/MEC: Brasília, 2019.

BIRNFELD, C. A.; PAZINATO, L. F.; GOMES, D. G..
Relatório Técnico decorrente de visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior para subsidiar tomada de decisão no âmbito da Supervisão do Ensino Superior.
SERES/MEC: Brasília, 2021

BIRNFELD, C. A.; PAZINATO, L. F.; SOARES, S. S. R. F..
Relatório Técnico decorrente de Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior para subsidiar tomada de decisão no âmbito da Supervisão do Ensino Superior – Nota Técnica 103/2020. SERES/MEC: Brasília, 2021.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F. H.; SOARES, S. S. R. F.;
CARVALHO, J. N.; SCORTEGAGNA, L.; GOMES, D. G.; C
H B. **Relatório de atividades relativas à supervisão de instituições de educação superior e de cursos de graduação prestadas no âmbito da CGMES/DISUP/SERES/MEC,**
2023.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; CARVALHO, J. N.; SCORTEGAGNA, L.; GALLINDO, E. L.; SOARES, S. S. R. F. **Relatório intermediário produto 2.1.1 – Perfil das IES envolvidas na oferta irregular de educação superior investigadas pelo MEC como resposta às denúncias contidas no relatório da CPI/ALEPE.** SERES/MEC: Brasília, 2018a.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; SCORTEGAGNA, L.; SOARES, S. S. R. F.; CARVALHO, J. N.; GALLINDO, E. L. **Relatório intermediário produto 2.2.1 – Identificação dos grupos atuantes na oferta irregular de educação superior investigadas pelo MEC como resposta às denúncias contidas no relatório da CPI/ALEPE.** SERES/MEC: Brasília, 2018b.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; SCORTEGAGNA, L.; CARVALHO, J. N.; SOARES, S. S. R. **Relatório intermediário produto 2.3.1 – Análise socioeconômica das regiões de atuação das IES envolvidas na oferta irregular de educação superior investigadas pelo MEC como respostas às denúncias contidas no relatório da CPI da ALEPE.** SERES/MEC: Brasília, 2018a.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; SCORTEGAGNA, L.; CARVALHO, J. N.; SOARES, S. S. R. **Relatório intermediário produto 2.5.1 – Análises das informações contidas no HD**

integrante no inquérito policial nº 1328-2017 – relacionado à CPI ALEPE. SERES/MEC: Brasília, 2018b

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L.F.; SCORTEGAGNA, L.; SOARES, S. S. R. F.; CARVALHO, J. N. **Relatório intermediário produto 2.4.1 – Análises das áreas de atuação dos profissionais e contratantes dos egressos das IES envolvidas na oferta irregular de educação superior investigadas pelo MEC como respostas às denúncias contidas no relatório da CPI da ALEPE. SERES/MEC: Brasília, 2018c.**

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; GOMES, D. G.. **Relatório Técnico decorrente de Visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior Código e-MEC 2895 no escopo da Nota Técnica 07/2020 DISUP/SERES/MEC. SERES/MEC: Brasília, 2020.**

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; SOARES, J. N.. **Relatório de Verificação 'in loco' [...] INEPE [...] (18618 e 20604). SERES/MEC: Brasília, 2016.**

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; SWERTS, W. M.. **Relatório de verificação in loco [...] (493). SERES/MEC: Brasília, 2016.^a**

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; SWERTS, W. M. **Relatório de verificação in loco [...] (1304), SERES/MEC:**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Brasília, 2016b.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F.; SWERTS, W. M..
Relatório de verificação in loco na [...] (492). SERES/MEC:
Brasília, 2016c.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L.F. **Relatório de Supervisão
de condições de oferta do Curso de Direito das [...]**.
SERES/MEC: Brasília, 2008.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L.F. **Relatório de Supervisão
de condições de oferta do Curso de Direito da Universidade
[...]**. SERES/MEC: Brasília, 2010.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L. F. **Relatório de verificação
in loco da Faculdade [...] (código 1993)**. SERES/MEC:
Brasília, 2018.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L.F. **Relatório de verificação
in loco [...] (código 2623) [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2018.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L.F.; CARVALHO, J. N..
Relatório de verificação in loco [...]. SERES/MEC: Brasília,
2016.

BIRNFELD, C. A.; HUNING, L.F.; SWERTS, W. M..
Relatório de verificação in loco da Faculdade [...].
SERES/MEC: Brasília, 2016

Carlos André Birnfeld

BIRNFELD, C. A.; JOHN, J.; FERREIRA, R.; STOLZ, S.; FREIRE, S. **Trabalho Técnico – Proposição de linhas iniciais de ação para implantação e manutenção da política de Pós-graduação da Faculdade de Direito – FURG/FADIR**, 2010.

BIRNFELD, C. A.; MARIANO, A. M.. **Relatório de verificação in loco da [...]**, SERES/MEC: Brasília, 2018.

BIRNFELD, C. A.; MAURICIO, T. H. T. **Relatório de verificação in loco na Faculdade [...]**, SERES/MEC: Brasília, 2016.

BIRNFELD, C. A.; NORONHA, R.. **Relatório de Supervisão de condições de oferta do Curso de Direito da [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2012.

BIRNFELD, C. A.; PAZINATO, L. F. H. **Relatório Técnico decorrente de visita de avaliação in loco de instituição de ensino superior para subsidiar tomada de decisão no âmbito da Supervisão do Ensino Superior [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2022.

BIRNFELD, C. A.; PRADO, C. S.; SILVA, V. S. **A educação jurídica no âmbito do ensino básico como pressuposto do dever estatal educacional de preparar para o exercício da cidadania**. In: Educação Jurídica: orientação acadêmica e construção do conhecimento. Porto Alegre: OAB-RS, 2023,

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

v.1, p. 140 – 152.

BIRNFELD, C. A.; QUEIROZ, D. (org.). **Reflexões sobre cidadania, educação e trabalho**. Pelotas: Editora Repensar, 2024,

BIRNFELD, C. A.; RODRIGUES, H. W. **O dever de educar para a cidadania no âmbito da educação superior brasileira: um panorama sobre os temas transversais**. In: Reflexões sobre cidadania, educação e trabalho. Pelotas: Editora Repensar: 2024, p. 9 – 81.

BIRNFELD, C. A.; SANTOS, R. M.. **Relatório de Supervisão de condições de oferta do Curso de Direito da [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2008.

BIRNFELD, C. A.; SCORTEGAGNA, L.; PIMENTA, R. A. **Relatório de verificação 'in loco' para apurar possíveis irregularidades na oferta de educação superior tendo em vista as ações do Ministério da Educação a partir da CPI da ALEPE/PE [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2017a.

BIRNFELD, C. A.; SCORTEGAGNA, L.; PIMENTA, R. A. **Relatório Técnico sobre verificação in loco para averiguar possíveis irregularidades na oferta de educação superior tendo em vista as ações do Ministério da Educação a partir da CPI da ALEPE/PE [...]**. SERES/MEC: Brasília, 2017b.

BIRNFELD, C. A.; SILVEIRA, S. B. A. B. **Trabalho Técnico – Proposta de Projeto de curso de Especialização em Prática Jurídica Social – Residência Jurídica. FURG.** Faculdade de Direito. Ata do Conselho 8/2016. Rio Grande/RS: 2016a.

BIRNFELD, C. A.; SILVEIRA, S. B. A. B. **Trabalho Técnico – Proposta de Projeto de Regulamento do Estágio Supervisionado. FURG.** Faculdade de Direito. Ata do Conselho 6/2016. Rio Grande/RS: 2016b

BIRNFELD, C. A.; SILVEIRA, S. B. A. B. **Trabalho Técnico – Proposta de Projeto de Regimento da Residência Jurídica da Faculdade de Direito. FURG/FADIR.** Ata do Conselho 5/2017. Rio Grande/RS: 2017a

BIRNFELD, C. A.; SILVEIRA, S. B. A. B. **Trabalho Técnico – Proposta de Projeto de Regimento do Escritório Modelo de Assessoria Jurídica (EMAJ).**FURG. Faculdade de Direito. Ata do Conselho 1/2017. Rio Grande/RS: 2017b

BIRNFELD, C. A.; SOARES, S. S. R. F.; CARVALHO, J. N.. **Relatório Técnico decorrente de Visita de avaliação in loco em instituição de ensino superior para subsidiar tomada de decisão no âmbito da Supervisão do Ensino Superior [...].** SERES/MEC: Brasília, 2021

BRASIL. [Constituição 1988]. **Constituição da República**

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Federativa do Brasil. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição 1946]. **Constituição da República**

Federativa do Brasil. Disponível

em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. [Constituição 1934]. **Constituição da República**

Federativa do Brasil. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm . Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.375**, de 17 de agosto de 1964. Dispõe sobre o Serviço Militar. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4375.htm . Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível

Carlos André Birnfeld

em:https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5540.htm.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.202**, de 17 de abril de 1975. Dispõe sobre o amparo à estudante em estado de gestação. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6202.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.870**, de 19 de maio de 2004. Dispõe sobre as taxas de serviços dos processos de avaliação e regulamentação da educação superior e dá outras providências.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.870.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); altera as Leis nº 11.474, de 15 de maio de 2007, e nº 11.774, de 17 de setembro de 2008; e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.603**, de 28 de março de 2012. Altera o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112603.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.168**, de 6 de outubro de 2015. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para dispor sobre a publicidade e a

Carlos André Birnfeld

transparência de informações relativas às instituições de educação superior. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113168.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.796**, de 3 de janeiro de 2019. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para assegurar ao aluno o direito de ausentar-se de prova ou de aula em dia de guarda religiosa.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13796.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.979**, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm . Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.040**, de 18 de agosto de 2020. Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

BRASIL. **Lei nº 14.218**, de 13 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114218.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.934**, de 2024. Ementa não fornecida nas fontes. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14934.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional da Educação (CNE). **Indicação CNE/CP nº 1**, de 7 de maio de 2024. Orientações para a educação básica e superior em situações de calamidade pública decorrentes de eventos climáticos. Disponível em:

<https://portal.mec.gov.br/docman/maio-2024/257571-indicacao-cp-1-2024-enchentes-rs/file>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). **Parecer CNE/CES nº 282**, de 2 de agosto de 2002. Dispõe sobre o mínimo de frequência obrigatória nos cursos superiores. Disponível em:

https://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2002/pces282_02.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de

Carlos André Birnfeld

Educação Superior(CES). **Parecer CNE/CES nº 281**, de 10 de dezembro de 2006. Trata de consulta sobre a oferta e equivalência de disciplinas a distância no ensino presencial.

Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces281_06.pdf.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Parecer CNE/CES nº 261**, de 12 de dezembro de 2006. Trata de consulta sobre a oferta e equivalência de disciplinas a distância no ensino presencial.

Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pces261_06.pdf.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Parecer CNE/CES nº 498**, de 27 de maio de 2020. Dispõe sobre a reorganização do calendário acadêmico da educação superior em razão da pandemia de COVID-19. Disponível

em:<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-ces-2020>.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Parecer CNE/CES nº 575**, de 4 de abril de 2001. Dispõe sobre a carga horária de cursos superiores. Disponível em:

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

<https://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0583.pdf>.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Parecer CNE/CES nº 583**, de 4 de abril de 2001. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de Graduação. Disponível em:

<https://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0583.pdf>.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Parecer CNE/CES nº 8**, de 26 de fevereiro de 2007. Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial.

Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-ces-2007>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 1**, de 3 de abril de 2001. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação. Disponível em:

https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rces001_01.pdf.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 1**, de 8 de junho de 2007. Estabelece normas para o funcionamento de

Carlos André Birnfeld

curso de pós-graduação lato sensu, em nível de especialização.

Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces001_07.pdf .

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 2**, de 18 de junho de 2007. Dispõe sobre carga horária mínima e procedimentos relativos à integralização e duração dos cursos de graduação, bacharelados, na modalidade presencial.

Disponível em:

https://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2007/rces002_07.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 3**, de 2 de julho de 2007. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados quanto ao conceito de hora-aula. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces003_07.pdf.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 1**, de 11 de março de 2016. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (EaD). Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes->

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

[ces-2016](#). Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 7**, de 6 de abril de 2017. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação stricto sensu. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cne-ces-2017>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 1**, de 6 de abril de 2018. Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação lato sensu. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cne-ces-2018>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 7**, de 18 de dezembro de 2018. Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cne-ces-2018>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior(CES). **Resolução CNE/CES nº 1**, de 29 de dezembro de 2020. Dispõe sobre prazo de implantação das

Carlos André Birnfeld

novas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) durante a calamidade pública provocada pela pandemia da COVID-19.

Disponível em:

<https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Resolucao-cne-ces-001-2020-12-29.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 5**, de 28 de abril de 2020. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 6**, de 18 de maio de 2020. Guarda religiosa do sábado na pandemia da COVID-19.

Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 9**, de 10 de junho de 2020. Reexame do Parecer CNE/CP nº 5/2020, que tratou da

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia da COVID-19. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 10**, de 7 de julho de 2020. Prorrogação do prazo a que se refere o artigo 60 do Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, para implantação de instituições credenciadas e de cursos autorizados, em razão das circunstâncias restritivas decorrentes da pandemia da COVID-19. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 11**, de 10 de julho de 2020. Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da Pandemia. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 15**, de 27 de agosto de 2020.

Carlos André Birnfeld

Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 16**, de 27 de agosto de 2020. Reexame do item 8 (orientações para o atendimento ao público da educação especial) do Parecer CNE/CP nº 11, de 7 de julho de 2020, que trata de Orientações Educacionais para a Realização de Aulas e Atividades Pedagógicas Presenciais e Não Presenciais no contexto da pandemia. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 19**, de 23 de novembro de 2020. Reexame do Parecer CNE/CP nº 15, de 6 de outubro de 2020, que tratou das Diretrizes Nacionais para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt->

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

[br/cne/parecer-cp-2020](https://portal.mec.gov.br/cne/parecer-cp-2020). Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 11**, de 9 de maio de 2024. Reorganização do Calendário Escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão do estado de calamidade pública causado pelos eventos climáticos no estado do Rio Grande do Sul. Disponível em:

[https://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/30000-uncategorised/91251-
parecer-cp-2024](https://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/30000-uncategorised/91251-parecer-cp-2024). Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Resolução CNE/CP nº 2**, de 10 de dezembro de 2020. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho

Carlos André Birnfeld

Pleno (CP). **Parecer CNE/CP nº 6**, de 19 de março de 2021. Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/parecer-cp-2020>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Resolução CNE/CP nº 2**, de 5 de agosto de 2021. Institui Diretrizes Nacionais orientadoras para a implementação de medidas no retorno à presencialidade das atividades de ensino e aprendizagem e para a regularização do calendário escolar. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cp-2021>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). **Resolução CNE/CP nº 3**, de 13 de maio de 2024. Define diretrizes orientadoras aos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, para a retomada segura das aulas na Educação Básica e na Educação Superior em razão do estado de calamidade pública causado pelos eventos climáticos no estado do Rio Grande do Sul.. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cp-2024> . Acesso em: 20 jul. 2025.

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior(CAPES). **Portaria CAPES nº 275**, de 18 de dezembro de 2018. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade a distância. Disponível em: <https://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=49>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior(CAPES). **Portaria CAPES nº 90**, de 24 de abril de 2019. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade a distância. Disponível em: <https://cad.capes.gov.br/ato-administrativo-detalhar?idAtoAdmElastic=1028>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 2.253**, de 18 de outubro de 2001. Autoriza a implementação de disciplinas, em caráter experimental, que utilizem método não presencial, em cursos superiores reconhecidos. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 4.059**, de 10 de dezembro de 2004. Autoriza, para os cursos reconhecidos, a oferta de disciplinas que utilizem modalidade semi-presencial. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf. Acesso em: 20 jul. 2025.

Carlos André Birnfeld

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 1.134**, de 10 de outubro de 2016. Dispõe sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-no-1-134-de-10-de-outubro-de-2016-22055503-22055503>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria Normativa MEC nº 11**, de 20 de junho de 2017. Dispõe sobre normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/docman/junho-2017-pdf/66441-pn-n11-2017-regulamentacao-ead-republicada-pdf/file>

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 1.428**, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presenciais. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2669/portaria-mec-n-1.428>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 1.117**, 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. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/2968/portaria-mec->

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

[n-2.117](#). Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 343**, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 345**, de 19 de março de 2020. Altera a Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/portarias>.

Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 395**, de 15 de abril de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por atividades pedagógicas não presenciais durante o período da pandemia do novo coronavírus – COVID-19. Disponível em:

<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/portarias>. Acesso em: 20 jul. 2025.

Carlos André Birnfeld

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 378**, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-378-de-19-de-maio-de-2025-630395302> Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 473**, de 19 de maio de 2020. Altera a Portaria MEC nº 343, de 17 de março de 2020, que dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/portarias>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 544**, de 16 de junho de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por atividades remotas em casos de situação de emergência de saúde pública. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/portarias>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 1.030**, de 1º de dezembro de 2020. Dispõe sobre o retorno às

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

aulas presenciais e sobre caráter excepcional de utilização de recursos educacionais digitais para integralização da carga horária das atividades pedagógicas enquanto durar a situação de pandemia do novo coronavírus – Covid-19. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/portarias>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 1.038**, de 7 de dezembro de 2020. Altera a Portaria nº 1.030, de 1º de dezembro de 2020, que dispõe sobre o retorno às aulas presenciais e o uso de recursos educacionais digitais durante a pandemia de COVID-19. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional/orgaos-especificos-singulares/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior/portarias>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 320**, de 25 de fevereiro de 2022. Dispõe sobre o retorno das atividades presenciais nas instituições de ensino superior. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-320-de-25-de-fevereiro-de-2022-382903332> . Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº**

Carlos André Birnfeld

381, de 20 de maio de 2025. Dispõe sobre as regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que regulamenta a oferta de educação a distância – EaD por Instituições de Educação Superior em cursos de graduação, e estabelece o calendário de processos regulatórios no Sistema e-MEC para o ano de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-381-de-20-de-maio-de-2025-630693013>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Portaria MEC nº 506**, de 10 de julho de 2025. Regulamenta o Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que trata da oferta de educação a distância por Instituições de Educação Superior – IES em cursos de graduação. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-506-de-10-de-julho-de-2025-641610361>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 85.587**, de 30 de dezembro de 1980. Aprova o Regulamento de Oficiais da Reserva do Exército e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/D85587.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 90.600**, de 4 de dezembro de 1984. Altera o Regulamento de Oficiais da Reserva do Exército, aprovado pelo Decreto nº 85.587, de 30 de dezembro de 1980. Disponível em:

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1980-1984/d90600.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.354**, de 13 de outubro de 1997. Revoga o Decreto nº 90.600, de 4 de dezembro de 1984, que altera o Regulamento de Oficiais da Reserva do Exército. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/d2354.htm
. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 2.494**, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre a educação a distância. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2494.htm .
Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 4.502**, de 9 de dezembro de 2002. Aprova o Regulamento do Pessoal das Escolas de Formação Militar de Nível Superior. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4502.htm .
Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em:

Carlos André Birnfeld

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm . Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **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 cursos superiores no sistema federal de ensino.

Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5773.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.800**, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.303**, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos do Decreto no 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6303.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.589**, de 26 de outubro de 2011. Dispõe sobre o Programa Rede e-Tec

BRASIL. Disponível em:

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/deceto/D7589.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **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. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/deceto/D9057.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **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 lato sensu no sistema federal de ensino. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/deceto/D9235.htm . Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 12.456**, de 19 de maio de 2025. Regulamenta a oferta de educação a distância por Instituições de Educação Superior em cursos de graduação e dá outras providências. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/deceto/d12456.htm . Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 715**, de 30 de julho de 1969. Altera o artigo 60 da Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, que dispõe sobre a prestação do serviço

Carlos André Birnfeld

militar. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0715.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 1.044**, de 21 de outubro de 1969. Dispõe sobre tratamento excepcional para alunos portadores de afecções que os impeçam de frequentar aulas. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1044.htm. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm . Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Projeto de Lei que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Diário do Congresso Nacional, p.11615-11.622 Rio de Janeiro: 1948. Disponível em:

<https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD13NOV1948.pdf#page>. Acesso em: 20 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 888.815/RS**. Tese: “Não existe direito público subjetivo do aluno ou de sua família ao ensino domiciliar, inexistente na

EaD no ensino superior: novo marco regulatório

legislação brasileira”. Disponível em:

<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339756257&ext=.pdf> . Acesso em: 20 jul. 2025.

COSTA, J. R. C.; BIRNFELD, C. A.; QUEIROZ, D. (org.). **Núcleos de Práticas Jurídicas: Experiências e Reflexões**. Pelotas: Editora Repensar.

FERRAZ, D. B.; BIRNFELD, C. A. O direito educacional no novo constitucionalismo latino-americano. **Revista PRIM@ FACIE**. v.16, p.33, 2017.

RODRIGUES, H. W; BIRNFELD, C. A. **Educação remota em tempos de pandemia e pós-pandemia**. Florianópolis: Habitus, 2022

RODRIGUES, H. W; BIRNFELD, C. A. Educação remota: perspectivas no pós-pandemia. **Revista de Pesquisa e Educação Jurídica**. v.8, p.1 - 22, 2022.

RODRIGUES, H.; BIRNFELD, C.A. A materialização, no direito educacional brasileiro, do dever de educar para a cidadania no âmbito da educação superior: Um panorama sobre os temas transversais. **Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho**. v.10, p.17 – 52, 2023.

Carlos André Birnfeld

Reeditores
Pensar