

DOSSIÊ

Massificação, expansão, e
democratização do ensino superior

Editor

Artur José Renda Vitorino

Apoio

Universidade São Francisco (Bolsa
para funcionários).

Disponibilidade de dados

Os dados de pesquisa estão
disponíveis no corpo do documento.

Uso de software de IA

Não foram utilizadas ferramentas de
IA em nenhuma parte da elaboração
deste manuscrito.

Conflito de interesses

Autoras informam não haver conflitos
de interesse.

Recebido

30 jan. 2026

Versão Final

21 ago. 2026

Aprovado

1 set. 2026

A massificação do Ensino Superior no Brasil: a Educação a Distância entre a democratização e a mercantilização

*The massification of higher education in Brazil:
distance learning between democratization
and commodification*

Monique Cabral **Buoso**¹ , Karina **Carrasqueira**¹ 

¹ Universidade São Francisco, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação. Itatiba, SP, Brasil. Correspondência para: M. C. BUOSO. E-mail: <mocabralb@gmail.com>.

Como citar este artigo: Buoso, M. C.; Carrasqueira, K. A massificação do Ensino Superior no Brasil: a Educação a Distância entre a democratização e a mercantilização. *Revista de Educação PUC-Campinas*, v. 31, e18343, 2026. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v31a2026e18343>.

Resumo

O presente artigo, por meio de uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental, analisa o processo histórico e regulatório de institucionalização e expansão da Educação a Distância no ensino superior brasileiro e suas relações com os processos de democratização, massificação e mercantilização. A análise tem como eixo teórico as discussões acerca da democratização do acesso, da massificação e da mercantilização da educação superior. A partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, a Educação a Distância foi oficialmente incorporada ao sistema educacional, iniciando um processo de institucionalização e ampliação da modalidade que, nas décadas seguintes, assumiu papel central na expansão do ensino superior. O corpus analítico final reúne 33 fontes, entre legislação federal, produção científica e documentos técnico-institucionais, considerando o período de 1996 a 2025. A análise cronológica e crítica evidencia que essa expansão resultou da articulação entre marcos regulatórios, políticas públicas e estratégias institucionais, com forte concentração da oferta no setor privado. Os resultados indicam que a Educação a Distância ampliou efetivamente as possibilidades de acesso ao ensino superior, mas que expansão quantitativa e democratização não constituem processos equivalentes, sobretudo quando a ampliação da oferta ocorre sob condições orientadas pela escala e pela racionalização econômica. Conclui-se que democratização e mercantilização podem coexistir nesse processo e que o marco regulatório de 2025 sinaliza uma tentativa de reposicionar a qualidade formativa, a mediação pedagógica e a responsabilidade institucional como dimensões necessárias à expansão da modalidade.

Palavras-chave: Democratização. Educação a distância. Educação superior. Massificação. Mercantilização.

Abstract

This article, using a qualitative approach based on bibliographic and documentary research, examines the historical and regulatory process of institutionalization and expansion of

distance education in Brazilian higher education and its relationship with democratization, massification, and commodification. The theoretical framework is structured around discussions concerning the democratization of access, massification, and the commodification of higher education. Following the enactment of the Law on Guidelines and Bases for National Education in 1996, distance education was officially incorporated into the Brazilian educational system, initiating a process of institutionalization and expansion that, over the following decades, made the modality a central component of higher education growth. The final analytical corpus comprises 33 sources, including federal legislation, scientific publications, and technical-institutional documents, covering the period from 1996 to 2025. The chronological and critical analysis shows that this expansion resulted from the interaction of regulatory frameworks, public policies, and institutional strategies, with a strong concentration of provision in the private sector. The findings indicate that distance education has effectively broadened opportunities for access to higher education, but that quantitative expansion and democratization are not equivalent processes, particularly when expansion occurs under conditions driven by scale and economic rationalization. The study concludes that democratization and commodification may coexist within this process and that the 2025 regulatory framework signals an attempt to reposition educational quality, pedagogical mediation, and institutional responsibility as necessary dimensions of the modality's expansion.

Keywords: Democratization. Distance education. Higher education. Massification. Commodification.

Introdução

O desenvolvimento de uma sociedade está intrinsecamente relacionado à qualidade e à estrutura de seu sistema educacional. A educação, compreendida como pilar estruturante do desenvolvimento humano, social e econômico, desempenha papel fundamental na promoção da cidadania, na consolidação da democracia e no fortalecimento do desenvolvimento socioeconômico. Conforme destacam Barros, Henriques e Mendonça (2002), a ampliação da educação e da escolaridade contribui para a redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento socioeconômico, evidenciando que a educação não apenas acompanha, mas também impulsiona os processos de desenvolvimento. Nesse sentido, o ensino superior assume papel estratégico na formação de sujeitos críticos, produtivos e socialmente participativos, capazes de intervir de modo qualificado na vida econômica e política do país.

À medida que as transformações sociais, econômicas e tecnológicas se intensificam, torna-se imperativo o surgimento de um sistema universitário versátil, dinâmico e aberto à heterogeneidade, capaz de acolher diferentes perfis estudantis e novas formas de aprender e ensinar. É nesse cenário que a Educação a Distância (EaD) se consolida como modalidade fundamental para a expansão e democratização da educação superior, ao permitir a superação de barreiras geográficas e temporais e viabilizar o acesso à formação acadêmica de grupos historicamente excluídos das instituições presenciais.

Como argumentam Arruda e Arruda (2015), a ampliação do acesso educacional constitui condição indispensável para a redução das desigualdades estruturais, desde que acompanhada de políticas públicas que garantam qualidade formativa e efetividade social, evitando que a expansão quantitativa se dissocie do compromisso com o desenvolvimento humano. Nesse cenário, a EaD passa a ocupar um lugar cada vez mais central nas normas e diretrizes que organizam o ensino superior, sendo incorporada como uma estratégia privilegiada de expansão. Ao assumir esse papel, a modalidade redefine formas de oferta, amplia possibilidades de acesso e inaugura um novo modo de estruturar e regular a formação acadêmica no país.

Entretanto, essa expansão da EaD não é isenta de contradições. Desde a década de 2000, a modalidade vem se configurando como um fenômeno de massificação do ensino superior, trazendo ganhos de acesso e inclusão, mas também evidenciando novas tensões, como a precarização das práticas pedagógicas, a homogeneização curricular e a fragilização do papel docente. Como observam Mendonça *et al.* (2020), embora a EaD tenha sido apresentada como importante

instrumento de democratização do acesso, sua expansão acelerada ocorreu em um contexto de crescente participação do setor privado na oferta do ensino superior, evidenciando tensões entre a ampliação das oportunidades educacionais e as dinâmicas de mercantilização presentes nesse processo. Sustenta-se, neste estudo, que essa contradição se torna particularmente relevante quando a expansão ocorre predominantemente pela oferta privada e sob modelos orientados pela operação em larga escala, criando condições para que o potencial democratizante da modalidade conviva com processos de mercantilização da educação superior.

Nesse contexto, a ampliação do acesso se entrelaça a interesses econômicos, de modo que o crescimento de vagas e polos não corresponde, necessariamente, à garantia de condições formativas equivalentes. O Panorama da EaD no Brasil (Brasil, 2022), ao reunir indicadores sobre a distribuição e a expansão da modalidade no país, contribui para dimensionar a heterogeneidade desse processo. À luz desses indicadores e da literatura analisada, entende-se que o crescimento quantitativo, por si só, não é suficiente para superar desigualdades educacionais, sobretudo quando não acompanhado por condições de permanência, infraestrutura, mediação pedagógica e qualidade formativa.

Assim, a modalidade emerge como um campo de disputa simbólica e política, tensionado entre inclusão e mercado, autonomia e regulação, acesso e qualidade. Refletir sobre essa tensão é essencial para compreender os caminhos e desafios que a modalidade enfrenta na contemporaneidade e para reafirmar o compromisso da educação com a formação integral, ética e emancipadora do sujeito, e não apenas com a lógica de expansão numérica. A EaD pode, de fato, representar uma via legítima de democratização e emancipação quando fundamentada em um projeto pedagógico crítico e humanizador, porém, quando submetida a uma racionalidade estritamente mercadológica, que segue centrada no lucro e na redução de custos, corre o risco de esvaziar sua função social e transformar-se em mero produto de consumo educacional.

Para fins deste estudo, esses processos são compreendidos como dimensões distintas, embora historicamente articuladas. A massificação refere-se à ampliação da oferta e das matrículas em larga escala; a democratização pressupõe que o acesso seja acompanhado por condições de permanência, aprendizagem e formação de qualidade; e a mercantilização é problematizada quando a lógica de mercado, de escala e de racionalização econômica passa a prevalecer sobre as finalidades pedagógicas e sociais da educação superior. Essa distinção permite analisar a expansão da EaD sem reduzir a modalidade nem a instrumento automático de democratização nem a expressão necessária de precarização.

Assim, este artigo tem como objetivos compreender o processo de consolidação da EaD nas políticas de democratização do ensino superior e discutir as contradições entre democratização, massificação e mercantilização presentes nesse processo. Para tanto, desenvolve-se uma pesquisa qualitativa, de caráter exploratório e analítico-interpretativo, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental e delimitada ao período de 1996 a 2025. A análise articula marcos normativos, produção científica e indicadores educacionais, buscando compreender as dinâmicas de institucionalização e crescimento da modalidade e suas implicações para a democratização do acesso e para a qualidade da educação superior. Os procedimentos de composição e análise do corpus são detalhados na seção seguinte.

Procedimentos Metodológicos

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, de natureza exploratória e analítico-interpretativa, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A adoção

desses procedimentos decorre da natureza do objeto investigado, uma vez que a compreensão do processo de institucionalização e expansão da Educação a Distância (EaD) no ensino superior brasileiro requer a articulação entre legislação educacional, políticas públicas, produção científica e indicadores relacionados à expansão da modalidade. Nessa perspectiva, a pesquisa bibliográfica forneceu subsídios teóricos para a interpretação do fenômeno, enquanto a documental possibilitou examinar fontes normativas e institucionais relevantes à compreensão de sua trajetória histórica e regulatória (Gil, 2019).

O levantamento bibliográfico concentrou-se nas discussões sobre expansão da Educação a Distância, democratização do acesso ao ensino superior, massificação e mercantilização da educação, participação do setor privado e atuação do Estado na formulação e regulação das políticas educacionais. As buscas foram realizadas na *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e no Google Acadêmico, mediante diferentes combinações dos termos “Educação a Distância”, “democratização do ensino superior”, “massificação da EaD”, “mercantilização da educação superior”, “regulação da EaD”, “políticas públicas educacionais” e “expansão do ensino superior”. O levantamento teve finalidade teórico-interpretativa, orientada pelo problema e pelos objetivos do estudo, não se configurando como revisão sistemática ou levantamento exaustivo da produção disponível nas bases consultadas (Lima; Miotto, 2007).

A seleção das produções ocorreu inicialmente mediante a leitura de títulos, resumos e palavras-chave e, nos casos considerados pertinentes ao objeto, pela leitura integral dos textos. Foram incluídas produções relacionadas à regulamentação e institucionalização da EaD, às políticas de expansão da educação superior, à democratização do acesso, à participação do setor privado, à massificação e mercantilização e às condições de qualidade da oferta.

Foram excluídos trabalhos centrados exclusivamente em recursos tecnológicos, ferramentas digitais, metodologias específicas de ensino ou relatos de experiências pedagógicas particulares que não apresentassem relação direta com a dimensão histórico-regulatória e político-institucional investigada. Por não se tratar de revisão sistemática, não foi constituído um banco quantitativo exaustivo dos registros inicialmente recuperados nas bases, sendo a seleção orientada pela pertinência das fontes ao problema e aos objetivos da pesquisa.

De forma complementar, a pesquisa documental concentrou-se nos principais dispositivos legais e documentos técnico-institucionais relacionados à institucionalização, regulamentação e expansão da Educação a Distância no ensino superior brasileiro. Foram examinadas leis e decretos federais, documentos de planejamento educacional, relatórios técnicos e indicadores produzidos por instituições diretamente relacionadas ao acompanhamento e à regulação da educação superior, entre elas, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Ministério da Educação (MEC), o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) e o Instituto Semesp. A seleção desses documentos considerou sua relação direta com a constituição do marco regulatório da modalidade e com as transformações verificadas em sua expansão e configuração institucional.

O recorte temporal compreendeu o período de 1996 a 2025. O marco inicial corresponde à promulgação da Lei nº 9.394 de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que incorporou a Educação a Distância ao ordenamento educacional brasileiro, enquanto o marco final corresponde ao Decreto nº 12.456 de 2025, que estabeleceu uma nova configuração regulatória para a oferta da modalidade. Esse intervalo possibilitou acompanhar, em perspectiva histórica, as

alterações normativas ocorridas desde seu reconhecimento legal até a reformulação regulatória mais recente contemplada pela investigação.

Após a aplicação dos critérios de seleção, o corpus analítico final totalizou 33 fontes efetivamente mobilizadas no artigo, distribuídas em 12 dispositivos legais federais, 16 produções acadêmicas e 5 relatórios e documentos técnico-institucionais. As referências utilizadas exclusivamente para fundamentar os procedimentos metodológicos, como Gil (2019) e Lima e Miotto (2007), não foram incluídas nessa contagem, uma vez que cumprem função de sustentação metodológica e não constituem objeto do corpus analisado.

O tratamento do material ocorreu mediante leitura integral das fontes selecionadas, sistematização cronológica dos documentos normativos e organização temática da produção científica e dos indicadores institucionais. A análise foi orientada por cinco dimensões articuladas ao problema e aos objetivos do estudo: (i) institucionalização e regulação da modalidade; (ii) expansão e democratização do acesso; (iii) participação do setor privado; (iv) massificação e mercantilização e (v) condições de qualidade da oferta. Essas dimensões foram empregadas como eixos analítico-interpretativos para colocar em diálogo os marcos normativos, os indicadores educacionais e a produção acadêmica, buscando identificar mudanças, permanências e contradições no processo de expansão da Educação a Distância no ensino superior brasileiro.

Trajетória da Educação a Distância no Brasil: entre institucionalização e regulação estatal

Compreender a EaD no Brasil pede um olhar histórico atento, porque a modalidade não surgiu pronta, tampouco se expandiu de forma linear. Seu percurso foi sendo construído aos poucos, atravessando experiências pedagógicas diversas, mudanças tecnológicas significativas e transformações no modo como o Estado passou a regular o ensino superior. Antes de alcançar o lugar que ocupa hoje, como modalidade central nas políticas educacionais contemporâneas, a EaD viveu um longo período de iniciativas isoladas, tentativas de sistematização e lacunas de normatização.

Litto e Formiga (2009) mostram que as primeiras experiências organizadas de ensino a distância no país aparecem ainda no início do século XX, com cursos por correspondência voltados principalmente àqueles que, por razões geográficas, econômicas ou de trabalho, não tinham acesso à escolarização presencial. Nas décadas de 1920 a 1950, a combinação entre materiais impressos e rádio ampliou o alcance de conteúdos técnicos e profissionalizantes, em um contexto de crescente industrialização e urbanização. Já entre as décadas de 1960 e 1970, intensificaram-se iniciativas voltadas à alfabetização e à educação de jovens e adultos, frequentemente conectadas a políticas públicas de enfrentamento ao analfabetismo e de ampliação do acesso à educação. Nesse mesmo período, começaram a surgir experiências pioneiras no ensino superior, paralelamente à difusão de telecursos e programas educativos transmitidos por televisão (Litto; Formiga, 2009).

A década de 1990 representa um ponto de inflexão importante. Com a popularização da internet e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), a EaD passa a incorporar ambientes virtuais interativos e, com isso, amplia as possibilidades de comunicação síncrona e assíncrona entre docentes e estudantes. Esse avanço impulsiona universidades e instituições privadas a estruturar cursos de modo mais sistemático, consolidando o ambiente digital como espaço pedagógico e criando as bases para a institucionalização formal da modalidade no sistema educacional brasileiro.

É nesse cenário que se insere a promulgação da LDB, em 1996 (Brasil, 1996), marco decisivo para a EaD no país. A LDB reconhece oficialmente a modalidade ao estabelecer 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” (Brasil, 1996, art. 80). Ao introduzir esse dispositivo, a lei não apenas legitima a EaD, como abre caminho para uma regulação mais sistemática por parte do Estado.

Em paralelo, o artigo 53 assegura autonomia didático-científica e administrativa às universidades, criando condições para que instituições públicas e privadas organizem e ampliem programas a distância, desde que observadas as diretrizes curriculares e os processos avaliativos estabelecidos pelo Ministério da Educação (Brasil, 1996).

Esse conjunto normativo sinaliza a passagem da EaD de experiências pontuais para um processo de institucionalização regulada. Pereira e Alves (2024) destacam que a LDB inaugura um novo paradigma ao retirar a EaD de uma condição marginal e reconhecê-la como parte integrante do sistema nacional de ensino, contribuindo para a consolidação de um arcabouço regulatório e de políticas voltadas à ampliação do acesso ao ensino superior.

Na sequência, os Decretos nº 2.494 (Brasil, 1998a) e nº 2.561 (Brasil, 1998b) representam a primeira regulamentação específica da EaD, ao operacionalizarem o artigo 80 da LDB. O Decreto nº 2.494 define a modalidade como “forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação e veiculados pelos diversos meios de comunicação” (Brasil, 1998a, art. 1º). O mesmo decreto assegura que “os certificados e diplomas de cursos e programas a distância, expedidos por instituições credenciadas, terão validade nacional” (Brasil, 1998a, art. 5º), garantindo equivalência jurídica entre certificações presenciais e a distância.

Já o Decreto nº 2.561 complementa a norma anterior, redefinindo competências relativas ao credenciamento das instituições nos diferentes sistemas de ensino (Brasil, 1998b). Apesar de decisivos para formalizar juridicamente a EaD, esses decretos de 1998 também carregavam limitações conceituais, como apontam Arruda e Arruda (2015) ao observarem que a ênfase na autoaprendizagem e nos suportes tecnológicos expressava uma visão tecnicista, com menor destaque para a mediação pedagógica e para o trabalho docente.

Neste período, destaca-se a criação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001–2010, instituído pela Lei nº 10.172 (Brasil, 2001a), que incorpora metas específicas para a Educação Superior e explicita a Educação a Distância como estratégia privilegiada de expansão do acesso. Entre seus objetivos, destacam-se o propósito de “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”, bem como o de “estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País” e, de modo ainda mais direto, de “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” (Brasil, 2001a, seção 4.3, itens 1, 3 e 4).

Ao analisar esse documento, Arruda e Arruda (2015) evidenciam que o PNE expressa uma compreensão da EaD fortemente marcada por uma ênfase técnico-instrumental, na qual a modalidade é apresentada como alternativa estratégica para a rápida ampliação de vagas no ensino superior. A recorrência do termo “Educação a Distância” ao longo do plano reforça um discurso que atribui à EaD a capacidade de responder, em curto prazo, aos históricos déficits de acesso, sustentando, contudo, uma noção de eficácia que, segundo os autores, carece de respaldo empírico consistente, restringindo-se quase exclusivamente à ampliação quantitativa do acesso (Arruda; Arruda, 2015). Essa ambivalência fica ainda mais explícita quando os autores afirmam que:

O PNE 2001-2010 refletiu duas abordagens distintas e complementares acerca da EaD, de um lado um olhar mercantil, com alusões indiretas à ampliação da oferta e à redução de custos no desenvolvimento de cursos nesse formato. A EaD, sob essa perspectiva do PNE 2001-2010, parece ser a resposta para os males que acometeram a educação brasileira ao longo dos últimos séculos. O outro olhar é de caráter instrumental e técnico. Tem-se a impressão de que, em complemento à visão anteriormente discutida, a presença quantitativa de equipamentos (computadores, televisores etc.) por si só garantiria a melhoria da educação e a possibilidade da oferta de cursos à distância (Arruda; Arruda, 2015, p. 325).

Compreende-se, portanto, que a incorporação da Educação a Distância ao PNE 2001-2010 se desenvolveu sob uma tensão entre o propósito de ampliar o acesso e uma concepção fortemente orientada pela capacidade técnica e operacional de expansão da modalidade. Embora a ampliação das oportunidades educacionais constitua dimensão relevante da democratização, a ênfase na escala, nos recursos tecnológicos e na possibilidade de redução de custos evidencia os limites de uma compreensão predominantemente quantitativa desse processo. Nesse sentido, o plano contribuiu para consolidar a EaD como estratégia de expansão do ensino superior, ao mesmo tempo em que antecipou tensões entre democratização, racionalização da oferta e mercantilização que se tornariam mais evidentes com o crescimento da participação privada nos anos posteriores.

Na sequência, a publicação do Decreto nº 5.622 (Brasil, 2005a), revogando os decretos de 1998, representa um marco decisivo ao atualizar o artigo 80 da LDB e redefinir a EaD com maior precisão conceitual. O decreto estabelece que “a educação a distância caracteriza-se pela mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem, com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (Brasil, 2005a, art. 1º).

Essa formulação é inovadora porque desloca o foco do mero suporte tecnológico para a centralidade do processo pedagógico, reconhecendo docentes e estudantes como sujeitos ativos. Arruda e Arruda (2015) reforçam que o decreto trouxe “melhorias na definição da EaD, bem como um conjunto de artigos mais claros a respeito de sua organização e funcionamento”, ampliando sua abrangência para “todos os níveis e modalidades educacionais”. Entre as principais mudanças, destacam-se o credenciamento específico para EaD e a previsão de momentos presenciais obrigatórios para avaliações, estágios, defesa de trabalhos de conclusão de curso e atividades de laboratório, quando aplicáveis (Brasil, 2005a, art. 1º, §1º). O decreto também passou a contemplar os polos entre as estruturas de suporte necessárias à execução descentralizada das atividades da modalidade. Com isso, a EaD passa a se articular como um sistema mais estruturado, com regras mais definidas para funcionamento, expansão e supervisão.

Outro passo decisivo na trajetória da EaD como política pública ocorreu com a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), instituída pelo Decreto nº 5.800 (Brasil, 2006), o qual estabelece que o Sistema UAB tem como finalidade “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (Brasil, 2006, art. 1º), com ênfase na atuação das instituições públicas. Entre seus objetivos, destacam-se a formação inicial e continuada de professores da educação básica e a ampliação do acesso à educação superior pública em regiões historicamente desassistidas. Diferentemente da expansão observada posteriormente no setor privado, a UAB se estruturou a partir de uma lógica de cooperação federativa, articulando União, estados, municípios e universidades públicas. Essa configuração evidencia que a expansão da EaD não se desenvolveu sob uma única lógica institucional: no âmbito da UAB, a ampliação do acesso esteve associada à indução estatal e à oferta pública, aspecto que posteriormente contrastaria com o crescimento predominantemente privado da modalidade.

A partir da década de 2010, a EaD passa a integrar de modo mais orgânico as estratégias nacionais de expansão do ensino superior, em um contexto fortemente orientado por metas de ampliação do acesso. O PNE 2014–2024 (Brasil, 2014) expressa esse horizonte ao estabelecer a elevação da taxa líquida de matrícula para 33% da população de 18 a 24 anos, bem como ao prever que 40% da expansão das novas matrículas deveria ocorrer no segmento público.

Como analisa Cunha (2007), a expansão do ensino superior brasileiro tem sido historicamente condicionada por restrições orçamentárias e limites estruturais da rede pública, o que dificulta a ampliação física das instituições estatais no ritmo das metas de expansão definidas nas políticas educacionais. Nesse contexto, a EaD consolidou-se como alternativa institucional relevante para viabilizar a expansão do sistema, especialmente no setor privado, apoiada na flexibilidade tecnológica, na capilarização territorial e na possibilidade de atendimento a públicos diversos.

Esse movimento de expansão articulou-se também a políticas de financiamento e concessão de bolsas destinadas ao ensino superior privado. A criação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), pela Lei nº 10.260 de 2001 (Brasil, 2001b), e a implementação do Programa Universidade para Todos (ProUni), pela Lei nº 11.096 de 2005, ampliaram mecanismos de acesso às instituições privadas (Brasil, 2005b). No PNE 2014–2024, essa articulação tornou-se mais explícita, uma vez que a estratégia 12.20 previu a ampliação dos benefícios do Fies e do ProUni para estudantes matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância (Brasil, 2014).

Assim, financiamento público, bolsas e expansão privada passam a integrar uma configuração mais ampla das políticas de ampliação do acesso ao ensino superior. Como destaca Belloni (2015), a articulação entre crédito educativo e expansão da EaD contribuiu para redefinir o papel do Estado no campo da educação superior, que passa a atuar de forma combinada entre a oferta direta e mecanismos de indução financeira da expansão.

Nesse contexto, Arruda e Arruda (2015) problematizam a identificação automática entre expansão quantitativa e democratização do ensino superior, destacando que a ampliação do acesso precisa ser analisada também à luz das condições de permanência, formação e efetivação do direito à educação. Essa perspectiva permite compreender que o crescimento das matrículas, embora amplie oportunidades de ingresso, não assegura, por si só, uma democratização substantiva.

Em diálogo com essa análise, Cunha (2007) evidencia que a expansão do ensino superior brasileiro se constituiu historicamente por meio de diferentes arranjos entre Estado e setor privado, que contribuíram para ampliar e diversificar a oferta. Assim, mais do que um processo meramente quantitativo, essa expansão deve ser compreendida a partir das condições institucionais, regulatórias e pedagógicas que a sustentam. O crescimento e a diversificação da oferta, acompanhados pelo fortalecimento da participação privada, constituem, desse modo, o contexto em que se inserem as mudanças regulatórias promovidas a partir de 2017.

A promulgação do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, marca uma nova etapa na regulação da Educação a Distância no Brasil, caracterizada por uma maior flexibilização normativa e pela ampliação da autonomia das instituições de ensino superior. O decreto redefine a EaD como uma modalidade educacional sustentada por processos didático-pedagógicos mediados por tecnologias da informação e comunicação, nos quais estudantes e profissionais da educação desenvolvem atividades formativas em tempos e espaços distintos. Essa definição enfatiza não apenas o uso das TICs, mas também a necessidade de políticas de acompanhamento, avaliação e qualificação dos recursos humanos, sinalizando uma mudança importante na forma como o Estado passa a compreender e regular a modalidade (Brasil, 2017).

À luz dessa nova configuração normativa, Guimarães *et al.* (2023) apontam que um dos aspectos mais controversos do decreto reside na autorização para o credenciamento de instituições de ensino superior exclusivamente voltadas à oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância, conforme previsto no artigo 11, §2º, rompendo com a exigência anterior que vinculava o credenciamento da EaD à oferta presencial e abrindo espaço para a atuação de instituições integralmente virtuais. Além disso, o artigo 16 amplia a autonomia institucional na criação de polos, condicionando-a aos parâmetros definidos pelo Ministério da Educação a partir dos processos de avaliação institucional (Brasil, 2017).

A relevância dessas mudanças não reside apenas na flexibilização dos procedimentos regulatórios, mas nos efeitos que essa alteração produziu sobre a escala potencial da oferta. Gonzaga *et al.* (2025) consideram que essas alterações normativas favoreceram a expansão acelerada da EaD, ao passo que Dourado, Moraes e Siqueira (2024) acrescentam que essa flexibilização deslocou uma parte significativa da responsabilidade pela qualidade para o mercado, reduzindo a capacidade estatal de controle e favorecendo a consolidação de grandes conglomerados educacionais. Nesse sentido, o Decreto nº 9.057 expressa, de forma emblemática, a tensão entre a ampliação do acesso e os processos de financeirização da educação, configurando um cenário no qual a escala e a racionalização da oferta tendem a se sobrepor ao debate sobre a qualidade formativa (Dourado; Moraes; Siqueira, 2024).

Diante desse crescimento acelerado e das críticas que se intensificaram em relação aos limites de uma expansão pautada, principalmente, em indicadores quantitativos, especialmente no que se refere às condições de ensino, ao acompanhamento pedagógico e à qualidade da formação oferecida, o Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, passa a se configurar como um novo marco regulatório da Educação a Distância (Brasil, 2025). O texto legal sinaliza um movimento de reequilíbrio entre a ampliação do acesso e a necessidade de assegurar padrões formativos mais consistentes, recolocando a regulação estatal como elemento estruturante desse processo. Nesse sentido, o decreto:

Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017, 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 (Brasil, 2025, p. 1).

Avalia-se que a publicação do Decreto nº 12.456 de 2025 representa uma reação estatal às fragilidades acumuladas durante o ciclo de flexibilização regulatória, especialmente no que se refere ao enfraquecimento da mediação pedagógica e à redução do contato formativo em áreas de maior exigência prática. Essa interpretação dialoga com Barletta (2025), para quem o novo marco regulatório responde justamente aos limites evidenciados pela expansão da EaD, ao recolocar em primeiro plano aspectos relacionados à mediação pedagógica, à interação formativa e às especificidades de cursos que demandam maior articulação entre teoria e prática.

O Decreto de 2025 também reorganiza a compreensão da EaD ao estabelecer princípios específicos para sua oferta no ensino superior. Entre eles, destacam-se a “promoção do acesso à educação superior de qualidade”, a “garantia do direito ao acesso, à permanência e à aprendizagem independentemente do formato de oferta” e a “promoção da interação entre estudantes e profissionais da educação” (Brasil, 2025, art. 2º, incisos I, III e IV). Para Barletta (2025), ao explicitar esses princípios, o marco legal desloca a EaD de uma visão puramente instrumental e recoloca o projeto pedagógico e a interação humana no centro do debate sobre qualidade acadêmica.

Na mesma direção, o artigo 25 determina que “os materiais didáticos utilizados na educação a distância deverão refletir o planejamento pedagógico e a organização curricular do curso ou unidade curricular, asseguradas a qualidade e a efetividade do processo de ensino e aprendizagem, sob a coordenação pedagógica do docente” (Brasil, 2025, art. 25). Essa diretriz dialoga com a defesa de Arruda e Arruda (2015) sobre a centralidade do professor como mediador do processo formativo, condição indispensável para a credibilidade e sustentabilidade pedagógica da EaD.

Outro elemento relevante do decreto é a redefinição dos formatos permitidos para cursos que demandam maior intensidade de atividades práticas e presenciais. O artigo 8º determina que os cursos de Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia sejam ofertados exclusivamente no formato presencial. Já o artigo 9º veda a oferta integralmente a distância dos cursos da área da saúde e das licenciaturas, que passam a se submeter aos formatos e percentuais de presencialidade definidos pelo novo marco regulatório (Brasil, 2025, arts. 8º–9º). Barletta (2025) observa que essa medida responde a críticas recorrentes de conselhos profissionais e da sociedade civil, reconhecendo que certas competências formativas demandam presença, supervisão e articulação intensa entre teoria e prática. O decreto também redefine exigências de credenciamento e infraestrutura, determinando “a comprovação de infraestrutura tecnológica e pedagógica compatível com o projeto de curso, bem como a demonstração de políticas de inclusão e de acessibilidade digital” (Brasil, 2025, art. 13), sinalizando um retorno ao papel fiscalizador do Estado após um período de maior flexibilização. Como já advertia Belloni (2015), a regulação estatal é condição indispensável para evitar precarização e garantir coerência entre acesso, qualidade e equidade.

Em síntese, a análise do Decreto nº 12.456 permite compreendê-lo como um movimento de reorientação do marco regulatório da Educação a Distância, no qual a ampliação do acesso passa a ser acompanhada por exigências mais explícitas de presencialidade, mediação pedagógica, infraestrutura, avaliação e responsabilidade institucional. Nessa direção, Barletta (2025) destaca que o novo marco desloca a regulação da modalidade de uma lógica predominantemente orientada pelo acesso e pela escala para uma perspectiva que incorpora, de maneira mais explícita, exigências formativas, pedagógicas e de qualidade.

Essa mudança não elimina as tensões construídas ao longo da trajetória da EaD, mas indica uma inflexão em relação ao ciclo anterior de maior flexibilização da oferta. Mais do que representar uma ruptura com a expansão da modalidade, o novo marco evidencia uma tentativa de reposicionar a qualidade formativa como dimensão indissociável da democratização do acesso. Nessa perspectiva, permanece como questão central compreender em que medida a ampliação quantitativa pode efetivamente converter-se em democratização, sem que a escala da oferta e os interesses mercadológicos se sobreponham às finalidades formativas e à responsabilidade social da educação superior.

Crescimento, mercantilização e desafios de qualidade da Educação a Distância

A expansão da EaD nas últimas décadas transformou de maneira significativa o cenário do ensino superior brasileiro. Mais do que uma alternativa pedagógica, a EaD passou a ocupar uma posição central na organização do sistema, especialmente a partir da década de 2010, quando se consolidou como o principal vetor de crescimento das matrículas. Os dados mais recentes do Censo da Educação Superior confirmam essa mudança estrutural: em 2024, pela primeira vez, as

matrículas em cursos a distância ultrapassaram as presenciais, passando a representar 50,7% do total de matrículas de graduação no país (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2025). Mais do que evidenciar o crescimento da modalidade, esse resultado indica que a EaD deixou de ocupar uma posição complementar para tornar-se constitutiva da própria configuração do ensino superior brasileiro.

Esse crescimento expressivo, no entanto, não se distribui de maneira equilibrada entre os diferentes segmentos do ensino superior. A rede privada, que concentra cerca de 80% das matrículas totais, lidera de forma decisiva a expansão da EaD, enquanto as instituições públicas mantêm predominância do ensino presencial e participação ainda limitada da modalidade a distância em seus ingressos (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024a). Em 2023, mais de 70% dos ingressantes das instituições privadas iniciaram seus estudos por meio da EaD, ao passo que, na rede pública, esse percentual permaneceu inferior a 20% (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024a). Esses dados indicam que a ampliação recente do acesso ao ensino superior tem ocorrido, majoritariamente, por meio da EaD privada, caracterizada pela possibilidade de operação em larga escala e de ampla capilarização territorial.

Para Cunha (2007), a centralidade do setor privado na expansão do ensino superior brasileiro não resulta de um movimento espontâneo, mas de escolhas político-institucionais que, historicamente, conformaram o sistema educacional. Nessa perspectiva, os dados não revelam apenas uma mudança de modalidade de ensino: evidenciam que a expansão contemporânea do acesso vem ocorrendo sob uma configuração institucional específica, marcada pelo protagonismo crescente da oferta privada. Essa constatação torna necessário distinguir ampliação do acesso de democratização, uma vez que ambas não são, por si mesmas, processos equivalentes.

A literatura especializada tem chamado atenção para o fato de que esse movimento não pode ser interpretado apenas como um processo linear de democratização do acesso. Boanafina, Maciel e Lima (2024) destacam que as políticas de ensino superior no Brasil, embora mobilizem discursos de inclusão, expressam contradições próprias de uma sociedade marcada por desigualdades estruturais, na medida em que articulam interesses públicos e lógicas de mercado.

À luz desse debate e dos dados apresentados, equiparar crescimento de matrículas à democratização torna-se analiticamente insuficiente. A ampliação do ingresso constitui uma dimensão indispensável da democratização, mas não a esgota, sobretudo quando sua concretização ocorre predominantemente pela expansão privada e sob condições de oferta que também precisam ser examinadas.

Nesse sentido, a ampliação quantitativa da EaD tende a coexistir com processos de mercantilização do ensino superior, nos quais a educação passa a ser tratada progressivamente como serviço e produto. Essa dinâmica está diretamente relacionada às políticas públicas e aos marcos regulatórios discutidos anteriormente. Os Planos Nacionais de Educação (PNE), ao estabelecerem metas ambiciosas de ampliação do acesso, como a elevação da taxa líquida de matrícula para 33% da população de 18 a 24 anos no PNE 2014–2024, reforçaram a centralidade da expansão como prioridade estatal (Brasil, 2014).

Contudo, a implementação dessas metas ocorreu em um contexto de restrições orçamentárias e de limitada expansão da rede pública presencial, o que contribuiu para o fortalecimento do setor privado como principal executor dessas políticas (Cunha, 2007). Nesse cenário, a EaD apresentou-se como alternativa viável para o cumprimento dos objetivos quantitativos definidos pelo Estado, sobretudo em razão de sua capacidade de expansão em larga escala e de capilarização territorial.

A leitura desse processo permite observar que o Estado não se ausentou da expansão do ensino superior; ao contrário, participou de sua configuração por meio da regulação, do financiamento e de políticas de indução, ao mesmo tempo em que o setor privado assumiu protagonismo crescente na oferta. Belloni (2015) observa que, ao assumir um papel predominantemente indutor, por meio de marcos legais, políticas de financiamento e incentivos à ampliação da oferta, o Estado brasileiro deslocou parte significativa da responsabilidade pela expansão do ensino superior para o mercado educacional.

Esse movimento contribuiu para o que Arruda e Arruda (2015) denominam de “arquitetura de complementaridade entre o público e o privado”, na qual políticas públicas e recursos estatais acabam sustentando a expansão de instituições privadas, inclusive na modalidade a distância. Assim, embora a ampliação das matrículas represente um avanço em termos de acesso, ela também reforça a centralidade do setor privado na oferta do ensino superior.

A intensificação dessa lógica torna-se ainda mais evidente a partir da flexibilização regulatória promovida ao longo da década de 2010. O Decreto nº 9.057 de 2017 ampliou a autonomia das instituições credenciadas para a criação de polos de Educação a Distância, condicionando-a aos parâmetros estabelecidos pelo Ministério da Educação (Brasil, 2017). Em articulação com as mudanças regulatórias implementadas naquele período, essa flexibilização criou condições mais favoráveis à expansão territorial da modalidade.

Os dados do Instituto Semesp evidenciam a magnitude desse crescimento: o número de polos de EaD passou de 7.052, em 2017, para 31.840 em 2022, representando uma expansão de aproximadamente 352%. Desse total, 29.031 polos estavam vinculados à rede privada e 2.809 à rede pública, o que evidencia a forte concentração dessa expansão no setor privado (Instituto Semesp, 2023). Dourado, Moraes e Siqueira (2024) analisam que essa flexibilização transferiu ao mercado uma parcela significativa da responsabilidade pela regulação da qualidade, favorecendo a consolidação de grupos empresariais e aprofundando o processo de mercantilização do ensino superior.

Nesse contexto, a EaD passou a ocupar um lugar ambíguo nas políticas educacionais brasileiras: ao mesmo tempo em que amplia o acesso, também se afirma como estratégia de reorganização mercantil do sistema. Pompeu (2023) sustenta que a expansão da modalidade tem sido interpretada e operacionalizada em termos empresariais, com discursos que apresentam a educação como negócio e enfatizam eficiência, competitividade e escalabilidade. Essa racionalidade se materializa em práticas institucionais que priorizam a captação massiva de estudantes, a padronização curricular e a racionalização de custos, frequentemente em detrimento de projetos pedagógicos mais contextualizados.

Essa lógica mercantil também se expressa nas estratégias de divulgação e comercialização dos cursos. Farias, Souza e Silva (2023), ao analisarem sites que ofertavam cursos superiores a distância, identificaram a predominância de estratégias promocionais centradas em aspectos econômicos, como mensalidades reduzidas, bolsas e descontos, o que evidencia práticas concorrenciais típicas de mercados educacionais altamente competitivos, enquanto aspectos relacionados ao currículo e à formação profissional ocupavam espaço reduzido nas páginas analisadas.

Embora o recorte do estudo não autorize generalizar esse padrão para toda a oferta de EaD, seus resultados revelam uma manifestação concreta da racionalidade mercantil discutida por Pompeu (2023): a formação superior é apresentada ao potencial estudante também por meio de atributos típicos da relação de consumo. Nesse sentido, o problema não está na divulgação de

preços ou oportunidades de bolsas em si, mas na possibilidade de que os atributos econômicos se sobreponham às dimensões pedagógicas no modo como a formação é apresentada e organizada.

No que se refere à qualidade, os dados dos Indicadores de Qualidade da Educação Superior e do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) evidenciam diferenças relevantes entre modalidades e categorias administrativas. Como observa Cunha (2007), processos de massificação tendem a produzir sistemas internamente diferenciados, nos quais a ampliação do acesso convive com assimetrias persistentes nas condições formativas.

Ainda que o Enade avalie cursos e não modalidades isoladamente, nota-se que cursos presenciais, especialmente nas instituições públicas, concentram maior proporção de conceitos 4 e 5, enquanto cursos ofertados na modalidade a distância, majoritariamente privados, apresentam maior incidência de conceitos intermediários, sobretudo em áreas de grande oferta, como licenciaturas e administração (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024b). Esses resultados têm sido associados, na literatura, a fatores estruturais, como a elevada relação estudante/docente, a rotatividade de professores e a padronização excessiva dos materiais didáticos.

Neste mesmo sentido, Leher e Silva (2025) aprofundam essa análise ao demonstrar que o crescimento das matrículas em EaD não foi acompanhado por uma expansão proporcional do corpo docente, resultando em relações docente-discentes pouco compatíveis com processos formativos mais complexos. Com base nos dados do Censo da Educação Superior de 2023, os autores apontam relações aproximadas de um docente para 12 estudantes no ensino presencial público, um para 52 no presencial privado e um para 168 na EaD privada (Leher; Silva, 2025).

A magnitude dessa diferença não permite, isoladamente, concluir pela qualidade ou pela ausência dela, mas evidencia condições de mediação pedagógica substancialmente distintas entre os segmentos. Ademais, a plataformização do ensino e a reorganização do trabalho docente nas grandes corporações educacionais tendem a intensificar jornadas e a fragmentar atividades pedagógicas, com impactos diretos sobre os processos de ensino e aprendizagem. É nesse ponto que a discussão sobre qualidade se conecta diretamente à mercantilização: quando a expansão da escala não é acompanhada por condições equivalentes de mediação e acompanhamento acadêmico, a eficiência operacional pode entrar em tensão com as exigências próprias de um processo formativo complexo.

Dessa forma, a análise do crescimento da EaD revela que a mercantilização do ensino superior brasileiro não resulta exclusivamente da atuação do setor privado, mas emerge da interação entre políticas públicas, legislações e estratégias institucionais. Conforme discutido anteriormente, a trajetória regulatória da EaD criou condições para sua consolidação como modalidade central do sistema, ao mesmo tempo em que possibilitou sua apropriação por agentes privados como modelo de expansão em larga escala.

A coexistência entre democratização do acesso e mercantilização da oferta expressa um campo marcado por tensões permanentes, no qual se articulam interesses públicos, demandas sociais e dinâmicas de mercado, impondo desafios significativos à garantia da qualidade e à função social da educação superior. O ponto central não consiste, assim, em negar o potencial democratizante da EaD, mas em problematizar sob quais condições a ampliação do acesso ultrapassa a dimensão quantitativa da massificação e se converte em democratização efetiva, acompanhada de permanência, mediação pedagógica e qualidade formativa.

Considerações Finais

Este artigo buscou compreender como a Educação a Distância se consolidou como eixo estruturante do ensino superior brasileiro e quais contradições acompanharam esse processo. A análise histórico-regulatória permite concluir que sua expansão não decorreu simplesmente da evolução tecnológica ou da incorporação espontânea de novas práticas pedagógicas, mas foi construída pela articulação entre políticas de ampliação do acesso, mudanças regulatórias e estratégias institucionais desenvolvidas ao longo das últimas décadas. Nesse percurso, a atuação do Estado mostrou-se decisiva tanto para legitimar e ampliar a modalidade quanto para estabelecer as condições sob as quais sua expansão ocorreu.

Os resultados também permitem reconhecer que a EaD produziu uma ampliação concreta das possibilidades de ingresso na educação superior, especialmente para estudantes que encontram barreiras geográficas, econômicas, profissionais ou temporais para frequentar cursos presenciais. Esse potencial democratizante não deve ser desconsiderado. Entretanto, a análise desenvolvida neste estudo indica que ampliação do acesso e democratização não podem ser tomadas como expressões equivalentes. O ingresso constitui uma dimensão fundamental do direito à educação, mas a democratização pressupõe igualmente condições de permanência, aprendizagem, mediação pedagógica e formação de qualidade. É nesse ponto que a expansão da modalidade revela sua principal contradição: ao mesmo tempo em que amplia oportunidades educacionais, desenvolve-se, predominantemente, em um sistema marcado pela forte participação do setor privado e por modelos de oferta capazes de operar em grande escala.

Essa constatação permite compreender democratização e mercantilização não como processos necessariamente excludentes, mas como dinâmicas que podem coexistir no interior da expansão da EaD. O mesmo modelo que amplia oportunidades reais de acesso pode ser organizado segundo estratégias de padronização, escalabilidade e racionalização econômica. Por essa razão, a mercantilização identificada neste estudo não deve ser atribuída exclusivamente à existência ou à atuação de instituições privadas. Ela resulta de uma configuração mais complexa, produzida pela interação entre ação estatal, políticas de expansão, regulação e estratégias institucionais orientadas pelo mercado. A questão central deixa de ser, portanto, se a EaD democratiza ou mercantiliza o ensino superior e passa a ser em quais condições seu potencial democratizante pode prevalecer sobre uma lógica de expansão predominantemente quantitativa.

Os dados analisados reforçam a relevância dessa questão, uma vez que a EaD deixou de ocupar uma posição complementar e passou a constituir uma parcela central do sistema de educação superior brasileiro. Essa mudança de escala torna ainda mais relevantes as condições concretas em que ocorre a formação. Como discutido ao longo do artigo, relações ampliadas entre estudantes e docentes, redução das oportunidades de interação, padronização dos processos formativos e reorganização do trabalho pedagógico podem comprometer justamente aquilo que transforma acesso em experiência educacional efetiva. Nesse sentido, o problema da qualidade não decorre da modalidade a distância em si, mas das condições pedagógicas, institucionais e regulatórias sob as quais ela é ofertada. Essa distinção é fundamental para que a crítica à mercantilização não se converta em uma crítica indiscriminada à EaD e, ao mesmo tempo, para que a defesa de sua capacidade de ampliar o acesso não naturalize condições formativas insuficientes.

Sob essa perspectiva, o Decreto nº 12.456 de 2025 representa uma inflexão relevante no percurso analisado, ao tornar mais explícitas exigências relacionadas à presencialidade, à interação entre estudantes e profissionais da educação, à mediação pedagógica, à infraestrutura,

à valorização da docência e à responsabilidade institucional (Brasil, 2025). Em diálogo com Barletta (2025), compreende-se que o novo marco procura deslocar a regulação de uma lógica fortemente associada à expansão e à escala para outra em que as condições formativas assumem maior centralidade. Contudo, a existência de novas exigências normativas não assegura, por si só, sua concretização. O alcance dessa mudança dependerá da capacidade do Estado de acompanhar, avaliar e fiscalizar sua implementação e das instituições de incorporarem essas exigências aos projetos pedagógicos para além do mero cumprimento formal da legislação.

Diante dos resultados encontrados, considera-se que o enfrentamento das contradições entre democratização e mercantilização exige ações que ultrapassem a restrição ou a simples ampliação da modalidade. No âmbito regulatório, torna-se necessário fortalecer processos de avaliação capazes de considerar não apenas indicadores quantitativos de expansão, mas também condições de mediação pedagógica, relação entre número de estudantes e profissionais da educação, infraestrutura dos polos, acompanhamento acadêmico, permanência e aprendizagem. No âmbito institucional, a expansão das matrículas deve ser acompanhada pela valorização do trabalho docente e da mediação pedagógica, pela garantia de condições adequadas de interação e por políticas de apoio que reconheçam as particularidades do estudante da EaD. Da mesma forma, maior transparência sobre condições de oferta, organização curricular, corpo docente, infraestrutura, indicadores de qualidade e características efetivas dos cursos pode contribuir para que a escolha do estudante não seja orientada predominantemente por preço, descontos ou conveniência, mas também pelas condições formativas oferecidas.

Essas medidas possuem implicações diretas para a formação pessoal e profissional dos estudantes. Democratizar a educação superior não significa apenas permitir o ingresso de um contingente maior de pessoas, mas assegurar que esses estudantes tenham condições de desenvolver conhecimentos, autonomia, capacidade crítica, competências profissionais e participação social. Quando a escala da oferta reduz as possibilidades de interação, acompanhamento e mediação, corre-se o risco de ampliar o acesso ao diploma sem garantir, na mesma proporção, o acesso a uma experiência formativa socialmente significativa. Nesse sentido, políticas de permanência, inclusão digital, acompanhamento acadêmico e fortalecimento dos vínculos entre estudantes, docentes e instituições devem ser compreendidas como componentes da qualidade e não como elementos acessórios à oferta da EaD.

Assim, o posicionamento assumido neste estudo não é de oposição à expansão da Educação a Distância, cuja contribuição para ampliar as possibilidades de acesso ao ensino superior brasileiro é expressiva, mas de defesa de uma democratização que ultrapasse a dimensão numérica. A expansão somente se converte em democratização efetiva quando o acesso é acompanhado de permanência, aprendizagem e condições formativas compatíveis com as finalidades acadêmicas, profissionais e sociais da educação superior. Do mesmo modo, a participação do setor privado não constitui, isoladamente, evidência de mercantilização; o problema emerge quando os imperativos de escala, concorrência e racionalização econômica passam a prevalecer sobre as finalidades pedagógicas e sociais da formação. É nesse equilíbrio que se situa o principal desafio para a política de Educação a Distância no Brasil.

Por fim, considerando que o Decreto nº 12.456 de 2025 constitui um marco recente, seus efeitos concretos ainda não podem ser avaliados a partir do recorte desenvolvido neste estudo. A análise realizada permite identificar uma mudança na orientação normativa, mas sua capacidade de produzir alterações efetivas na qualidade da formação dependerá de sua implementação e dos processos subsequentes de regulação, supervisão e avaliação. Investigações futuras poderão

examinar como essas novas exigências serão incorporadas pelas instituições e percebidas por estudantes e profissionais da educação, contribuindo para verificar se a reorientação regulatória será capaz de aproximar a expansão da EaD de uma concepção mais substantiva de democratização da educação superior.

Referências

- Arruda, E. P.; Arruda, D. E. P. Educação a distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. *Educação em Revista*, v. 31, n. 3, p. 321-338, 2015. Doi: <https://doi.org/10.1590/0102-4698117010>.
- Barletta, T. C. Educação a distância e qualidade acadêmica: perspectivas com o novo marco legal de 2025. *Jornal de Educação Aplicada*, v. 1, n. 1, 2025. Disponível em: <https://jedap.com.br/index.php/jornaldeeducacaoaplicada/article/view/16>. Acesso em: 11 dez. 2025.
- Barros, R. P.; Henriques, R.; Mendonça, R. *Pelo fim das décadas perdidas: educação e desenvolvimento sustentado no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 857). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/31491392-3be9-4be2-9544-8beb09db691>. Acesso em: 18 nov. 2025.
- Belloni, M. L. *Educação a distância*. Campinas: Autores Associados, 2015.
- Boanafina, A.; Maciel, C. E.; Lima, T. S. A dualidade da educação superior brasileira: entre inclusão e mercantilização. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, v. 19, n. 00, e024087, 2024. Doi: <https://doi.org/10.21723/riaee.v19i00.18730>.
- Brasil. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior. *Diário Oficial da União*: Brasília, 20 maio 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/d12456.htm. Acesso em: 11 dez. 2025.
- Brasil. 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, 11 fev. 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2494.htm. Acesso em: 11 dez. 2025.
- Brasil. Decreto nº 2.561, de 27 de abril de 1998. Altera dispositivos do Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. *Diário Oficial da União*: Brasília, 28 abr. 1998b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2561.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.
- Brasil. 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. *Diário Oficial da União*: Brasília, 20 dez. 2005a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.
- Brasil. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. *Diário Oficial da União*: Brasília, 9 jun. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.
- Brasil. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União*: Brasília, 26 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 18 nov. 2025.
- Brasil. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*: Brasília, 10 jan. 2001a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.
- Brasil. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 13 jul. 2001b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.
- Brasil. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni. *Diário Oficial da União*: Brasília, 14 jan. 2005b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.
- Brasil. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. *Diário Oficial da União*: Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 12 dez. 2025.

Brasil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*: Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

Brasil. Ministério da Educação. *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos*. Panorama da Educação a Distância no Brasil. Brasília: MEC, CGEE, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/reunidigital/pdf/REUNIDIGITALVol2_Panorama_EaD_Brasil.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

Cunha, L. A. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100 – Especial, p. 809-829, 2007. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300009>.

Dourado, L. F.; Moraes, K. N.; Siqueira, R. M. Educação superior a distância no Brasil: flexibilização regulatória, expansão e privatização. *Educação & Sociedade*, v. 45, e286167, 2024. Doi: <https://doi.org/10.1590/ES.286167>.

Farias, R. C. P.; Souza, L. J.; Silva, E. A. Mercantilização do ensino superior: uma análise de cursos de Serviço Social a distância. *Textos & Contextos*, v. 22, n. 1, e43247, 2023. Doi: <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2023.1.43247>.

Gil, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

Gonzaga, A. K. S. et al. O processo de expansão da EaD no Brasil: uma análise dos fatores políticos, econômicos e tecnológicos que impulsionaram a expansão da EaD no Brasil. *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, v. 18, n. 5, e17847, 2025. Doi: <https://doi.org/10.55905/revconv.18n.5-204>.

Guimarães, U. A. et al. EaD e ensino superior brasileiro: políticas públicas e uso de TICs. *RECIMA21 – Revista Científica Multidisciplinar*, v. 4, n. 6, 2023. Doi: <https://doi.org/10.47820/recima21.v4i6.3386>.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior 2023*. Brasília: Inep, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 12 dez. 2025.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Indicadores de qualidade da educação superior*: Enade, CPC e IGC. Brasília: Inep, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/indicadores-de-qualidade-da-educacao-superior>. Acesso em: 11 dez. 2025.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior 2024*: notas estatísticas. Brasília: Inep, 2025.

Instituto Semesp. *Mapa do Ensino Superior no Brasil 2023*. 13. ed. São Paulo: Instituto Semesp, 2023. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa/educacao-13>. Acesso em: 17 ago. 2026.

Leher, R.; Silva, A. M. Mercantilização financeirizada da educação, ensino superior a distância e jornadas de trabalho jamais vistas. *Dossiê: Fim da escala 6x1 e redução da jornada de trabalho*, Artigo 1, 2025. Disponível em: <https://pesquisa.ie.unicamp.br/wp-content/uploads/sites/62/2025/10/Artigo-1.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2025.

Lima, T. C. S.; Miotto, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálisis*, v. 10, n. esp., p. 37-45, 2007. Doi: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>.

Litto, F. M.; Formiga, M. (org.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. Disponível em: https://www.abed.org.br/arquivos/Estado_da_Arte_1.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

Mendonça, J. R. C. De et al. Políticas públicas para o Ensino Superior a Distância: um exame do papel da Universidade Aberta do Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 28, n. 106, p. 156-177, 2020. Disponível em: [https://www.scielo.br/j/ensaio/a/KqbwypZHJBL6jrFNp3pDr4S/?format=pdf\(=pt\)](https://www.scielo.br/j/ensaio/a/KqbwypZHJBL6jrFNp3pDr4S/?format=pdf(=pt)). Acesso em: 18 dez. 2025.

Pereira, M. S.; Alves, F. G. Regulamentação do ensino a distância na formação superior no Brasil. *Revista Contemporânea*, v. 4, n. 8, 2024. Doi: <https://doi.org/10.56083/RCV4N8-042>.

Pompeu, S. L. E. O ensino a distância e as novas formas de mercantilização do ensino superior no Brasil. *Educitec – Revista de Estudos e Pesquisas sobre Ensino Tecnológico*, v. 9, 2023. Doi: <https://doi.org/10.31417/educitec.v9.2217>.

Colaboradores

M. C. Buoso: Conceituação, Análise formal, Metodologia, Escrita – rascunho original e Escrita – revisão e edição. K. Carrasqueira: Supervisão, Validação e Escrita – revisão e edição.