ReGeo ISSN: 2177-3246

A VEDAÇÃO DO ENSINO A DISTÂNCIA NAS LICENCIATURAS: DIMENSIONAMENTO DA OFERTA ATINGIDA PELO DECRETO 12.456/2025 E O PRAZO DE ADEQUAÇÃO DE DOIS ANOS

DECREE NO. 12,456, OF MAY 19, 2025, THE NEW REGULATORY FRAMEWORK FOR DISTANCE EDUCATION IN UNDERGRADUATE COURSES, PROHIBITED THE OFFER OF TEACHER EDUCATION PROGRAMS (LICENCIATURAS) IN THE DISTANCE MODALITY

LA PROHIBICIÓN DE LA ENSEÑANZA A DISTANCIA EN LAS LICENCIATURAS: DIMENSIONAMIENTO DE LA OFERTA AFECTADA POR EL DECRETO 12.456/2025 Y EL PLAZO DE ADECUACIÓN DE DOS AÑOS

https://doi.org/10.56238/revgeov17n10-005

Data de submissão: 21/08/2026 **Data de publicação:** 02/10/2026

André Vilhena Vieira
Mestrado em modelagem computacional do conhecimento
E-mail: andrevieira78@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6456209533408278

Crislâini Priscilla Nunes de Campos
Mestrado em Ciência Política
Instituição: Universidade Federal de Goiás (UFG)
E-mail: crislaininunes@gmail.com
Lattes: http://lattes.cnpq.br/6000555130897973

RESUMO

O Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, o novo marco regulatório da educação a distância na graduação, vedou a oferta de licenciaturas na modalidade a distância, admitindo-as apenas nos formatos presencial e semipresencial, e fixou prazo de adequação de dois anos, até 20 de maio de 2027. Este artigo dimensiona a oferta atingida pela vedação e reconstrói a mecânica jurídica da adequação. A investigação, qualitativa e documental, examinou os textos integrais do decreto e das Portarias MEC nº 378, nº 381 e nº 506, de 2025, da Resolução CNE/CP nº 4/2024 e da ação direta de inconstitucionalidade em curso, e extraiu os dados de dimensionamento das notas estatísticas e apresentações oficiais dos Censos da Educação Superior de 2019 a 2024, com apoio na literatura revisada por pares e buscas realizadas em setembro de 2026. Os resultados mostram que a norma atinge o núcleo da formação docente brasileira: em 2024, 68,5% das 1.718.590 matrículas de licenciatura estavam na modalidade a distância, cerca de 1,18 milhão de estudantes, e o fluxo novo era ainda mais concentrado, com 81% dos 804.048 ingressantes, 89% das vagas ofertadas e 93,8% dos ingressos da rede privada na modalidade vedada, ao fim de uma esteira que elevou a participação do ensino a distância de 53,3% para 68,5% das matrículas em cinco anos. A mecânica da adequação, porém, distribui os efeitos no tempo: os cursos vedados entraram em regime de extinção com proibição de novas matrículas, mas os estudantes já matriculados têm direito de concluir no formato contratado, com oferta assegurada até dois anos após o prazo de integralização, e as instituições receberam via simplificada de conversão para o formato semipresencial, que exige ao menos 30% de atividades presenciais. Conclui-se que a vedação opera por asfixia do fluxo, e não por fechamento imediato, preservando o estoque de matrículas e transferindo a disputa para três frentes abertas: a qualidade da conversão semipresencial, a ação direta de inconstitucionalidade pendente no Supremo Tribunal

Federal e a capacidade de o sistema formar professores em número suficiente diante do risco projetado de apagão docente.

Palavras-chave: Educação a Distância. Licenciaturas. Formação de Professores.

ABSTRACT
Decree No. 12,456, of May 19, 2025, the new regulatory framework for distance education in undergraduate courses, prohibited the offer of teacher education programs (licenciaturas) in the distance modality, admitting them only in the in-person and semi-presential formats, and set an adaptation period of two years, until May 20, 2027. This article measures the supply affected by the prohibition and reconstructs the legal mechanics of the adaptation. The qualitative, documentary investigation examined the full texts of the decree and of MEC Ordinances No. 378, No. 381 and No. 506, of 2025, of Resolution CNE/CP No. 4/2024 and of the pending direct action of unconstitutionality, and extracted the sizing data from the official statistical notes and presentations of the Higher Education Censuses from 2019 to 2024, with support from peer-reviewed literature and searches conducted in September 2026. The results show that the norm strikes the core of Brazilian teacher education: in 2024, 68.5% of the 1,718,590 enrollments in teacher education programs were in the distance modality, about 1.18 million students, and the new flow was even more concentrated, with 81% of the 804,048 entrants, 89% of the places offered and 93.8% of private-sector entrants in the prohibited modality, at the end of a conveyor belt that raised the share of distance education from 53.3% to 68.5% of enrollments in five years. The adaptation mechanics, however, distributes the effects over time: the prohibited courses entered an extinction regime with a ban on new enrollments, but students already enrolled have the right to conclude in the contracted format, with supply assured until two years after the completion deadline, and institutions received a simplified route of conversion to the semi-presential format, which requires at least 30% of in-person activities. It is concluded that the prohibition operates by asphyxiation of the flow, not by immediate closure, preserving the stock of enrollments and transferring the dispute to three open fronts: the quality of the semi-presential conversion, the direct action of unconstitutionality pending before the Supreme Federal Court and the capacity of the system to train teachers in sufficient numbers in the face of the projected risk of a teacher shortage.

Keywords: Distance Education. Teacher Education Programs. Teacher Training.

RESUMEN
El Decreto nº 12.456, de 19 de mayo de 2025, el nuevo marco regulatorio de la educación a distancia en la graduación, prohibió la oferta de licenciaturas en la modalidad a distancia, admitiéndolas únicamente en los formatos presencial y semipresencial, y fijó plazo de adecuación de dos años, hasta el 20 de mayo de 2027. Este artículo dimensiona la oferta alcanzada por la prohibición y reconstruye la mecánica jurídica de la adecuación. La investigación, cualitativa y documental, examinó los textos íntegros del decreto y de las Portarías MEC nº 378, nº 381 y nº 506, de 2025, de la Resolución CNE/CP nº 4/2024 y de la acción directa de inconstitucionalidad en curso, y extrajo los datos de dimensionamiento de las notas estadísticas y presentaciones oficiales de los Censos de la Educación Superior de 2019 a 2024, con apoyo en la literatura revisada por pares y búsquedas realizadas en septiembre de 2026. Los resultados muestran que la norma alcanza el núcleo de la formación docente brasileña: en 2024, 68,5% de las 1.718.590 matrículas de licenciatura estaban en la modalidad a distancia, alrededor de 1,18 millones de estudiantes, y el flujo nuevo era aún más concentrado, con 81% de los 804.048 ingresantes, 89% de las vacantes ofertadas y 93,8% de los ingresos de la red privada en la modalidad prohibida, al final de una cadena que elevó la participación de la educación a distancia de 53,3% a 68,5% de las matrículas en cinco años. La mecánica de la adecuación, sin

embargo, distribuye los efectos en el tiempo: los cursos prohibidos entraron en régimen de extinción con prohibición de nuevas matrículas, pero los estudiantes ya matriculados tienen derecho a concluir en el formato contratado, con oferta asegurada hasta dos años después del plazo de integralización, e las instituciones recibieron vía simplificada de conversión al formato semipresencial, que exige al menos 30% de actividades presenciales. Se concluye que la prohibición opera por asfixia del flujo, y no por cierre inmediato, preservando el acervo de matrículas y transfiriendo la disputa a tres frentes abiertos: la calidad de la conversión semipresencial, la acción directa de inconstitucionalidad pendiente en el Supremo Tribunal Federal y la capacidad del sistema de formar docentes en número suficiente ante el riesgo proyectado de apagón docente.

Palabras clave: Educación a Distancia. Licenciaturas. Formación de Docentes.

1 INTRODUÇÃO

Em 19 de maio de 2025, o Decreto nº 12.456 reorganizou por inteiro a oferta de graduação a distância no Brasil. A norma, que revogou o marco liberalizante de 2017, criou uma tipologia de três formatos, o presencial, com no mínimo 70% da carga horária em atividades presenciais, o semipresencial, com ao menos 30% presenciais e outros 20% em atividades presenciais ou síncronas mediadas, e o a distância, com pisos de 10% e 10%, e traçou duas linhas vermelhas: os cursos de Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia passaram a ser exclusivamente presenciais, e ficou vedada a oferta a distância dos cursos da área de saúde e das licenciaturas, com prazo geral de adequação de dois anos, contado da publicação, para instituições e cursos se conformarem integralmente ao novo regime (Brasil, 2025a). A regulamentação veio em ritmo raro: a Portaria MEC nº 378, com os formatos por área, saiu no mesmo dia; a Portaria nº 381, com as regras de transição, no dia seguinte; e a Portaria nº 506, com as regras de corpo docente, tutoria e polos, em julho (Brasil, 2025b; 2025c; 2025d).

A escolha do alvo não foi periférica: a licenciatura a distância é, hoje, o modo dominante de formar professores no Brasil. O Censo da Educação Superior 2024, divulgado pelo Inep em setembro de 2025, registrou o momento histórico em que as matrículas a distância da graduação ultrapassaram, pela primeira vez, as presenciais, alcançando 50,7% do total; nas licenciaturas, essa fronteira fora cruzada muito antes, e a modalidade vedada respondia, em 2024, por 68,5% das 1.718.590 matrículas, por 81% dos 804.048 ingressantes e por 89% das mais de 4,2 milhões de vagas ofertadas, com concentração ainda mais extrema na rede privada, onde 93,8% dos ingressos de licenciatura se davam a distância (Inep, 2025a; 2025b). O decreto, portanto, não podou uma franja do sistema: interditou a esteira principal pela qual o país vinha produzindo seus futuros professores.

A vedação chegou ao fim de um debate acadêmico de uma década. De um lado, a literatura crítica documentou a expansão da licenciatura a distância como processo de mercantilização e financeirização: cerca de 60% das matrículas de Pedagogia concentradas em dez grandes grupos privados, com até 88,4% dos estudantes dos cursos a distância privados matriculados em cursos com conceitos 1 e 2 nas avaliações e evasão em quatro anos de 58,3%, contra 33,7% nas instituições públicas, quadro descrito como deformação em larga escala de futuros pedagogos (Minhoto; Bielschowsky; Aguiar, 2024), num movimento cuja raiz histórica remonta à explosão da modalidade nos anos 2000 (Barretto, 2015) e cuja resposta regulatória agora se pergunta, nominalmente, se o Decreto nº 12.456/2025 será capaz de barrar (Silva; Minhoto; Silva, 2026). De outro lado, a modalidade é defendida como vetor de acesso, capilaridade territorial e conciliação entre trabalho e estudo (Rocha; Pilatti; Pinheiro, 2024), argumentos que embasaram a reação do setor e a ação direta

de inconstitucionalidade ajuizada contra o decreto no Supremo Tribunal Federal, num contexto em que o país convive com a projeção de deficit de até 235 mil professores da educação básica em 2040 (Instituto Semesp, 2022; Brasil, 2025e; Supremo Tribunal Federal, 2025).

A pergunta de pesquisa é dupla: qual é a dimensão exata da oferta de licenciaturas atingida pela vedação do art. 9º, II, do Decreto nº 12.456/2025, e como a mecânica jurídica da adequação, o prazo de dois anos e suas regras de transição, distribui os efeitos da norma no tempo e entre os atores? A justificativa opera em três planos. No plano científico, o decreto é recente, a literatura que o analisa nominalmente é ainda embrionária, e o dimensionamento preciso da oferta atingida, com dados oficiais dos Censos, é condição para qualquer avaliação futura de impacto; no plano regulatório, a transição desenhada pelas portarias de 2025 é um caso raro de extinção programada de um segmento educacional inteiro, cujo desenho interessa à técnica regulatória; no plano educacional, do desfecho dependem, simultaneamente, a qualidade da formação de mais de um milhão de futuros professores e a quantidade de docentes disponíveis para uma educação básica sob risco de apagão. O objetivo geral é dimensionar a oferta de licenciaturas atingida pela vedação e analisar a mecânica do prazo de adequação de dois anos. São objetivos específicos: sistematizar o novo regime de formatos e a posição das licenciaturas nele; quantificar, com dados oficiais, as matrículas, os ingressos e as vagas alcançados pela vedação; reconstruir as regras de transição das Portarias nº 378, nº 381 e nº 506 e da Resolução CNE/CP nº 4/2024; e discutir as frentes abertas, da conversão semipresencial à judicialização e ao equilíbrio entre qualidade e quantidade na formação docente.

2 METODOLOGIA

O estudo é qualitativo, de natureza documental e bibliográfica, com levantamento conduzido segundo o percurso da revisão integrativa, da definição da questão norteadora à busca sistematizada, à seleção por critérios explícitos e à síntese crítica das fontes (Souza; Silva; Carvalho, 2010)

O corpus documental foi coletado em setembro de 2026, em três conjuntos. O primeiro é normativo: os textos integrais do Decreto nº 12.456/2025, lido na publicação original do Diário Oficial da União espelhada pela Câmara dos Deputados, das Portarias MEC nº 378/2025, nº 381/2025 e nº 506/2025, conferidas em reproduções fiéis do Diário Oficial mantidas por entidades do setor, e da Resolução CNE/CP nº 4/2024, além da ficha processual da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7845 no portal oficial do Supremo Tribunal Federal. O segundo é estatístico: as notas estatísticas e as apresentações oficiais de divulgação dos Censos da Educação Superior de 2019, 2021, 2022, 2023 e 2024, do Inep, das quais foram transcritos os percentuais e totais utilizados no dimensionamento, com indicação de gráfico e página; os valores absolutos de matrícula e ingresso por modalidade nas

licenciaturas, não publicados diretamente, foram derivados dos percentuais e totais oficiais, o que se registra como escolha metodológica. O terceiro é bibliográfico: artigos revisados por pares localizados nas bases SciELO, Scopus, Google Scholar e DOAJ, com descritores em português e inglês combinados pelos operadores AND e OR, tais como: educação a distância AND licenciaturas; formação de professores AND mercantilização; evasão AND educação a distância; teacher education AND distance learning.

Foram incluídos atos normativos vigentes, documentos estatísticos oficiais, a literatura revisada por pares publicada entre 2015 e 2026 e manifestações institucionais com autoria identificada, reportadas com atribuição; foram excluídos textos sem lastro verificável. Três cautelas metodológicas merecem registro: o Censo de 2024 retrata o sistema imediatamente anterior ao decreto, de modo que os dados dimensionam a oferta atingida, e não os efeitos da norma, que só os Censos de 2025 em diante capturarão; a prorrogação administrativa do cronograma de extinção dos cursos vedados, comunicada pela Secretaria de Regulação via sistema e-MEC, é reportada com atribuição à entidade que a divulgou, à falta de ato normativo formal localizado; e a alteração das diretrizes de formação docente aprovada pelo Conselho Nacional de Educação em junho de 2026 permanecia pendente de homologação ministerial até o fechamento da pesquisa, sendo tratada como proposta. A síntese organizou os achados em quatro eixos: regime de formatos, dimensionamento, mecânica da transição e frentes em disputa. Não se apresentam quantitativos de documentos triados, pois o levantamento não seguiu protocolo censitário.

3 A OFERTA ATINGIDA E A MECÂNICA DA ADEQUAÇÃO

3.1 O NOVO REGIME DE FORMATOS E A POSIÇÃO DAS LICENCIATURAS

O Quadro 1 sintetiza a tipologia criada pelo decreto e o lugar que nela resta às licenciaturas. A arquitetura é de pisos de presencialidade decrescentes, com duas travas: a presencialidade exclusiva dos cinco cursos do art. 8º e a vedação do formato a distância para a área de saúde e para as licenciaturas no art. 9º. A Portaria MEC nº 378/2025 operacionalizou a régua por áreas de conhecimento: os cursos da área de Educação, o que inclui todas as licenciaturas, e os de Ciências Naturais, Matemática e Estatística podem ser ofertados no formato semipresencial, com no mínimo 30% da carga horária em atividades presenciais e outros 20% em atividades presenciais ou síncronas mediadas, vedada a oferta a distância (Brasil, 2025a; 2025b). A definição de atividade síncrona mediada, aula em tempo real com no máximo setenta estudantes por docente ou mediador e controle de frequência, dá conteúdo à exigência: o curso semipresencial não pode ser um repositório de videoaulas com encontros esporádicos. A esse piso regulatório soma-se o piso curricular da Resolução CNE/CP nº 4/2024, as

diretrizes de formação docente vigentes, que já determinava a oferta preferencialmente presencial e impunha, mesmo aos cursos a distância então admitidos, estágio supervisionado de 400 horas e extensão de 320 horas integralmente presenciais, além de 880 horas presenciais do núcleo de aprofundamento, exigências que se aproximam de metade da carga mínima de 3.200 horas (Brasil, 2024). Decreto e diretrizes, editados por autoridades distintas, convergem, assim, para o mesmo desenho: a formação de professores pode usar intensamente a tecnologia, mas não pode prescindir do encontro.

Quadro 1. Os formatos de oferta do Decreto nº 12.456/2025 e a posição das licenciaturas

Formato	Exigências mínimas	Situação das licenciaturas
Presencial	70% ou mais da carga horária em atividades presenciais; até 30% a distância (art. 10)	Admitido
Semipresencial	30% ou mais da carga em atividades presenciais e mais 20% em atividades presenciais ou síncronas mediadas (art. 11)	Admitido, na forma do art. 7º da Portaria MEC nº 378/2025
A distância	10% presencial e 10% presencial ou síncrono mediado (art. 12)	Vedado (art. 9º, II)
Presencial exclusivo	Sem carga a distância além dos limites do art. 10; Medicina com percentual superior definido pelo MEC	Não se aplica; reservado a Direito, Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia (art. 8º)
Atividade síncrona mediada	Aula em tempo real com até setenta estudantes por docente ou mediador pedagógico e controle de frequência (art. 3º, IV)	Componente obrigatório dos 20% do formato semipresencial

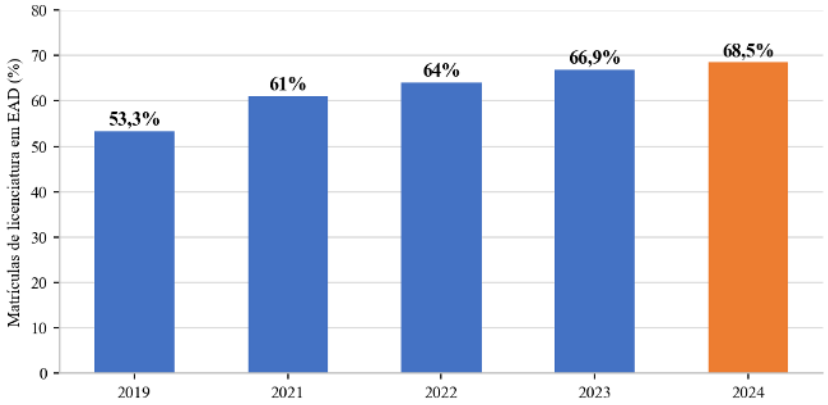
Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2025a; 2025b).

3.2 DIMENSIONAMENTO: QUANTO DA FORMAÇÃO DOCENTE ESTÁ NO FORMATO VEDADO

Os Gráficos 1 e 2 e o Quadro 2 respondem à primeira pergunta da pesquisa com os dados oficiais do Inep. O Gráfico 1 mostra a esteira: a participação da modalidade a distância nas matrículas de licenciatura saltou de 53,3% em 2019 para 61% em 2021, 64% em 2022, 66,9% em 2023 e 68,5% em 2024, um deslocamento de quinze pontos percentuais em cinco anos, sem qualquer inflexão até a véspera do decreto (Inep, 2020; 2022; 2023; 2024; 2025a). Em números absolutos, as 1.718.590 matrículas de licenciatura de 2024 decompõem-se em aproximadamente 1,18 milhão a distância e 541 mil presenciais, valores derivados dos percentuais oficiais. O Gráfico 2 revela o dado mais importante para o dimensionamento prospectivo: a concentração cresce ao longo do funil da oferta. A modalidade vedada respondia por 68,5% do estoque de matrículas, mas por 81% dos 804.048 ingressantes de 2024, por 89% das 4.255.957 vagas ofertadas e por 93,8% dos ingressos da rede privada, na qual estavam 91% das matrículas a distância de licenciatura; na rede pública, a proporção se invertia, com 78,7%

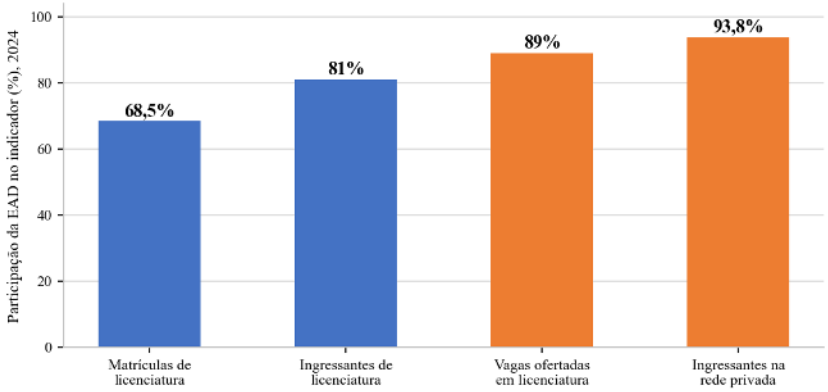
das matrículas presenciais (Inep, 2025a; 2025b). A Pedagogia, sozinha, concentrava 878.732 matrículas, 55,3% de toda a licenciatura, e é precisamente o curso cuja oferta a distância privada a literatura associa aos piores indicadores de qualidade e permanência (Minhoto; Bielschowsky; Aguiar, 2024).

Gráfico 1. Participação da modalidade a distância nas matrículas de licenciatura (%), Censos 2019 a 2024



Fonte: elaboração própria com base nas notas estatísticas e apresentações oficiais dos Censos da Educação Superior (Inep, 2020; 2022; 2023; 2024; 2025a).

Gráfico 2. Participação da modalidade a distância nos indicadores de oferta de licenciatura, 2024



Fonte: elaboração própria com base no Censo da Educação Superior 2024 (Inep, 2025a; 2025b).

Quadro 2. Dimensionamento da oferta de licenciatura atingida pela vedação (Censo 2024)

Indicador	Valor	Participação da EAD
Matrículas de licenciatura	1.718.590	68,5% (cerca de 1,18 milhão)
Ingressantes de licenciatura	804.048	81%
Vagas ofertadas em licenciatura	4.255.957	89%
Ingressantes de licenciatura na rede privada	649.105	93,8%
Matrículas de licenciatura na rede privada	1.163.808	91%
Matrículas de licenciatura na rede pública	554.782	21,3% (78,7% presenciais)
Matrículas em Pedagogia	878.732 (55,3% da licenciatura)	Curso líder da oferta a distância
Contexto: matrículas de graduação (todas as áreas)	10.226.873	50,7%, superando o presencial pela primeira vez

Fonte: elaboração própria com base em Inep (2025a; 2025b); valores absolutos por modalidade derivados dos percentuais oficiais.

3.3 A MECÂNICA DOS DOIS ANOS: EXTINÇÃO DO FLUXO, PROTEÇÃO DO ESTOQUE

A segunda pergunta da pesquisa encontra resposta na engenharia de transição desenhada pelo art. 41 do decreto e pela Portaria MEC nº 381/2025, reconstituída no Quadro 3. O prazo de dois anos, com termo final em 20 de maio de 2027, não é uma moratória da vedação, e sim o horizonte para a adequação integral das instituições e cursos ao novo regime; a vedação em si começou a operar muito antes, por um mecanismo de três tempos. Primeiro tempo: noventa dias após a publicação do decreto, os cursos a distância que passaram a ser vedados, todas as licenciaturas nessa modalidade, tiveram seu status alterado para em extinção no sistema e-MEC, com proibição de novas matrículas a partir de então, prazo que a Secretaria de Regulação, por comunicado no sistema, estendeu na prática até a primeira quinzena de setembro de 2025, conforme divulgado pela entidade representativa das mantenedoras. Segundo tempo: os estudantes matriculados até a mudança de status adquiriram o direito de concluir o curso no formato de oferta previsto no ato de matrícula, com a instituição obrigada a assegurar a oferta a distância até dois anos após o prazo de integralização previsto no projeto pedagógico, o que projeta a cauda do estoque para além de 2030. Terceiro tempo: as instituições receberam via simplificada de conversão, podendo obter, em processo aberto de ofício pela Secretaria e com aproveitamento da avaliação in loco existente, a autorização do mesmo curso no formato semipresencial antes de o curso a distância entrar em extinção (Brasil, 2025a; 2025c). A Portaria nº 506/2025 completou o regime operacional, disciplinando corpo docente, mediadores, tutores, avaliações presenciais, materiais e polos (Brasil, 2025d). O desenho, em síntese, é o de uma extinção por asfixia do fluxo: nenhum diploma em curso é interrompido, nenhuma matrícula vigente é cancelada, mas a torneira de entrada, que despejava quatro em cada cinco novos licenciandos na modalidade vedada, foi fechada.

Quadro 3. Linha do tempo da vedação e da adequação

Marco	Conteúdo
19-20/05/2025	Publicação do Decreto nº 12.456/2025 e da Portaria MEC nº 378/2025: vedação da licenciatura a distância e formatos por área
21/05/2025	Portaria MEC nº 381/2025: regras de transição, calendário regulatório e conversão simplificada para o semipresencial
09/07/2025	Ajuizamento da ADI nº 7845 no STF contra o decreto, relator ministro André Mendonça, sem decisão liminar até setembro de 2026
14/07/2025	Portaria MEC nº 506/2025: regras de docência, tutoria, avaliações presenciais, materiais e polos
Ago.-set./2025	Cursos vedados passam ao status em extinção no e-MEC, com vedação de novas matrículas; prazo estendido na prática até a primeira quinzena de setembro, por comunicado da Secretaria de Regulação
23/06/2026	CNE aprova alteração das diretrizes de formação docente para adequá-las ao decreto, com piso de 50% de presencialidade no semipresencial; proposta pendente de homologação ministerial
20/05/2027	Termo final do prazo de adequação integral de instituições e cursos (art. 41 do decreto)
Após 2027	Cauda do estoque: matriculados concluem no formato contratado, com oferta assegurada até dois anos após o prazo de integralização de cada projeto pedagógico

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2024; 2025a; 2025c; 2025d; 2025e; 2026) e Supremo Tribunal Federal (2025).

3.4 AS FRENTES EM DISPUTA: QUALIDADE, ACESSO E CONSTITUCIONALIDADE

A vedação decidiu uma controvérsia regulatória, mas abriu três frentes. A primeira é a da qualidade da conversão. O formato semipresencial é o destino natural das licenciaturas a distância em extinção, e a régua combinada do decreto, 30% presencial mais 20% síncrono mediado, com a das diretrizes curriculares, que já exigiam estágio e extensão integralmente presenciais, definirá se a conversão será transformação real ou rebatismo cosmético; a proposta aprovada pelo Conselho Nacional de Educação em junho de 2026, que fixa piso de 50% de presencialidade, mas admite computar nele o estágio e a extensão e gradua a flexibilidade pelo desempenho no Enade, foi saudada pelo Ministério como adequação ao decreto e criticada por entidades docentes exatamente no ponto da contagem, e aguardava homologação até o fechamento desta pesquisa (Brasil, 2024; 2026). A segunda frente é a do acesso: a defesa da modalidade sublinha sua capilaridade e a conciliação entre trabalho e estudo (Rocha; Pilatti; Pinheiro, 2024), e a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7845, ajuizada por associação de estudantes da modalidade, sustenta que o decreto extrapola o poder regulamentar, contraria a Lei de Diretrizes e Bases e fere o direito à educação, estando o processo concluso sem liminar sob a relatoria do ministro André Mendonça (Brasil, 2025e; Supremo Tribunal Federal, 2025). A terceira frente é a do equilíbrio entre qualidade e quantidade: a literatura que fundamenta a vedação documenta cursos massivos com avaliação baixa e evasão altíssima (Minhoto; Bielschowsky; Aguiar,

2024; Branco; Conte; Habowski, 2020), mas o país projeta deficit de até 235 mil professores da educação básica em 2040 (Instituto Semesp, 2022), e fechar a esteira que produzia a maior parte dos ingressos sem construir alternativa de escala pode agravar a escassez que a própria política pretende, ao fim, remediar com professores mais bem formados, dilema que a formação docente brasileira arrasta desde as diretrizes de 2019 e suas disputas (Gontijo *et al.*, 2023; Barretto, 2015) e que as competências digitais exigidas do professor contemporâneo só tornam mais complexo (Almeida; Almeida; Bessa, 2025; Rodrigues *et al.*, 2025).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O primeiro resultado da análise é o próprio dimensionamento, que dá à vedação sua verdadeira escala: trata-se da maior reconfiguração da formação inicial de professores desde a Lei de Diretrizes e Bases. A norma alcança um universo de cerca de 1,18 milhão de matrículas, 68,5% do total, mas seu efeito estrutural está no fluxo: 81% dos ingressantes, 89% das vagas e 93,8% dos ingressos privados estavam na modalidade agora proibida, ao fim de uma trajetória que adicionou quinze pontos percentuais de participação a distância em cinco anos (Inep, 2025a; 2025b). A leitura conjunta com a estrutura da oferta revela o alvo econômico implícito: a licenciatura a distância brasileira era um produto essencialmente privado, com 91% das matrículas do formato na rede particular e concentração documentada em poucos grandes grupos financeirizados (Minhoto; Bielschowsky; Aguiar, 2024). A vedação, nesse sentido, não interditou uma modalidade pedagógica em abstrato: interditou um modelo de negócio que fez da formação de professores sua principal linha de expansão, e o fez pelos instrumentos com que o Estado regula mercados, o controle de entrada e a extinção programada.

O segundo resultado é a caracterização da mecânica temporal, que desfaz duas leituras correntes e opostas: nem a vedação foi imediata, nem o prazo de dois anos é o que separa as licenciaturas a distância do fim. O desenho real é assimétrico por construção: para o fluxo, a vedação operou já em 2025, com a proibição de novas matrículas após a passagem dos cursos ao regime de extinção; para o estoque, a proteção é longa, com direito de conclusão no formato contratado e oferta garantida até dois anos após a integralização, o que significa que o sistema formará licenciados a distância, legitimamente, até o início da próxima década; e, para as instituições, o biênio até maio de 2027 é, na prática, a janela da conversão semipresencial, lubrificada pela via simplificada de ofício (Brasil, 2025a; 2025c). Esse escalonamento tem racionalidade jurídica evidente, protege a confiança de quem se matriculou sob o regime anterior, e um risco regulatório igualmente evidente: o de que a conversão em massa para o semipresencial reproduza, sob novo rótulo, a estrutura do que se quis extinguir, com os 30% presenciais cumpridos em arranjos de baixa densidade formativa. A qualidade

do semipresencial, e não a data de 20 de maio de 2027, é o verdadeiro teste da política, e ela dependerá da régua final das diretrizes em homologação, da fiscalização da atividade síncrona mediada, com seu teto de setenta estudantes e controle de frequência, e da avaliação in loco dos cursos convertidos (Brasil, 2024; 2025b; 2026).

O terceiro resultado projeta as condições de êxito e o cenário de risco. Para que a vedação produza o que promete, professores mais bem formados sem apagão de professores, três condições precisam se cumprir. A primeira é a absorção da demanda: os cerca de 650 mil ingressos anuais que a modalidade vedada captava precisarão encontrar vagas semipresenciais e presenciais acessíveis, inclusive nos municípios do interior em que o polo a distância era a única porta, sob pena de a restrição converter-se em barreira de acesso exatamente para o perfil de estudante trabalhador que sustenta a licenciatura (Rocha; Pilatti; Pinheiro, 2024). A segunda é a atratividade da carreira: a evasão de mais de um quarto dos estudantes a distância, com desistência concentrada no início do curso (Branco; Conte; Habowski, 2020), e a queda projetada da renovação docente (Instituto Semesp, 2022) indicam que o gargalo da formação de professores não é apenas de formato, e nenhuma regra de presencialidade substitui salário, plano de carreira e condições de trabalho. A terceira é a estabilidade institucional: a ADI nº 7845 pendente mantém sobre todo o edifício uma hipoteca de constitucionalidade, e a eventual concessão de liminar às vésperas do prazo de 2027 reabriria o mercado interditado com o sistema já em conversão (Brasil, 2025e). O Censo da Educação Superior de 2025, primeiro a retratar o sistema sob o decreto, dirá se a esteira parou, desviou ou apenas trocou de nome, e é por ele que a avaliação de impacto desta política deverá começar (Silva; Minhoto; Silva, 2026).

5 LIMITAÇÕES E LACUNAS CIENTÍFICAS

Os limites deste estudo devem ser declarados. O dimensionamento apoia-se no Censo da Educação Superior 2024, retrato do sistema imediatamente anterior ao decreto: ele mede a oferta atingida, não os efeitos da vedação, que só as edições seguintes do Censo permitirão avaliar. Os valores absolutos de matrícula e ingresso de licenciatura por modalidade foram derivados dos percentuais e totais oficiais, pois o Inep não os publica diretamente nas notas estatísticas, e o recorte de concluintes de licenciatura por modalidade inexiste nos documentos oficiais abertos, ausência que limita a análise do fim do funil formativo. A prorrogação administrativa do cronograma de extinção é reportada com atribuição a comunicado divulgado por entidade do setor, à falta de ato normativo formal localizado; a alteração das diretrizes de formação docente aprovada pelo CNE em junho de 2026 permanecia pendente de homologação, e a ADI nº 7845 não tinha decisão, de modo que dois pilares do regime podem mudar após o fechamento desta pesquisa. Entre as lacunas científicas abertas estão: o

acompanhamento, no sistema e-MEC, do volume e da qualidade das conversões de licenciaturas a distância para o formato semipresencial; a avaliação do impacto da vedação sobre o total de ingressos em licenciatura e sobre a interiorização do acesso, com os Censos de 2025 e 2026; o estudo da implementação da atividade síncrona mediada e do cumprimento real dos pisos de presencialidade; a análise do desfecho da ADI nº 7845 e de seus fundamentos; e a investigação longitudinal da qualidade dos egressos do novo formato semipresencial em comparação com os das modalidades anteriores.

6 CONCLUSÃO

As duas perguntas postas na introdução encontraram resposta. Quanto à dimensão: a vedação do art. 9º, II, do Decreto nº 12.456/2025 alcança o modo dominante de formação de professores no Brasil, cerca de 1,18 milhão de matrículas, 68,5% do total das licenciaturas em 2024, e, sobretudo, o fluxo que renovava o sistema, com 81% dos ingressantes, 89% das vagas ofertadas e 93,8% dos ingressos da rede privada na modalidade proibida, ao cabo de uma esteira que subiu quinze pontos percentuais em cinco anos. Quanto à mecânica: o prazo de adequação de dois anos, com termo em 20 de maio de 2027, é apenas a peça central de um desenho assimétrico que interditou o fluxo já em 2025, pela extinção programada dos cursos e pela vedação de novas matrículas, protegeu o estoque, com direito de conclusão no formato contratado e oferta garantida até dois anos após a integralização, e abriu às instituições a janela da conversão simplificada para o formato semipresencial, de no mínimo 30% de presencialidade e 20% de atividades síncronas mediadas.

A síntese final devolve a política ao seu dilema. O Brasil decidiu, em maio de 2025, que não formará mais professores inteiramente a distância, e os dados que fundamentam a decisão, cursos massivos, avaliação baixa, evasão alta e concentração financeirizada, são sólidos; mas o mesmo país projeta a falta de centenas de milhares de professores e matriculava quatro em cada cinco novos licenciandos justamente no formato que proibiu. Entre a deformação em larga escala que a literatura denunciou e o apagão que as projeções anunciam, o êxito da vedação dependerá do que se construir no meio: um formato semipresencial que seja formação de verdade, e não ensino a distância com outro nome; uma expansão de vagas que chegue aonde o polo chegava; e uma carreira que faça alguém querer ocupá-las. O decreto fechou a esteira; os dois anos de adequação, e os Censos que virão, dirão se o país soube abrir, no lugar dela, um caminho.

REFERÊNCIAS

ABED - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. Nota da ABED sobre a publicação do Novo Marco Regulatório da Educação a Distância. São Paulo: ABED, 2025. Disponível em: https://www.abed.org.br/site/publicacoes/2455/nota-da-abed-sobre-a-publicacao-do-novo-marco-regulatorio-da-educacao-a-distancia.

ALMEIDA, F. C. G.; ALMEIDA, H. J. F.; BESSA, P. de S. O professor da educação 5.0: novas competências para ensinar na educação a distância. Aracê, São José dos Pinhais, v. 7, n. 12, e11272, 2025. DOI: 10.56238/arev7n12-222.

BARRETTO, E. S. de S. Políticas de formação docente para a educação básica no Brasil: embates contemporâneos. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 20, n. 62, p. 679-701, 2015. DOI: 10.1590/S1413-24782015206207.

BRANCO, L. S. A.; CONTE, E.; HABOWSKI, A. C. Evasão na educação a distância: pontos e contrapontos à problemática. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior, Campinas, v. 25, n. 1, p. 132-152, 2020. DOI: 10.1590/S1414-40772020000100008.

BRASIL. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 20 maio 2025a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2025/decreto-12456-19-maio-2025-797463-publicacaooriginal-175414-pe.html.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP nº 4, de 29 de maio de 2024. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 26, 3 jun. 2024. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/cp-n-4-de-29-de-maio-de-2024-563084558.

BRASIL. Ministério da Educação. CNE atualiza diretrizes para formação de professores. Brasília, DF: MEC, 2026. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2026/junho/cne-atualiza-diretrizes-para-formacao-de-professores.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 378, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 93, p. 103, 20 maio 2025b. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-378-2025-05-19.pdf.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 381, de 20 de maio de 2025. Dispõe sobre as regras de transição para a aplicação do Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, e estabelece o calendário de processos regulatórios no Sistema e-MEC para o ano de 2025. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 94, p. 59, 21 maio 2025c. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/politica-regulacao-supervisao-educacao-superior/PORTARIAMECN381.pdf.

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, no que se refere à formação acadêmica e às atribuições do corpo docente, dos mediadores pedagógicos, dos tutores e dos responsáveis pelos Polos EaD, às atividades presenciais e avaliações de aprendizagem, aos materiais didáticos e plataformas digitais, e

aos Polos EaD. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ed. 130, p. 34, 14 jul. 2025d. Disponível em: https://anec.org.br/legislacao/portaria-mec-no-506-de-10-de-julho-de-2025/.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7845 (processo nº 0107925-92.2025.1.00.0000). Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, DF: STF, 2025e. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7306661.

GONTIJO, A. A.; PEIXOTO, A. G.; MACHADO, L. C.; ALMEIDA, N. C. Dilemas e contradições das Diretrizes Curriculares Nacionais e Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 104, e5694, 2023. DOI: 10.24109/2176-6681.rbep.104.5694.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2019: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2020/Notas_Estatisticas_Censo_da_Educacao_Superior_2019.pdf.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2021: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2021.pdf.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2022: divulgação dos resultados. Brasília, DF: Inep, 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2022/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2022.pdf.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2023: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: https://abmes.org.br/arquivos/documentos/notas_estatisticas_censo_escolar_2023-siteabmes.pdf.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2024: divulgação dos resultados. Brasília, DF: Inep, 2025b. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2024/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2024.pdf.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Censo da Educação Superior 2024: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2025a. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_escolar_da_educacao_superior_2024.pdf.

INSTITUTO SEMESP. Risco de apagão de professores no Brasil. São Paulo: Instituto Semesp, 2022. Disponível em: https://www.semesp.org.br/pesquisas/risco-de-apagao-de-professores-no-brasil/.

MINHOTO, M. A. P.; BIELSCHOWSKY, C. E.; AGUIAR, T. B. de. Expansão e mercantilização dos cursos de pedagogia: deformação em larga escala de futuros pedagogos. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 40, e42261, 2024. DOI: 10.1590/0102-469842261.

ROCHA, T. da C.; PILATTI, L. A.; PINHEIRO, N. A. M. Catalisadores do crescimento: desvendando o aumento das matrículas na educação a distância. Boletim de Conjuntura (BOCA), Boa Vista, v. 17, n. 49, p. 529-543, 2024. DOI: 10.5281/zenodo.10613202.

RODRIGUES, L. dos A.; ARAUJO, C. S. de; ENRIQUE, E. de A.; RODRIGUES, P. P.; NOJIRI, K. B. R. Docência reflexiva: um caminho para a prática transformadora. Lumen et Virtus, São José dos Pinhais, v. 16, n. 50, p. 8266-8284, 2025. DOI: 10.56238/levv16n50-022.

SILVA, C. G. A.; MINHOTO, M. A. P.; SILVA, M. N. da. Expansão e mercantilização das licenciaturas: o decreto nº 12.456/2025 é capaz de barrar a deformação em larga escala de futuros professores?. InterMeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMS, Campo Grande, v. 31, n. 62, p. 36-65, 2026. DOI: 10.55028/dmj7pf19.

SOUZA, M. T. de; SILVA, M. D. da; CARVALHO, R. de. Revisão integrativa: o que é e como fazer. Einstein (São Paulo), São Paulo, v. 8, n. 1, p. 102-106, 2010. DOI: 10.1590/s1679-45082010rw1134.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Decreto que proíbe ensino a distância em cursos superiores é questionado no STF. Brasília, DF: STF, 2025. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/decreto-que-proibe-ensino-a-distancia-em-cursos-superiores-e-questionado-no-stf/.