

ARTIGO ORIGINAL

OS IMPACTOS DOS NOVOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO EXTERNA IN LOCO: O QUE ESPERAR DE MUDANÇAS PARA OS CURSOS E AS IES NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA?

Hélio Rubens Godoy Lechinewski¹

RESUMO

Este artigo analisa os impactos dos novos instrumentos de avaliação externa do SINAES frente ao marco regulatório da Educação a Distância, estabelecido pelo Decreto nº 12.456/2025. Metodologicamente, realiza-se uma pesquisa qualitativa, documental e prospectiva, examinando a legislação vigente e as propostas do INEP em consulta pública. Os resultados evidenciam uma ruptura com o modelo flexível de 2017, impondo rigor na verificação da presencialidade, infraestrutura de polos e qualificação da mediação pedagógica. Conclui-se que as IES precisarão reestruturar a gestão acadêmica para comprovar a efetividade do ensino-aprendizagem no novo ciclo avaliativo.

Palavras-chave: SINAES; regulação da educação superior; educação a distância; avaliação in loco; gestão acadêmica.

1. Centro Universitário Internacional - UNINTER
helio.l@uninter.com

THE IMPACTS OF THE NEW ON-SITE EXTERNAL EVALUATION INSTRUMENTS: WHAT TO EXPECT OF CHANGES FOR COURSES AND HEIS IN DISTANCE EDUCATION?

ABSTRACT

This article analyzes the impacts of the new SINAES external evaluation instruments regarding the Distance Education regulatory framework established by Decree No. 12.456/2025. Methodologically, a qualitative, documentary, and prospective research is conducted, examining current legislation and INEP's public consultation proposals. Results evidence a break with the flexible 2017 model, imposing rigor in verifying on-site attendance, support center infrastructure, and pedagogical mediation qualification. It is concluded that HEIs will need to restructure academic management to prove teaching-learning effectiveness in the new evaluation cycle.

Keywords: SINAES; higher education regulation; distance education; on-site evaluation; academic management.

LOS IMPACTOS DE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EXTERNA IN SITU: ¿QUÉ CAMBIOS SE PUEDEN ESPERAR PARA LOS CURSOS Y LAS IES EN LA EDUCACIÓN A DISTANCIA?

RESUMEN

Este artículo analiza los impactos de los nuevos instrumentos de evaluación externa del SINAES frente al marco regulatorio de la Educación a Distancia, establecido por el Decreto n.º 12.456/2025. Metodológicamente, se realiza una investigación cualitativa, documental y prospectiva, examinando la legislación vigente y las propuestas del INEP sometidas a consulta pública. Los resultados evidencian una ruptura con el modelo flexible de 2017, imponiendo rigor en la verificación de la presencialidad, la infraestructura de los polos y la cualificación de la mediación pedagógica. Se concluye que las IES deberán reestructurar la gestión académica para demostrar la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje en el nuevo ciclo de evaluación.

Palabras clave: SINAES; regulación de la educación superior; educación a distancia; evaluación in situ; gestión académica.

1 Introdução

A trajetória da avaliação da educação superior no Brasil, amparada nas duas últimas décadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, instituído pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, não pode ser compreendida de forma dissociada dos movimentos regulatórios que ordenam a oferta de cursos e o funcionamento das Instituições de Ensino Superior - IES. Há uma relação intrínseca e de codependência entre a norma regulatória, que estabelece as regras para a oferta dos cursos de graduação, e o instrumento de avaliação, que verifica a aderência das instituições e seus cursos, a essas regras e a qualidade do processo formativo. Historicamente, cada alteração significativa no marco legal da educação, especialmente no que tange à Educação a Distância - EaD, reverberou na reconfiguração das matrizes de avaliação externa in loco, exigindo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, adaptações que oscilaram entre a especialização dos indicadores e a tentativa de unificação dos critérios avaliativos.

Nesse cenário evolutivo, o Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, representou um marco decisivo ao regulamentar o artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, estabelecendo os parâmetros para a oferta da EaD com foco na obrigatoriedade de momentos presenciais (MELLO et al., 2023). Ao definir que a avaliação do estudante, os estágios obrigatórios, a defesa de trabalhos de conclusão de curso e as atividades de laboratório deveriam ocorrer presencialmente (BRASIL, 2005), o decreto moldou as diretrizes dos processos acadêmicos e para a estrutura física necessária para a oferta EaD, consolidando a figura dos polos de apoio presencial - PAP. Essa exigência legal impactou diretamente os instrumentos de avaliação utilizados entre 2006 e 2016, que precisaram incorporar indicadores específicos para verificar a existência e a adequação desses processos e infraestruturas descentralizadas, bem como a qualificação do corpo de tutores, figura central no modelo pedagógico então desenhado.

Os instrumentos de avaliação vigentes nesse período, refletiam essa preocupação com a especificidade da oferta de cursos a distância. Documentos como o instrumento de avaliação de cursos de 2008 e suas revisões subsequentes traziam em seu bojo indicadores exclusivos para a EaD, como a verificação da "coerência entre o PPC e o modelo de Educação a Distância utilizado", a análise da "efetividade na utilização dos mecanismos gerais de interação entre professores, alunos e tutores" e a avaliação das "instalações para equipe de tutores e professores" (BRASIL, 2008; BRASIL, 2010). Havia, portanto, um reconhecimento de que a arquitetura pedagógica e administrativa da EaD demandava um olhar avaliativo particularizado, distinto do aplicado aos cursos presenciais, buscando assegurar que a mediação tecnológica não comprometesse a qualidade da formação.

Uma inflexão significativa nessa trajetória ocorreu com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, que atualizou a regulamentação da EaD, introduzindo uma lógica de maior flexibilidade na oferta. Ao permitir o credenciamento de instituições exclusivamente para a educação a distância, sem a exigência prévia de credenciamento para a oferta presencial, e ao possibilitar que IES credenciadas abrissem novos polos de apoio presencial independentemente de autorização prévia, o decreto alterou a dinâmica de expansão do sistema (BRASIL, 2017a). Essa mudança regulatória deslocou o eixo de controle do Estado, que passou a depender mais dos resultados dos processos avaliativos e dos indicadores de qualidade para monitorar uma rede de oferta que crescia de forma acelerada¹ (MELLO et al., 2023, p. 9s).

¹ A flexibilização da regulação promovida em 2017, foi um fator determinante para a aceleração da expansão da EaD no Brasil. Dados do Censo da Educação Superior de 2023 evidenciam essa transformação. Em 2020, pela primeira vez na série histórica, o número de ingressantes em cursos de graduação na modalidade a distância (cerca de 2 milhões) superou o de ingressantes na modalidade presencial (cerca de 1,7 milhões); em 2023 essa margem se acentuou, de modo que os novos discentes da EaD, representaram 62,8% do total de novos alunos do ensino superior naquele ano. O número de vagas ofertadas na EaD também atingiu um recorde, superando 19 milhões em 2023, enquanto as matrículas totais na modalidade chegaram a 4,9 milhões, correspondendo a 49,2% do total de matrículas na graduação. Esse crescimento expressivo, concentrado majoritariamente na rede privada (que respondia então, por 95,9% das matrículas em EaD), gerou indagações e preocupações no âmbito do Ministério da Educação, sobre a garantia da qualidade da formação, culminando com a revisão do marco regulatório e dos processos de avaliação para essa modalidade em 2025 (INEP, 2024).

Concomitantemente à flexibilização trazida pelo novo decreto, observou-se um movimento de consolidação e unificação dos instrumentos de avaliação. A partir da Nota Técnica DAES/INEP nº 8/2015, iniciou-se um processo para integrar as diferentes matrizes avaliativas em um modelo mais coeso, culminando na publicação, em 2017, de instrumentos unificados para as diferentes modalidades de formação (licenciaturas, bacharelados e tecnólogos), e para as ofertas presencial e a distância (BRASIL, 2017c). Essa unificação, embora visasse aumentar a isonomia e simplificar a operacionalização do sistema, acabou por diluir algumas das especificidades da avaliação da EaD. Indicadores que antes detalhavam a atuação da tutoria ou a infraestrutura dos polos foram absorvidos em categorias mais genéricas ou tratados de forma transversal, o que gerou debates sobre a capacidade desses novos instrumentos de capturar as nuances de modelos pedagógicos cada vez mais massivos e digitalizados (COSTA et al., 2022, p. 11; CAVALCANTI; GUERRA; GOMES, 2021, p. 17).

Esse descompasso entre a rápida evolução das tecnologias educacionais, a expansão da oferta impulsionada pelo marco regulatório de 2017 e a generalização dos instrumentos de avaliação criou um cenário de tensão que se estende até o presente momento. A necessidade de revisar esse modelo, buscando um equilíbrio entre a regulação da oferta e a garantia da qualidade por meio de uma avaliação mais aderente à realidade das instituições, é o que motiva as discussões sobre os novos instrumentos ocorridas em 2025. O contexto atual exige, portanto, uma análise prospectiva que considere não apenas as normas postas, mas como a avaliação externa pode induzir práticas de gestão que assegurem a efetividade acadêmica e social das IES.

Metodologicamente, este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa e exploratória, baseada em levantamento documental e bibliográfico (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174-188; GIL, 2002, p. 41s). O corpo da análise compreende, primariamente, a legislação educacional vigente, com ênfase na evolução dos marcos regulatórios da EaD, e os documentos técnicos disponibilizados pelo INEP referentes aos instrumentos de avaliação externa in loco. A análise dos dados dar-se-á por meio de uma abordagem comparativa e prospectiva, confrontando as exigências dos ciclos avaliativos anteriores com as novas diretrizes propostas na consulta pública do INEP realizada em 2025. O texto estrutura-se, portanto, partindo da contextualização histórica e regulatória, avançando para o exame do novo marco legal aprovado em 2025 e das novas dimensões avaliativas propostas, para concluir com a projeção das implicações gerenciais para a Educação a Distância a partir de 2026.

2 O Novo Marco Regulatório da EaD, a Partir do Decreto 12.456/2025

A compreensão da dinâmica evolutiva da educação superior no Brasil, delineada na seção anterior, revela uma relação dinâmica entre a flexibilização e o controle, culminando em um cenário de expansão acelerada da EaD entre 2017 e 2024, ocasionando novas demandas por regulação e garantia da qualidade. Se o período anterior foi marcado por uma abertura regulatória que permitiu a massificação do acesso, o momento atual, inaugurado em 2025, reflete uma inflexão estratégica do Estado na busca por reordenar a oferta de cursos a distância. Nesse contexto, a publicação do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, representa uma reestruturação profunda da EaD no país (BRASIL, 2025a).

Essa nova diretriz legal, regulamentada pela Portaria MEC nº 506, de 10 de julho de 2025, emerge como resposta às lacunas deixadas pelo marco anterior, consubstanciado no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017, e na Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. Enquanto a legislação de 2017 priorizava a autonomia das IES para a expansão de polos e a oferta de cursos, muitas vezes desvinculando o crescimento da capacidade instalada verificada in loco, o novo marco de 2025 reestabelece o controle estatal sobre os processos de entrada e permanência no sistema. A ênfase

desloca-se da facilitação da oferta para a garantia da efetividade do processo de ensino-aprendizagem, introduzindo parâmetros mais rígidos para a presencialidade, a mediação pedagógica e a infraestrutura de apoio (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2025a; BRASIL, 2025b).

Uma das mudanças mais estruturantes trazidas pelo Decreto nº 12.456/2025 diz respeito à própria concepção dos tipos de oferta. O texto legal abandona a dicotomia rígida anterior e institucionaliza o tipo de oferta semipresencial como uma categoria distinta, com requisitos específicos de carga horária e infraestrutura. Essa alteração visa mitigar a proliferação de cursos que, sob a égide da legislação de 2017, operavam com presencialidade mínima, muitas vezes em áreas que demandam formação prática intensiva. A Portaria MEC nº 506/2025 instrumentaliza essa visão ao definir percentuais claros para atividades presenciais e síncronas mediadas, estabelecendo que a qualidade da formação não pode prescindir da interação direta e do suporte físico adequado, revertendo a lógica de "virtualização total" que havia ganhado espaço no período anterior (BRASIL, 2025a; BRASIL, 2025b).

Além da redefinição dos tipos de oferta, o novo marco regulatório impõe restrições significativas à expansão da rede de polos de apoio presencial, um dos pontos centrais da expansão observada nos últimos anos. Se em 2017 a abertura de polos estava condicionada quase que exclusivamente ao Conceito Institucional – CI da Instituição, o regramento de 2025 retoma a necessidade de vinculação estrita entre a qualidade comprovada da instituição e sua capacidade de expansão, limitando o quantitativo de novos polos permitidos anualmente conforme o desempenho da IES nas avaliações externas (BRASIL, 2017b; BRASIL, 2025d). Essa medida, aliada à exigência de infraestrutura física mais robusta, sinaliza um retorno à materialidade da instituição de ensino, onde o polo volta a ser concebido como um espaço acadêmico de suporte efetivo ao estudante.

Outro ponto de destaque na nova legislação é a qualificação da mediação pedagógica. O Decreto de 2025 e sua portaria regulamentadora, estabelecem parâmetros para a atuação de tutores e mediadores, fixando razões máximas de alunos por docente nas atividades síncronas e exigindo formação específica para esses profissionais. Essa diretriz contrasta com o marco de 2017, que permitia modelos de tutoria massiva com pouca interação qualificada. A intenção clara é assegurar que a tecnologia sirva como meio de aproximação e não de distanciamento pedagógico, garantindo que o estudante da EaD tenha acesso a um suporte acadêmico compatível com a complexidade de sua formação.

Essas alterações normativas repercutem diretamente na lógica de verificação da qualidade, tornando obsoletos os instrumentos de avaliação desenhados sob a vigência do marco anterior. A introdução de conceitos como atividades síncronas mediadas, a distinção clara entre tipos de oferta e as novas restrições de infraestrutura exigem que o INEP desenvolva novas ferramentas capazes de mensurar essas variáveis com precisão. É nesse contexto de readequação que se inserem as propostas dos novos instrumentos de avaliação externa in loco, que devem traduzir em indicadores verificáveis as exigências de maior rigor e presencialidade estabelecidas pela nova legislação, tema que será objeto de análise detalhada na próxima seção deste estudo.

3 Do Novo Ciclo Avaliativo à Estrutura dos Novos Instrumentos

A reconfiguração do marco regulatório da educação superior, consolidada em 2025, não opera de forma isolada; ela exige uma reestruturação dos mecanismos de verificação da qualidade. Nesse sentido, a proposta dos novos instrumentos de avaliação externa *in loco*, apresentada pelo INEP e submetida à consulta pública ao longo de 2025, não deve ser compreendida apenas como uma atualização de indicadores, mas como parte integrante de uma reformulação sistêmica do ciclo avaliativo do SINAES. Antes de adentrar na análise das dimensões propostas, é necessário compreender o novo fluxo avaliativo no qual esses instrumentos serão aplicados, uma vez que a lógica de avaliação deixa de ser centrada exclusivamente na individualidade do curso, para adotar uma perspectiva mais abrangente e setorial.

A mudança paradigmática proposta pelo INEP reside na transição de um modelo de avaliação pontual, muitas vezes desconectado das especificidades das áreas de formação, para uma avaliação organizada por grandes áreas do conhecimento. Para operacionalizar essa diretriz, adota-se como referência a Classificação Internacional Normalizada da Educação - CINE Brasil, para o agrupamento dos cursos de graduação. Essa reorganização estrutural visa superar a generalidade dos instrumentos vigentes desde 2017, permitindo que o olhar avaliativo considere as particularidades pedagógicas e de infraestrutura inerentes a cada campo do saber, seja ele da saúde, das engenharias, das humanidades ou das ciências exatas².

² A Classificação Internacional Normalizada da Educação - CINE, adaptada para o Brasil, organiza os cursos de graduação em 10 grandes áreas gerais, como 01 Educação; 02 Artes e humanidades; 03 Ciências Sociais, comunicação e informação; 04 Negócios, administração e direito; 05 Ciências naturais, matemática e estatística; 06 Computação e Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); 07 Engenharia, produção e construção; 08 Agricultura, silvicultura, pesca e veterinária; 09 Saúde e bem-estar; e 10 Serviços. Essa estrutura permite agrupar cursos com afinidades pedagógicas e de infraestrutura para fins de avaliação (BRASIL, 2025c, p. 13).

Essa nova organização fundamenta a proposta de um novo ciclo avaliativo trienal, desenhado para integrar os três principais processos do SINAES: o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE, a Avaliação *in loco* e a Autoavaliação Institucional. Diferentemente do modelo anterior, onde a avaliação *in loco* ocorria majoritariamente por demanda regulatória (reconhecimento ou renovação) e muitas vezes de forma descompassada com o ENADE, a nova proposta sincroniza esses processos. Como se pode observar na Figura 1, o novo ciclo prevê que, a cada ano, um grupo específico de áreas da CINE Brasil seja o foco prioritário das ações de avaliação. Enquanto um grupo de áreas realiza o ENADE, outro pode estar passando pela avaliação externa *in loco*, e um terceiro consolidando seus processos de autoavaliação, garantindo que, ao final do triênio, todos os cursos tenham sido submetidos às três instâncias avaliativas (INEP, 2025).

Figura 1 – Novo Ciclo Avaliativo do SINAES a Partir de 2025



Fonte: (TEIXEIRA, 2025, p. 15)

É dentro dessa nova lógica de fluxo e agrupamento que se inserem os novos instrumentos de avaliação externa, introduzindo uma arquitetura modular, rompendo com a estrutura unificada vigente desde 2017, que utilizava um instrumento único para todas as áreas e tipos de oferta. O novo modelo é composto por uma matriz de três dimensões comuns, aplicável a todos os cursos independentemente da área, que dialoga com uma quarta dimensão específica, idealizada para capturar as singularidades das grandes áreas da CINE Brasil. Apesar da estrutura proposta manter a organização clássica das três dimensões, ela promove alterações substanciais na concepção e no detalhamento dos elementos avaliados, visando alinhar a verificação in loco às exigências de maior rigor e presencialidade estabelecidas pelo Decreto nº 12.456/2025.

Antes de adentrar ainda mais nas inovações do novo instrumento proposto em 2025, faz-se necessária uma análise crítica do instrumento de avaliação vigente desde 2017, utilizado para os atos de reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Ao examinar a matriz desse instrumento, observa-se que, do total de indicadores que o compõem, aproximadamente doze contemplam as particularidades do tipo de oferta a distância ou possuem critérios de análise exclusivos para esses cursos. Esses indicadores concentram-se majoritariamente nas Dimensões 1 (Organização Didático-Pedagógica) e 2 (Corpo Docente e Tutorial), abordando temas como a estruturação das atividades de tutoria (Indicador 1.14); a adequação do Ambiente Virtual de Aprendizagem - AVA (Indicador 1.17); a existência e funcionalidade da equipe multidisciplinar (Indicador 2.2); e a qualificação e experiência do corpo de tutores (Indicadores 2.13 e 2.14). Na Dimensão 3 (Infraestrutura), a especificidade da EAD é menos frequente, limitando-se basicamente aos laboratórios didáticos (indicador 3.8 e 3.9), à logística de material didático (Indicador 3.14), e aos ambientes profissionais vinculados aos polos (Indicador 3.18), o que reflete a lógica regulatória daquele período, que tendia a desmaterializar a exigência de infraestrutura física nos PAP em favor de soluções logísticas e virtuais (BRASIL, 2017c).

Essa configuração do instrumento de 2017 revela uma concepção de avaliação que, embora busque integrar os tipos de oferta em um documento único, acaba por tratar a educação a distância por meio de apêndices ou adaptações da lógica presencial, com forte ênfase na figura do tutor e na disponibilização de conteúdo via AVA. A análise detida dos critérios sugere que o instrumento foi idealizado para um modelo de EaD focado na massificação e na assincronicidade, onde a "interação" (Indicadores 1.19 e 2.15) é verificada mais pela existência de mecanismos formais do que pela

efetividade pedagógica da mediação. Diante da realidade atual, caracterizada pela hibridização do ensino e pela exigência de maior presencialidade trazida pelo novo marco regulatório de 2025, esse instrumento mostra-se insuficiente para capturar as nuances da qualidade acadêmica exigida, validando processos que, muitas vezes, cumprem requisitos documentais de tutoria e material didático, mas possuem limitações em entregar uma experiência de aprendizagem robusta e prática ao estudante.

Diante da necessidade de realinhar os processos avaliativos às dinâmicas contemporâneas da educação superior, o INEP empreendeu estudos propositivos visando à reestruturação das dimensões da avaliação externa. Esse esforço institucional buscou refletir as transformações do sistema educacional, revisando os objetos de avaliação para garantir seu alinhamento aos parâmetros de qualidade e às exigências normativas, pedagógicas e sociais vigentes. O ponto culminante desse processo foi a apresentação dos novos instrumentos, submetida à consulta pública entre 18 de junho e 18 de julho de 2025³, um movimento de construção coletiva que registrou 4.491 contribuições da comunidade acadêmica e da sociedade civil⁴.

³ O lançamento da consulta pública e a apresentação técnica da proposta foram transmitidos em evento oficial do INEP, disponível em: <<https://www.youtube.com/live/R1fhB0KLxss>>.

⁴ Os dados sobre a participação e o consolidado das contribuições estão detalhados na plataforma 'Participa + Brasil', acessível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/instrumento-de-avaliacao-in-loco-de-cursos-de-graduacao-dimensoes-comuns>>.

A proposta apresentada rompe com a arquitetura do instrumento de 2017, abandonando a lógica de "Indicadores" e "Critérios de Análise" subjetivos para adotar uma estrutura baseada em "Objetos de Avaliação". Nessa nova sistemática, cada Objeto é desdobrado em "Atributos" e seus respectivos "Qualificadores", estabelecendo uma matriz de avaliação objetiva e cumulativa. A atribuição dos conceitos, mantida na escala de 1 a 5, deixa de depender da interpretação sobre o grau de suficiência, como "suficiente", "muito bom/muito bem" ou "excelente", e passa a ser condicionada ao atendimento integral e escalonado dos requisitos. Para atingir o Conceito 3, por exemplo, o curso deve cumprir todos os qualificadores do atributo correspondente ao nível 2, acrescidos dos requisitos do atributo de nível 3, e assim sucessivamente até o nível de excelência, exigindo evidências concretas para cada etapa (INEP, 2025a).

A proposta de reformulação do instrumento de avaliação externa in loco, não se limita apenas à reestruturação das dimensões comuns a todos os cursos; ela avança para um nível de especificidade inédito com a introdução da Dimensão 4, dedicada exclusivamente aos Objetos de Avaliação por Áreas. Seguindo a lógica de agrupamento da CINE Brasil, essa nova dimensão estabelece critérios de verificação, formulados para capturar as singularidades formativas e de infraestrutura de cada grande campo do conhecimento e formação, que ganham indicadores alinhados à sua natureza prática e voltada ao mercado de trabalho⁵. Essa segmentação permite que a avaliação transponha a barreira da genericidade, exigindo das instituições não apenas o cumprimento de requisitos transversais, mas a demonstração de competências, recursos laboratoriais e práticas pedagógicas intrínsecas à identidade de cada área, o que representa um salto qualitativo na capacidade do Estado de aferir a pertinência e a solidez da formação oferecida pelos cursos de graduação, especialmente em um contexto de expansão e diversificação da oferta educacional⁶.

⁵ A consulta pública específica para a Dimensão 4 das áreas de Engenharia, Produção e Construção; Educação; e Saúde e Bem-Estar; foi disponibilizada na plataforma 'Participa + Brasil', acessível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/inep>>.

⁶ A consulta pública para a Dimensão 4 das áreas de Ciências Sociais, Comunicação e Informação; Administração, Negócios e Direito; Artes e Humanidades e Cursos Superiores de Tecnologia (CST) também foi realizada em 2025, com detalhes disponíveis em: <<https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/sinaes>>.

Em uma análise comparativa, a proposta do novo instrumento de 2025 apresenta-se consideravelmente mais densa e abrangente que seu predecessor, ampliando o escopo da verificação para áreas que anteriormente eram tratadas de forma transversal ou com menor peso. Enquanto o instrumento de 2017 concentrava a avaliação em indicadores genéricos, a nova matriz detalha Objetos específicos para temas estratégicos, como a política de acompanhamento de egressos, que deixa de ser

apenas um elemento pontual para se tornar um componente estruturado de avaliação da efetividade social e profissional da formação. Essa expansão de quesitos reflete a intenção de capturar a complexidade da gestão acadêmica atual, exigindo das IES não apenas a formalização de processos, mas a demonstração de resultados efetivos na formação discente e na inserção profissional, elevando significativamente o grau de exigência da regulação estatal sobre a oferta dos cursos de graduação no país.

4 Impactos para os Cursos e as IES na EaD da Nova Proposta de Avaliação Externa

A implementação do novo ciclo avaliativo desenhado pelo INEP para as visitas in loco que se iniciam em 2026, não representa apenas uma alteração procedimental, mas uma reconfiguração profunda da lógica de verificação da qualidade, com implicações diretas e substanciais para o formato de oferta de cursos na modalidade a distância. É fundamental registrar que, no processo de construção dessa proposta, a especificidade da educação mediada por tecnologias não foi tratada de forma marginal; ao contrário, contou com a atuação dedicada de uma Comissão Assessora de Área – CAA, específica para a Educação a Distância, que trabalhou em consonância com a comissão das dimensões comuns. O resultado é um instrumento que introduz atributos e qualificadores de caráter transversal, que exigem das IES a demonstração inequívoca da materialidade e da efetividade dos processos pedagógicos, desafiando o modelo de gestão massificado que prevaleceu na última década.

Na análise da Dimensão 1 (Organização Didático-Pedagógica), o impacto mais imediato sobre os cursos reside na necessidade de evidenciar a operacionalização do que o novo instrumento denomina de "Programa de Gestão da Aprendizagem" (Objeto 1.5). Para as graduações ofertadas a distância ou no formato semipresencial, isso implica a superação da simples disponibilização de conteúdos em Ambientes Virtuais de Aprendizagem – AVA. Os coordenadores de curso precisarão apresentar evidências concretas (relatórios de *analytics*), atas de reuniões de nivelamento, registros de intervenções pedagógicas que demonstrem que o percurso formativo do estudante é monitorado ativamente (INEP, 2025a; INEP, 2025b). A exigência de atributos que comprovem a "identificação de estudantes com dificuldades de aprendizagem" e a "oferta de ações de apoio pedagógico tempestivas" impõe um nível de gestão acadêmica focado no indivíduo, que muitas estruturas de EaD, desenhadas para o atendimento em larga escala, terão dificuldade em atender sem uma revisão de seus processos de tutoria e acompanhamento.

Com a vigência do Decreto nº 12.456/2025, que estipula percentuais mínimos de atividades presenciais físicas e síncronas mediadas, o instrumento de avaliação externa das graduações, exigirá que o curso demonstre como essa carga horária é efetivamente cumprida. Não bastará prever momentos de encontro no Projeto Pedagógico do Curso – PPC, será necessário comprovar, por meio de registros de frequência biométricos ou digitais auditáveis, que o estudante participou dessas atividades (BRASIL, 2025a). Esse requisito impacta diretamente a organização curricular, forçando a migração de disciplinas puramente auto-instrucionais para modelos híbridos, onde a sincronia e a presença física são componentes estruturantes da nota e da frequência, e não apenas eventos esporádicos de avaliação.

Quanto à Dimensão 2 (Corpo Docente e Tutorial), a proposta do novo instrumento alinha-se à Portaria MEC nº 506/2025 ao distinguir e qualificar as diferentes atuações docentes, gerando impactos financeiros e operacionais. Os Objetos de avaliação que tratam da atuação da equipe multidisciplinar e, especificamente, da mediação pedagógica, introduzem qualificadores que verificam a relação numérica entre docentes mediadores e estudantes. A imposição de limites para a atuação síncrona (como a razão

de 1 professor para 70 alunos) exigirá das IES um redimensionamento de seus quadros funcionais (BRASIL, 2025d). Além disso, o instrumento induz a existência de um corpo de mediadores pedagógicos com qualificação específica na área dos cursos em que atuam. E para obter conceitos de excelência, não basta que o mediador tenha titulação na área é necessário evidenciar sua "capacitação para o uso de tecnologias digitais e metodologias ativas" e sua atuação articulada com o professor regente da disciplina (INEP, 2025a). Isso demanda das IES a implementação de programas de formação continuada robustos e a revisão das atribuições contratuais desses profissionais, que deixam de ser meros tiradores de dúvidas para assumirem um papel ativo na gestão da aprendizagem.

A Dimensão 3 (Infraestrutura), por sua vez, traz o impacto mais tangível sobre as redes de polos de apoio presencial, já que o novo instrumento, especialmente no Objeto 3.7 (Polos de Educação a Distância), recupera a centralidade dos PAP como espaço educativo. Se no ciclo anterior a infraestrutura podia ser validada com base em parcerias genéricas e bibliotecas virtuais, a nova matriz, conectada às exigências da Dimensão 04 (Áreas do Conhecimento), impõe a verificação da adequação física de laboratórios presenciais (INEP, 2025c). Para cursos de áreas como Saúde e Engenharias ofertados a distância, isso significa que a IES deverá comprovar a existência no polo, de instalações compatíveis com as Diretrizes Curriculares Nacionais – DCNs, e com os requisitos específicos da área. A estratégia de expansão baseada em polos com uma infraestrutura enxuta, mais administrativa, torna-se inviável para cursos que demandam práticas, obrigando as instituições a um investimento pesado em adequação física ou à redução da capilaridade de sua oferta nessas áreas específicas.

A profundidade das mudanças impostas pelo novo ciclo avaliativo exige, para além da análise descritiva, um exercício de sistematização que evidencie o contraste entre o paradigma vigente até 2024 e o novo modelo que se impõe a partir de 2026. A reconfiguração não se limita a ajustes de redação em indicadores; trata-se de uma mudança estrutural na própria concepção do que constitui qualidade na educação a distância. Se o instrumento de 2017 operava sob uma lógica de adaptação dos critérios presenciais para a EaD, muitas vezes flexibilizando exigências de infraestrutura e interação síncrona em prol da expansão, a proposta de 2025 inverte essa lógica. Ela estabelece parâmetros rígidos de materialidade e presencialidade, ancorados no Decreto nº 12.456/2025, que transformam a avaliação externa em um mecanismo de verificação da efetividade pedagógica e menos focado na conformidade documental. Para ilustrar a magnitude dessa transição e seus reflexos práticos nas dimensões avaliativas, o Quadro 1 apresenta uma síntese comparativa entre os dois modelos. Ele destaca como temas críticos para a EaD, como a atuação da tutoria, a infraestrutura de polos e a especificidade das áreas do conhecimento; foram reequacionados, saindo de uma abordagem genérica para um tratamento específico e regulado, que impacta diretamente a gestão acadêmica e operacional das IES.

Quadro 1 – Síntese das Mudanças para a EaD no Novo Instrumento de Avaliação Externa de Cursos

Dimensão / Tema	Instrumento de 2017 (Vigente até 2024)	Proposta de Instrumento 2025 (Ciclo a partir de 2026)
Lógica Geral de Avaliação	Baseada em Indicadores e Critérios de Análise subjetivos (escalas de "suficiente" a "excelente"). Foco na existência de processos e documentos.	Baseada em Objetos, Atributos e Qualificadores. Lógica cumulativa e objetiva para atribuição de conceitos. Foco na evidência da efetividade e resultados.
Dimensão 1: Interação e Mediação	Avaliava a existência de mecanismos de "procedimentos de acompanhamento e de avaliação dos processos de ensino-aprendizagem" (Indicador 1.19) de forma genérica. A efetividade era presumida pela disponibilização de ferramentas no AVA.	Exige a comprovação de atividades síncronas mediadas (Objeto 1.5 - Gestão da Aprendizagem), com registro de frequência e interação efetiva, alinhada ao limite de alunos por mediador.
Dimensão 2: Tutoria e Docência	Focava na titulação e experiência do tutor (Indicadores 2.13 a 2.15), sem distinção clara de funções ou limites numéricos rígidos de atendimento.	Introduz a figura do Mediador Pedagógico e distingue suas atribuições das do Professor Regente. Verifica a proporção aluno/mediador e a qualificação específica para uso de tecnologias e metodologias ativas.
Dimensão 3: Infraestrutura de Polos	Requisitos flexíveis, muitas vezes validados por convênios e bibliotecas virtuais. Foco em laboratórios didáticos e na logística de material (Indicadores 3.8 e 3.14).	Retoma a exigência de infraestrutura física real e adequada nos polos (Objetos 3.3, 6.4 e 3.7), incluindo espaços de estudo e laboratórios físicos obrigatórios para cursos que demandam práticas.
Dimensão 4: Áreas do Conhecimento	Inexistente. A avaliação utilizava um instrumento único e genérico para todos os cursos, independentemente da área (Saúde, Engenharias, Licenciaturas, etc.).	Criação da Dimensão 4 com Módulos Específicos por área (CINE Brasil). Avalia laboratórios, práticas pedagógicas e campos de estágio conforme a natureza do curso, impedindo a "padronização" da EaD para áreas complexas.
Presencialidade e Práticas	Verificação focada em momentos presenciais avaliativos (provas). Práticas de laboratório podiam ser simuladas ou concentradas em poucos encontros.	Exigência de comprovação da carga horária presencial física (mínimo 10% ou 30% no semipresencial) e de laboratórios físicos reais. Simuladores virtuais não substituem integralmente a prática real.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em BRASIL (2017a; 2017b; 2017c; 2025a; 2025b) e INEP (2025a).

Essas mudanças nos instrumentos de avaliação in loco das graduações, pressionam a gestão superior das IES a promover um realinhamento do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI e do Projeto Pedagógico Institucional – PPI. A gestão precisará integrar sistemas de dados acadêmicos (*Data Warehouses, Business Intelligence*) capazes de gerar as evidências de acompanhamento discente exigidas pelos avaliadores. A "cultura da evidência" deixa de ser um diferencial para se tornar um requisito de sobrevivência regulatória. Além disso, a gestão de redes de polos precisará transitar de um modelo comercial de expansão para um modelo de gestão acadêmica descentralizada, onde a sede da IES tenha controle efetivo e em tempo real sobre a qualidade das atividades desenvolvidas nas pontas, sob pena de sofrer sanções nos processos de credenciamento ou reconhecimento de cursos.

Diante desse cenário desafiador, é necessário que as gestões das IES priorizem o fortalecimento de setores de inteligência de dados e meta-avaliação, como é o caso das Comissões Próprias de Avaliação – CPAs. Essas instâncias podem ser capazes de antecipar os diagnósticos que as comissões externas farão, utilizando os novos instrumentos para realizar simulações de avaliação in loco nos cursos e polos. Outra ação estratégica é a profissionalização da coordenação de cursos EaD, de modo que esses gestores tenham fluência em análise de dados de aprendizagem, sendo capaz de intervir nos processos de mediação e de garantir a coerência entre o planejado no PPC e o executado na plataforma. Também é importante que as IES invistam na curadoria de tecnologias educacionais que não apenas entreguem conteúdo, mas que gerem relatórios detalhados de engajamento e aprendizado, constituindo o lastro comprobatório necessário para enfrentar o rigor do novo ciclo avaliativo do SINAES.

5 Conclusão

A análise empreendida ao longo deste estudo permite constatar que o ano de 2025 representa um ponto de inflexão na trajetória da Educação a Distância no Brasil, marcando o encerramento de um ciclo de expansão flexível e o início de uma nova era regulatória, pautada pelo rigor na verificação da materialidade e da efetividade pedagógica. A promulgação do Decreto nº 12.456/2025 e a consequente reestruturação dos instrumentos de avaliação externa do SINAES não são movimentos isolados, mas sim a resposta do Estado a um diagnóstico de assimetria entre a expansão e a qualidade da oferta, buscando reequilibrar a equação entre acesso massificado e formação consistente.

Uma constatação fundamental que emerge deste cenário é que o modelo de EaD sustentado por infraestruturas mínimas e mediação pedagógica genérica, tornou-se inviável sob o novo arcabouço normativo. A introdução de conceitos como a presencialidade física obrigatória, a limitação numérica na relação estudante/mediador e a exigência de laboratórios reais para cursos específicos, impõe às Instituições de Ensino Superior um desafio de gestão sem precedentes. Não se trata mais focar basicamente no cumprimento de requisitos documentais, mas de evidenciar, por meio de dados e estruturas concretas, que o processo de ensino-aprendizagem ocorre com a mesma densidade e suporte, independentemente do tipo de oferta.

Para os cursos de graduação a distância e semipresenciais, o novo ciclo avaliativo de visitas in loco previsto para iniciar em 2026, demandará uma revisão profunda de seus Projetos Pedagógicos. A transição para currículos híbridos, que integrem organicamente as atividades síncronas mediadas e as práticas presenciais, deixará de ser uma opção de diferenciação para se tornar uma condição de sobrevivência regulatória. Nesse contexto, a gestão acadêmica precisará se profissionalizar na análise de dados de aprendizagem, utilizando indicadores de engajamento e proficiência não apenas para a retenção de alunos, ou como evidência da qualidade do ensino, perante as comissões de avaliadores externos, mas principalmente, para a capacitação de bons profissionais por meio desses cursos.

Embora essas conclusões estejam aparadas em um referencial documental atualizado e robusto, é importante ressaltar que o estudo apresenta limitações inerentes ao seu caráter prospectivo. As análises aqui desenvolvidas baseiam-se nas publicações dos novos instrumentos submetidos à consulta pública e nas diretrizes preliminares do INEP. Embora indiquem uma tendência clara de endurecimento regulatório, os documentos finais, após a homologação, podem sofrer ajustes pontuais em seus atributos ou qualificadores, o que exigirá um acompanhamento contínuo por parte dos gestores e pesquisadores da área para a plena compreensão do impacto definitivo dessas medidas.

Diante desse cenário desafiador e ainda em construção, o impacto mais duradouro dessas mudanças será, possivelmente, a revalorização do corpo docente, da presencialidade na rede de polos e da dimensão institucional. As IES que lograrão êxito nesse novo contexto serão aquelas instituições que estruturarem um corpo docente e de mediadores robusto e qualificado; que investirem em uma rede de polos de apoio presencial com infraestrutura adequada; que implementarem sistemas acadêmicos que proporcionem processos pedagógicos centrados na experiência prática e dialógica de qualidade; e que fortaleçam seus processos de autoavaliação e governança, transformando a CPA em um órgão estratégico de inteligência. A capacidade de antecipar diagnósticos, corrigir rotas e comprovar a efetividade social de sua atuação, será o diferencial competitivo e regulatório determinante, para a sustentabilidade das IES no complexo ecossistema da educação superior brasileira nos próximos anos.

Referências

- 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, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2005.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância.** Brasília: INEP, 2008.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação.** Brasília: INEP, 2010.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica DAES/INEP nº 008/2015. Revisão do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação.** Brasília: INEP, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. **Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 maio 2017a.
- BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. **Estabelece 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.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2017b.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância: Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento.** Brasília: INEP, 2017c.
- BRASIL. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. **Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 maio 2025a.
- BRASIL. Ministério da Educação. 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.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2025b.
- BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Manual para classificação dos cursos de graduação e sequenciais de formação específica: Cine Brasil.** Brasília, DF: Inep, 2025c.
- CAVALCANTI, L. M. R.; GUERRA, M.; GOMES, C. S. F.. Avaliação de Cursos do Ensino Superior no Brasil: SINAES na sua relação com a qualidade. **Eccos-Revista Científica**, n. 56, JAN-MAR 2021.
- COSTA, B. R. L. *et al.*. Meta-avaliação do SINAES: a visão dos avaliadores ad hoc. **Diálogo**, Canoas, n. 50, p. 01-16, nov. 2022.
- GIL, A. C.. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo da Educação Superior 2023: divulgação dos resultados.** Brasília, DF: INEP, 2024.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Novo Instrumento de Avaliação Externa de Cursos de Graduação (Presencial e a Distância): Dimensões 1, 2 e 3.** Minuta para Consulta Pública. Brasília: INEP, 2025a.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Apresentação da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) sobre Avaliação in loco.** Brasília, 2025b. Apresentação em slides, 21 p.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Área Transversal: Cursos EaD e Cursos Semipresenciais.** Brasília, 2025c. Apresentação em slides, 43 p.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MELLO, S. L. M. *et al.* Promover a inclusão e a equidade no Ensino Superior: este é o papel da Educação a Distância no Brasil?. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 118, p. 1-23, jan./mar. 2023.
- TEIXEIRA, U. T.. **Políticas Públicas em Transformação.** Apresentação em painel no XVII Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular (CBESP), Touros, RN, 28 de maio de 2025.