

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**CHRISTIANE DE HOLANDA CAMILO**

**MICHELLE ASATO JUNQUEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

#### **Secretarias**

##### **Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

##### **Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

##### **Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

##### **Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

##### **Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P472

Pesquisa e educação jurídica I[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld, Christiane de Holanda Camilo, Michelle Asato Junqueira – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-283-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Pesquisa. 3. Educação jurídica. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP

## PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA I

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho PESQUISA E EDUCAÇÃO JURÍDICA I teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 28 de novembro de 2025, durante o XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de São Paulo-SP, no campus da Universidade Presbiteriana Mackenzie, entre os dias 26 e 28 de novembro de 2025.

As apresentações foram divididas em blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

O artigo “Acolhimento, Alteridade e Tecnologias na Educação por Competência: reflexões sobre práticas integradoras como estratégia de permanência em universidades particulares brasileiras”, de Eloah Alvarenga Mesquita Quintanilha, investiga o papel do acolhimento, da alteridade e das tecnologias educacionais na promoção da permanência de estudantes em universidades particulares brasileiras, considerando a perspectiva da educação por competência. A evasão escolar no ensino superior continua a ser um desafio relevante, frequentemente associado a fatores acadêmicos, socioeconômicos e emocionais. Nesse contexto, práticas integradoras que promovam o acolhimento institucional e valorizem a alteridade constituem estratégias essenciais para fortalecer vínculos entre estudantes, docentes e equipe administrativa, favorecendo ambientes inclusivos e empáticos. Paralelamente, a incorporação de tecnologias educacionais permite monitoramento contínuo do desempenho estudantil, oferta de suporte personalizado e estímulo à participação ativa, ampliando oportunidades de engajamento. A pesquisa evidencia que a combinação de acolhimento, respeito à diversidade e recursos tecnológicos contribui significativamente para a redução da evasão, fortalecendo a aprendizagem por competência e promovendo a formação de profissionais críticos, socialmente responsáveis e aptos a enfrentar os desafios contemporâneos do mercado de trabalho.

O artigo “Aprendizagem Significativa Jurídico-Bioética: a questão do acolhimento do ato de fala bioético ‘princípio da igual consideração de interesses’ pela ordem jurídica brasileira”, de Gilvan Barbosa da Silva Júnior e Laura Cecília Fagundes dos Santos Braz, integra psicologia cognitiva, bioética e teoria dos atos de fala para compreender como valores bioéticos são recontextualizados no sistema jurídico. A partir de abordagem quali-quantitativa convergente, os autores investigam formulações analíticas sobre a possibilidade da superação

da dicotomia entre fatos explicáveis pela ciência e os valores estudáveis pela ética, destacando que o triunfo relacional entre Bioética e Ciência Jurídica será um provável contributo em situações que o suporte fático seja compartilhado por ambas as ciências. Os resultados sugerem aceitação parcial da validação parcial da teoria da aprendizagem significativa jurídico-bioética; ou seja, a recontextualização do ato de fala, igual consideração de interesses, apresentou-se efetiva no poder legislativo e possivelmente inefetiva no poder administrativo com possibilidade de censura jurídico-judicial.

O artigo “As Consequências para a Regulamentação dos Cursos de Graduação Presenciais trazidas pelo novo Marco Regulatório da Educação a Distância (EaD), veiculado pelo Decreto Federal 12.456/2025”, de Carlos André Birnfeld, investiga as consequências do novo marco regulatório da Educação a Distância (EaD), instituído pelo Decreto Federal nº 12.456/2025, para a regulamentação dos cursos de graduação presenciais no Brasil. Embora o Decreto tenha introduzido alterações significativas na EaD, seus efeitos também alcançam os cursos presenciais, em especial quanto ao percentual máximo permitido de carga horária a distância. Nesse contexto, o artigo realiza uma análise crítica e detalhada das implicações desse novo regime normativo para a educação superior presencial. Metodologicamente, trata-se de pesquisa qualitativa e exploratória, de caráter comparativo, restrita ao exame das normas anteriormente vigentes e das modificações trazidas pelo novo decreto. A técnica principal é a análise documental, voltada a esclarecer o emaranhado normativo em vigor até 2024 e as alterações que passaram a vigorar a partir de 2025. Para responder ao problema de pesquisa — quais as consequências do Decreto Federal nº 12.456/2025 para a regulamentação dos cursos de graduação presenciais — o artigo desenvolve três etapas: (i) resgata o percurso histórico-normativo da EaD nos cursos presenciais, de 2001 (quando foi inicialmente admitida) a 2024 (último ano do regime anterior); (ii) apresenta o panorama normativo a partir de 2025, conforme o novo marco regulatório; e (iii) realiza análise crítica e comparativa das alterações e de suas implicações para a regulação do ensino superior no Brasil.

O artigo “Avaliação da Educação Superior no Brasil em Âmbito Institucional ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes: ponderações sobre os cursos de Direito”, de Helena Beatriz de Moura Belle e Antonio Evaldo Oliveira, analisa a evolução dos sistemas de avaliação da educação superior — do PAIUB ao SINAES/ENADE — e suas repercussões específicas nos cursos de Direito. Com abordagem qualitativa e caráter exploratório-descritivo, o estudo demonstra que, embora o SINAES tenha reformulado políticas de formação e financiamento, sua lógica de ranqueamento tende a induzir práticas institucionais voltadas mais à classificação mercadológica que à melhoria pedagógica. Destacam que o crescente número de instituições e cursos de Direito ofertados no Brasil chama atenção da

comunidade em geral e é motivo de críticas e debates no mundo acadêmico. O objetivo do estudo foi analisar os elementos que compõem a regulação da Educação Superior no Brasil e suas consequências para os cursos tendo, como referência a avaliação feita pelo SINAES /ENADE. O estudo foi norteado pela metodologia de pesquisa qualitativa, mediante utilização de técnicas de verificação em fontes bibliográficas, na modalidade exploratório descritivo. O estudo permitiu inferir que o sistema de avaliação constituído no Brasil, a partir de 2004, com a implantação do SINAES, promoveu uma reforma educativa que colocou no processo avaliativo um caminho para todas as políticas de formação, de financiamento, de gestão de recursos na educação superior, porém, verificou que as instituições se utilizam de mecanismos que ensejam melhores classificações, pelas dimensões e quesitos avaliados, para melhor se posicionarem como organizações de ensino superior e, principalmente, alcançarem êxito com o ranqueamento mercadológico.

O artigo “Compreendendo a Racionalidade Jurídica no Campo do Direito: as disputas entre os habitus jurídico-instrumental e o jurídico-emancipatório a partir da teoria reflexiva de Pierre Bourdieu”, de Juan de Assis Almeida, destaca que as pesquisas das ciências jurídicas realizam reflexões sobre a educação e a pesquisa jurídica, especialmente os sentidos da ação e das práticas conceituais e pedagógicas no âmbito do campo da educação jurídica. A partir dos conceitos do sociólogo francês Pierre Bourdieu, de habitus e campo que são utilizados para a observação das estratégias de reprodução/transformação tecidas no campo jurídico, o artigo procura refletir sobre os habitus em disputa no interior do campo: o jurídico-instrumental, de viés conservador, normativo-positivista e influenciado pela ideologia liberal, hegemônico e o jurídico-emancipatório, de viés transformador, influenciado pela perspectiva sistêmica na construção do conhecimento e na compreensão do que é o direito. A preocupação teórica de Bourdieu reside na revelação dos mecanismos estruturais e nos sistemas simbólicos de conservação do poder nas sociedades contemporâneas. O artigo baseou-se numa revisão bibliográfica e teórica dos conceitos chaves ligados ao tema. Conclui-se que o habitus jurídico-emancipatório se trata de um sistema em emergência, que encontra resistências de agentes do campo ligados ao habitus hegemônicos, que centram críticas aos novos modelos jurídicos e educacionais, sobretudo contra o pluralismo jurídico, visões antipositivistas, lançados nas disposições do campo. Concluindo que o direito não pode ser reduzido à estatalidade, nem pode ser reduzido à vontade, não mediada institucionalmente, o texto propõe pensar a compreensão do direito como um projeto jurídico positivado, mas mediado e disponível para leitura e releituras da sociedade complexa.

O artigo “Construtos de Governança Judicial na Produção Científica da Magistratura: uma análise categorial das dissertações do Mestrado Profissional da ENFAM (2022–2025)”, de Bruno Fernando Alves Costa, analisa a produção científica da magistratura brasileira,

representada pelas dissertações do Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), à luz da governança judicial. Parte-se da hipótese de que os construtos de governança judicial mais recorrentes nas dissertações refletem os principais desafios percebidos pelos próprios magistrados na prática judicante, além de evidenciarem os temas considerados relevantes para investigação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa e documental, de caráter exploratório-descritivo. O corpus analítico é composto por 77 dissertações publicadas entre 2022 e 2025 na BDJur-STJ. A metodologia adotada foi a análise de conteúdo temática categorial, conforme Bardin (2016) e Patton (2014), com categorização fundamentada no modelo de Akutsu e Guimarães (2015), que organiza a governança judicial em sete construtos: accountability, acessibilidade, independência, recursos e estrutura, práticas de governança, ambiente institucional e desempenho. Dada a transversalidade do construto "práticas de governança", foram utilizados apenas os outros seis como categorias analíticas. As dissertações foram classificadas em até dois construtos (primário e secundário), o que permitiu identificar padrões, lacunas e tendências com maior precisão, respeitando a complexidade temática. Os resultados revelam forte concentração nos construtos desempenho (29,2%), acessibilidade (22,1%) e ambiente institucional (21,4%), enquanto accountability, independência judicial e recursos e estrutura foram menos explorados. O estudo destaca a necessidade de ampliação das agendas de pesquisa, com foco em responsabilização, equidade na alocação de recursos e proteção da autonomia judicial para a consolidação da boa governança judicial.

O artigo “Desafios e Perspectivas do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação do Ensino Superior (INSAES) como instrumento de aferimento da qualidade do ensino a distância no Brasil”, de Matheus das Neves Almeida Sciotta e Souza e Tais Mallmann Ramos, discute a necessidade da aprovação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação do Ensino Superior (INSAES), contido no Projeto de Lei n. 4.372/12 como peça para garantir o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Decreto n. 12.456/2025 no que diz respeito a Educação à Distância no Brasil. Assim, a pesquisa de forma qualitativa com método dedutivo, com referências básicas e necessariamente legislativas e com um recorte analítico em torno da Educação Privada, pretende responder se a aprovação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação do Ensino Superior (INSAES) é essencial para aferimento da qualidade do Ensino à Distância no Brasil. Para isso, num primeiro momento, faz uma análise crítica sobre as diretrizes firmadas pelo Decreto n. 12.456/2025 e em seguida um paralelo entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o INSAES, a fim de verificar a possibilidade de uma Agência Reguladora para a Educação do Ensino Superior.

O artigo “Educação Jurídica baseada em Competências e Habilidades: as contribuições pedagógicas de Philippe Perrenoud para uma compreensão mais profunda da formação

jurídica”, de Victor Russo Fróes Rodrigues, destaca que dentro das discussões sobre educação jurídica, as competências e habilidades constituem um tema de grande relevância, sobretudo no seio dos debates sobre as Diretrizes Nacionais Curriculares para os cursos de Direito (DCNs). Ressalta que, no entanto, tal tema corre o risco de tornar-se mais um “slogan educacional”, desligado de um suporte pedagógico onde se possa aprofundar a compreensão sobre as práticas adotadas. Acrescenta que os estudos do pedagogo Philippe Perrenoud, referência sobre o assunto no âmbito da educação profissional, podem acrescentar importantes reflexões para a educação jurídica, em diálogo com outros referenciais mais específicos que se dedicam à formação de futuros juristas e que a definição de competência enquanto mobilização de múltiplos recursos cognitivos e enquanto capacidade para a ação, o afastamento da falsa oposição entre competências e conhecimentos, a capacidade de dar solução a problemas complexos, a importância da formação prática nas profissões técnicas, o papel das faculdades e dos estágios, bem como das avaliações, são assuntos observados à luz da reflexão de Perrenoud. Conclui que, com a apropriação em relação ao conhecimento produzido no âmbito pedagógico, é possível aumentar a consciência sobre as práticas docentes e sobre as atividades nos espaços de formação jurídica, notadamente as faculdades de Direito.

O artigo “Ensino Jurídico e Direitos Humanos: a contribuição da extensão universitária para a formação integral do estudante de Direito”, de Maria Claudia Zaratini Maia e Camilo Stangherlim Ferraresi, investiga se o tratamento transversal de temas de direitos humanos, por meio de atividades de extensão em cursos de graduação em Direito, contribui para a formação integral do estudante. O problema central consiste em compreender de que forma a inserção prática e interdisciplinar desses conteúdos pode superar a visão tradicional, legalista e conservadora ainda predominante no ensino jurídico. Como objetivos, buscou-se: (i) analisar a contribuição dos estudos de direitos humanos para o ensino jurídico; (ii) verificar a exigência de abordagem transversal prevista nas Diretrizes Curriculares Nacionais de 2018; e (iii) examinar, por meio de estudo de caso, os resultados da atividade de extensão denominada Semana de Afirmação dos Direitos Humanos, desenvolvida desde 2019 pelas Faculdades Integradas de Bauru. A metodologia adotada envolveu revisão bibliográfica, análise documental e estudo de caso descritivo da atividade mencionada. Os resultados indicam que a Semana promoveu a institucionalização da cultura de direitos humanos na instituição, ampliou a interdisciplinaridade e possibilitou a integração com outros cursos, além de estimular o protagonismo discente por meio de pesquisas, exposições e produções científicas. Conclui que a extensão universitária voltada à transversalidade dos direitos humanos contribui significativamente para a formação crítica, humanista e transformadora dos estudantes de Direito, reafirmando o papel social da educação superior.

O artigo “Interseccionalidade, Gênero e Raça no Ensino Jurídico: desafios para a formação antidiscriminatória no curso de Direito no Brasil”, de Ana Carla de Melo Almeida, Ana Débora da Silva Veloso e Karoline Bezerra Maia, analisa em que medida os marcadores sociais de gênero e raça influenciam a formação de profissionais do curso de Direito. Para responder a esse problema, buscou aprofundar a discussão sobre a interseccionalidade, refletindo acerca de sua aplicação no ensino jurídico; compreender a formação acadêmica sob as lentes de gênero e raça e seus impactos na trajetória discente; além de fornecer dados que impulsionem mudanças positivas, capazes de formar profissionais comprometidos com a luta antidiscriminatória. Pretende, ainda, indicar possíveis soluções que reforcem a necessidade de debater, no espaço universitário, como uma sociedade plural beneficia o acesso das mulheres e das minorias a cargos de relevância no universo jurídico. Como caminho teórico-metodológico, optou por revisão bibliográfica, apoiada em autoras e autores que problematizam gênero, raça e interseccionalidade, como Louro (2014), Scott (1995), Almeida (2019; 2022), Saffiotti (2013), Machado (2019), Akotirene (2019) e Crenshaw (2004). A pesquisa também se sustentou em referenciais pós-modernos, que permitiram articular diferentes olhares, propondo alternativas interpretativas além das amarras do pensamento moderno-colonial. Os resultados evidenciam que o curso de Direito, ao reproduzir padrões históricos de exclusão, contribui para a formação de profissionais que perpetuam desigualdades. Entretanto, o estudo aponta a possibilidade de ressignificação desse espaço, abrindo caminho para práticas educacionais críticas e inclusivas. Conclui que integrar gênero e raça na formação jurídica é condição essencial para fortalecer a democracia e para consolidar uma sociedade mais justa, equitativa e comprometida com os direitos humanos.

O artigo “Materialismo Histórico e Dialético como Método no Estudo do Direito Humano ao Trabalho Decente”, de Winston de Araújo Teixeira, destaca que a Organização Internacional do Trabalho - OIT estabeleceu os parâmetros do que seria o trabalho decente na sua Conferência Internacional do Trabalho, 98ª Sessão de 2009. Aponta que o Brasil é membro desse organismo e durante a conferência assumiu o compromisso de seguir as orientações da organização internacional e preestabeleceu uma agenda nacional para o trabalho decente, sendo que, nos últimos dez anos, inclusive com a contrarreforma trabalhista, o Estado brasileiro adotou uma conduta que contradiz a pauta do trabalho decente, o que justifica a importância dessa pesquisa. Objetiva, portanto, discutir a aplicabilidade do método histórico e dialético, a partir da teoria de Marx e Engels, no estudo do direito humano ao trabalho decente com o intuito de identificar as contradições fundamentais que envolvem o vetor desenvolvimentista, a partir dos ideais liberais, em detrimento do direito humano ao trabalho decente. Para tanto, recorre ao método de revisão bibliográfica com análise documental das leis e doutrinas que tratam da inconstitucionalidade da Lei nº 13.467/2017 (contrarreforma



trabalhista) com foco em identificar e analisar as formas de organizações sociais diante das relações de produção que buscam assegurar o proteger os direitos sociais e trabalhistas em contradição à lógica capitalista.

O artigo “Pesquisa Jurídica em Foco: os desafios da pesquisa no Direito”, de Lara Patrícia Paz Setúbal, Lara Rocha Monteiro e Christiane de Holanda Camilo, destaca que a pesquisa jurídica compõe um instrumento incontornável, indispensável e fundamental para a construção, consolidação e ampliação do conhecimento na área do Direito, possibilitando a compreensão aprofundada de seu objeto, de seus fundamentos epistemológicos e a aplicação prática, crítica e reflexiva das normas jurídicas no contexto social contemporâneo. A finalidade do artigo é investigar, de forma rigorosa e ampla, como produzir pesquisa no Direito, destacando e problematizando suas dimensões conceituais, metodológicas, teóricas e aplicadas. Com esse propósito, utilizou revisão bibliográfica sistemática, análise comparativa e avaliação crítica de referenciais teóricos, sob o ponto de vista de autores que examinam a cientificidade do Direito, as dessemelhanças entre pesquisa básica e aplicada, assim como o valor das abordagens empíricas e interdisciplinares. Os resultados mostraram que a pesquisa jurídica, quando orientada por critérios metodológicos evidentes, coerentes e fundamentada em matrizes teóricas críticas, permite que a identificação de limites, desafios e potencialidades da produção científica no Direito, evidenciando a centralidade da pesquisa empírica, da reflexão crítica e da pluralidade metodológica para o amadurecimento e concretização do campo jurídico.

Após aproximadamente quatro horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE (FURG)

Christiane de Holanda Camilo

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO TOCANTINS (UNITINS)

Michelle Asato Junqueira

Universidade Presbiteriana Mackenzie

# **DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO INSTITUTO NACIONAL DE SUPERVISÃO E AVALIAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR (INSAES) COMO INSTRUMENTO DE AFERIMENTO DA QUALIDADE DO ENSINO À DISTÂNCIA NO BRASIL**

## **CHALLENGES AND PERSPECTIVES OF THE NATIONAL INSTITUTE FOR SUPERVISION AND EVALUATION OF HIGHER EDUCATION (INSAES) AS AN INSTRUMENT FOR MEASURING THE QUALITY OF DISTANCE LEARNING IN BRAZIL**

**Matheus das Neves Almeida Sciotta e Souza  
Tais Mallmann Ramos**

### **Resumo**

Este artigo discute a necessidade da aprovação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação do Ensino Superior (INSAES), contido no Projeto de Lei n. 4.372/12 como peça para garantir o cumprimento das diretrizes estabelecidas pelo Decreto n. 12.456/2025 no que diz respeito a Educação à Distância no Brasil. Assim, a pesquisa de forma qualitativa com método dedutivo, com referências básicas e necessariamente legislativas e com um recorte analítico em torno da Educação Privada, pretende-se responder se a aprovação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação do Ensino Superior (INSAES) é essencial para aferimento da qualidade do Ensino à Distância no Brasil. Para isso, num primeiro momento se faz uma análise crítica sobre as diretrizes firmadas pelo Decreto n. 12.456/2025 e em seguida um paralelo entre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e o INSAES, a fim de verificar a possibilidade de uma Agência Reguladora para a Educação do Ensino Superior.

**Palavras-chave:** Ensino superior privado, Insaes, Marco regulatório da ead, Educação à distância, Poder de polícia

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article discusses the need for the approval of the National Institute for Supervision and Evaluation of Higher Education (INSAES), contained in Bill No. 4,372/12, as a tool to ensure compliance with the guidelines established by Decree No. 12,456/2025 regarding Distance Education in Brazil. Thus, this qualitative research, using a deductive method, with basic and necessarily legislative references and an analytical focus on Private Education, aims to answer whether the approval of the National Institute for Supervision and Evaluation of Higher Education (INSAES) is essential for measuring the quality of Distance Education in Brazil. To this end, we first conduct a critical analysis of the guidelines established by Decree No. 12,456/2025, followed by a parallel between the National Health Surveillance Agency (ANVISA) and INSAES, in order to assess the possibility of a Regulatory Agency for Higher Education.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Private higher education, Insaes, Distance learning regulatory framework, Distance education, Police power

## INTRODUÇÃO

A Educação Superior brasileira tem sido palco de uma expansão significativa nas últimas décadas, fruto da vontade-pública e de importantes Políticas de Estado, dentre as quais: o Programa de Restauração e Expansão das Universidades Federais - REUNI, o Portal Único de Acesso ao Ensino Superior - PROUNI e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FIES. Estes três instrumentos ampliaram os paradigmas da Educação brasileira, mas, sobretudo, da juventude do nosso país, que passou a ver como um sonho próximo o acesso ao Ensino Superior, esse fenômeno foi impulsionado, concomitantemente, ao avanço tecnológico e a democratização, ainda que insuficiente, do acesso do povo brasileiro à conectividade, culminando com um salto na oferta de Cursos e nas Matrículas, dentre as quais, na modalidade de Educação à Distância.

Conforme o Ministério da Educação, entre os anos de 2013 e 2023, os cursos à distância no Brasil saltaram de 1.258 em 2013 para 10.554 em 2023, enquanto as matrículas passaram de 3.043.077 em 2014 para 19.181.871 em 2023<sup>1</sup>, indo, inclusive, na tendência contrária a da modalidade presencial desde 2018, onde estas passaram a reduzir enquanto as matrículas EAD seguiram ascendendo acentuadamente, impulsionadas pela Pandemia da COVID-19.

Frisa-se que, em razão do Censo da Educação Superior, do qual dispões dos dados supracitados, ser datado de 2023, tendo sido divulgado somente no ano seguinte, 2024, fruto da necessidade de coleta e lapidação dos dados, ainda não se faz possível uma análise concisa em torno do impacto das matrículas EAD na Educação Privada.

Ao passo que os fatores mencionados acima ao passo que demonstram a democratização do acesso ao Ensino Superior, na mesma medida, culminaram no surgimento de profundas contradições quanto à Educação à Distância. Que partem desde a subjetividade da sigla “EAD”, seja da compreensão do ‘E’ como Educação, dotada de criticidade, socialmente referenciada ou da compreensão desta vogal meramente como Ensino: tecnicista e voltada estritamente ao mercado de trabalho.

---

<sup>1</sup><https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados> > Acesso em 06 de Junho de 2025

Ademais, existem questões objetivas que resultaram na necessidade assinatura do Decreto 12.456/2025, o Marco Regulatório da EAD, por exemplo, dos 692 curso EAD avaliados pelo Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes - ENADE em 2023, apenas 6 alcançaram nota máxima<sup>2</sup>, isto demonstra a demanda do acompanhamento constante de qualidade da Educação à Distância, mas também, numa perspectiva consumerista, que o serviço prestado corresponda ao investimento despendido pelos estudantes ou seus responsáveis.

O Marco Regulatório da EAD indica importantes avanços: a tipificação das modalidades “À Distância”, “Semipresencial” e “Presencial” firmadas sobre índices objetivos como, por exemplo, percentual admissível de carga-horária online, além da necessidade de polos presenciais estruturados e avaliações semestrais em caráter presencial são o ponto de partida para “moralização” da EAD no Brasil, contudo, faz-se mais necessário ainda, após a promulgação do Decreto o cumprimento destas diretrizes assim como acompanhamento do padrão de qualidade destas.

A Aprovação do INSAES em sua essência, especialmente quanto a sua concepção, como Agência Reguladora, tal qual, a Anvisa, Anatel, ANTT, dotada de autonomia administrativa é fundamental para garantia da perenidade de sua atuação, a qual, independe da conjuntura política, garantindo, de fato a fiscalização e manutenção da qualidade da EAD, questão esta, que a luz de hoje, fica suscetível a quadra política brasileira e aos interesses permeados na Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior - SERES do MEC.

Assim, por meio do método dedutivo com referências básicas legislativas, pretende-se responder se, de fato, como se presume, a aprovação do INSAES é essencial para aferimento da qualidade do Ensino à Distância no Brasil, especialmente em relação a Educação Privada.

---

<sup>2</sup> <https://www.cnnbrasil.com.br/educacao/apenas-6-cursos-ead-conseguem-nota-maxima-em-avaliacao-do-mec/> Acessado em 06 de Junho de 2025.

Para isso, num primeiro momento se faz uma análise crítica sobre as diretrizes firmadas pelo Decreto 12.456/2025 e em seguida um paralelo entre a ANVISA e o INSAES, a fim de verificar a possibilidade de uma Agência Reguladora para a Educação Superior.

## **UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE AS DIRETRIZES FIRMADAS PELO DECRETO 12.456/2025**

A acentuada crescente da EAD no Brasil, especialmente na rede privada, desde a década de 2010, tem se configurado em uma conjuntura educacional multifacetada e de profundas contradições. Enquanto esta modalidade consolidou-se como um vetor crucial para a democratização do acesso à Educação Superior, transpondo barreiras geográficas, etárias e socioeconômicas conforme demonstra o Censo do Ensino Superior de 2023 apresentado pelo MEC. Justamente pelos elementos apresentados, reafirmam sua necessidade como instrumento de transformação social através da Educação, fato é, que setores do Movimento Educacional, através da negação da EAD por mero principismo demonstram a anti-dialeticidade da pauta e seu caráter e classista, pois graças à EAD, houve uma “nova onda” de democratização de acesso à Educação Superior, tornando factível o diploma em uma Graduação à quem, em razão de suas próprias condições socioeconômicas, soava como algo utópico e totalmente alheio a sua própria realidade.

Por outro, seu crescimento desacelerado e desordenado, expôs fragilidades sistêmicas no controle de qualidade, seja por premissa das IES, em razão do potencial lucrativo da EAD por parte dos grupos privados ou pela mera ausência normativa, visto que, anteriormente ao Marco Regulatório, até então, sequer se havia discriminação minuciosas entre as categorias “Presencial” e “À distância”, ao passo que o “Semipresencial” tampouco era normatizado nas resoluções, decretos ou portarias do Ministério da Educação.

Conforme o Censo do Ensino Superior de 2023<sup>3</sup>, as matrículas da EAD, representam quase o quádruplo das matrículas Presenciais, dentre as quais, majoritariamente, são “Tecnológicos”, enquanto apenas 20% são Licenciaturas e 32% Bacharelados, já na modalidade presencial, 76% das matrículas são Bacharelados, 10% Licenciaturas e apenas

---

<sup>3</sup> Disponível em :

[https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2023/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2023.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2023/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2023.pdf) Acesso em 06 de Junho de 2025

14% Tecnológicos, sendo esta última modalidade prevista no parecer do Conselho Nacional de Educação nº 436/2001:<sup>4</sup>

"[...] os Cursos Superiores de Tecnologia, por sua natureza e características, poderiam ser classificados tanto como Cursos Superiores *Seqüenciais* de Formação específica quanto como Cursos de Graduação. No entanto, a necessidade dos Cursos Superiores de Tecnologia conduzirem à aplicação, desenvolvimento, pesquisa aplicada e inovação tecnológica, à gestão de processos de produção de bens e serviços e ao desenvolvimento de capacidade empreendedora, além de extrema sintonia com o mundo do trabalho, certamente nos afasta da possibilidade de os considerarmos como cursos *seqüenciais*, pois tais características não são obrigatoriamente inerentes aos cursos superiores e as situam muito melhor como cursos de graduação".

Este enxerto demonstra sob qual égide foram normatizados os Cursos Superiores de Tecnologia, os CSTs, “da produção e do empreendedorismo”, não é, portanto, uma mera casualidade que estes representam quase metade das matrículas da EAD no Brasil, ao passo que, paralelamente, da totalidade do montante das matrículas existentes nestas categorias sejam elas 91% na Rede Privada e 82% EAD.

O “nexo causal” entre o número de matrículas, suas diretrizes e a lucratividade desta modalidade para os grandes conglomerados de educação privada, reafirmam, novamente, a necessidade do Marco Regulatório. A sensibilidade em questão não é a existência dos CSTs, pelo contrário, mas sob quais condições e matrizes curriculares eles existem, a formação tecnológica não pode ser esvaída de um referencial social, tampouco, reduzidos a mera continuidade do Ensino Médio, devendo concatenar a necessidade produtiva, da empregabilidade e da formação crítica desses estudantes.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0436.pdf>, Acesso em 06 de Junho de 2025

Os Relatórios do ENADE, em especial o de 2023<sup>5</sup>, têm, consistentemente, indicado um desempenho inferior entre os concluintes da EAD em comparação aos concluintes na modalidade presencial, além do alarmante surgimento de cursos de graduação que sequer alçam indicadores de qualidade mínimos. Foi nesta quadra, especialmente com o aprofundamento da problemática no pós-pandemia, fruto da urgente necessidade de combate à precarização, que se tornou inadiável o Decreto 12.456/2025, que estabelece o Marco Regulatório do EAD.

O Marco Regulatório não se configura como um mero formalismo burocrático, mas sim como uma resposta robusta, ainda que insuficiente, para com as distorções observadas na EAD, com o objetivo precípua de maneira sistemática, resgatar e elevar os padrões de qualidade da educação superior.

Um dos pilares dessa nova regulamentação reside na delimitação do que caracteriza-se como modalidade Presencial, o Semipresencial e a EAD, fixando, respectivamente, como teto a carga horária online em 30% no regime Presencial, que anteriormente era de 40%, o que significava na prática, antes do Marco, que dentre os 5 dias úteis letivos, quando muito, o estudante iria à Universidade por somente apenas dois dias destes.

Quanto ao Semipresencial, os pisos de 30% presencial ou 20% presencial ou síncronas mediadas, quanto às atividades realizadas e por fim na modalidade EAD, os pisos de 10% presencial ou 20% presencial ou síncronas mediadas, na prática, obrigando que as avaliações sejam feitas presencialmente.

Esta distinção é crucial do ponto de vista jurídico e pedagógico, pois, no modelo anterior, observava-se uma ambiguidade que permitia a comercialização massiva de ofertas semipresenciais que sequer eram formalmente reconhecidas como uma modalidade autônoma pelo MEC, gerando grave insegurança jurídica além de distorções pedagógica e abrindo vastas brechas para a precarização e culminando, também, na falha na prestação de serviço.

Ademais, a vedação promovida pelo Decreto 12.456/2025 à oferta via EAD de cursos na área da saúde, como Medicina, Enfermagem, Odontologia e Psicologia e nas Licenciaturas significam um importante avanço frente ao desafio da formação profissional e

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://enade.inep.gov.br/enade/#!/index>, Acesso em 06 de Junho de 2025.



a consequente, ou não, empregabilidade no Brasil. No que tange os cursos da saúde a presencialidade é um aspecto fundamental para que o estudante tenha o contato corriqueiro com a prática e o ofício, fenômeno reiterado pelo Capítulo IV do Decreto, onde reafirma a necessidade mínima de estruturas nas Unidades e Polos, especialmente no Item V "laboratórios e outros espaços formativos compatíveis com as atividades práticas presenciais dos cursos ofertados;"

É quase inconcebível, mesmo que a partir do senso comum, a possibilidade da formação de um profissional da saúde sem o pleno desenvolvimento de habilidades clínicas, éticas e interpessoais, estas que são intrínsecas às necessidades do ofício cotidiano e que são forjadas unicamente através da prática supervisionada, do contato direto com pacientes e da imersão em ambientes de simulação realística. A ausência dessa dimensão prática compromete seriamente a segurança e a eficácia da atuação do futuro profissional, colocando em risco a saúde pública, aspecto esse, corrigido através do Marco Regulatório da EAD.

Para as Licenciaturas, estas que representam  $\frac{1}{5}$  das matrículas da EAD no Brasil a significância é ainda maior, visto que, conforme o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp)<sup>6</sup>, até 2040, o Brasil poderá ter um déficit de 245 mil professores na Educação básica.

Fato é, que mesmo com este descompasso, esse índice a ser corrigido não pode ser sob a pena da formação inócua dos futuros trabalhadores e trabalhadoras da Educação, devendo ser vislumbrada, sim, a formação pela modalidade Semipresencial destes, enxergando-a como um elemento estratégico no ajuste desta disparidade, contudo, que de forma alguma sirva como instrumento da reprodução em cadeia da precarização da Educação, das salas de aula das Universidades para as Escolas.

A formação de professores para a Educação Básica demanda a busca pelo pleno desenvolvimento de competências pedagógicas complexas, habilidades de manejo de sala de aula, capacidade de interação com a comunidade escolar e sensibilidade para as diversas realidades sociais. Essas habilidades também são inerentemente construídas na prática supervisionada, na troca com pares, alunos e com os docentes, e na imersão em ambientes

---

<sup>6</sup> Disponível em : <https://jornal.usp.br/atualidades/brasil-podera-ter-carencia-de-235-mil-professores-de-educacao-basica-ate-2040/>, Acesso em 07 de Junho de 2025

educacionais reais, sendo muitas vezes, a vivência na sua própria sala de aula, o laboratório dos desafios que serão enfrentados no exercício da sua profissão.

Não obstante, deve ser observado que esta formação esteja socialmente referenciada, promovendo uma formação, que mesmo sob a modalidade semipresencial busque a formação integral destes futuros professores, elemento que impactará diretamente a qualidade do ensino que esses futuros profissionais oferecerão, buscando garantir a integridade pedagógica e a qualidade da formação desses profissionais essenciais sejam preservadas.

Contudo, os desafios de adaptação ao Marco Regulatório não serão enfrentados somente pelas Instituições de Ensino Superior - IES privadas, as Universidades Públicas como o Consórcio Cederj e a Univesp, presentes, respectivamente nos estados do Rio de Janeiro, sendo este vinculado a UFF e a UFRJ, e essa sendo uma IES autônoma, mantida pelo Governo do Estado de São Paulo. Embora sejam reconhecidas por seus modelos de qualidade e por já incorporarem componentes presenciais em suas metodologias, sendo em sua maioria parte, semipresenciais antes mesmo do Decreto 12.456/2025 terão que passar por adequações de caráter estrutural.

A exigência de delimitação precisa das modalidades de ensino e a necessidade de comprovação de infraestrutura para cursos semipresenciais podem demandar reavaliações e adaptações em seus pólos e na distribuição de carga horária, especialmente com a nova regra de desconsideração de aulas síncronas online como atividades presenciais. Além disso, a permissão para que cursos de saúde e licenciaturas sejam ofertados no formato semipresencial, embora um avanço em termos de formalização para o setor privado, exigirá que essas instituições públicas, já com modelos robustos, demonstrem a conformidade de suas práticas pedagógicas e de infraestrutura com as novas diretrizes que visam maior qualificação da presencialidade.

A potencial necessidade de ajustes na gestão da superlotação de aulas, a conformidade com as exigências de infraestrutura dos polos (incluindo laboratórios e espaços práticos específicos) e a delimitação rigorosa das funções de professor, tutor e coordenador pedagógico previstas no Capítulo III - Do Processo de Ensino e Aprendizagem à Distância demandam revisões internas e remanejamento de recursos humanos, sobretudo, por inviabilizar, no inciso 4º desta Seção que o tutor leccione, requerendo, inevitavelmente a

ampliação do Corpo Docente. Agora, de forma taxativa, apenas o professor é habilitado a ministrar aulas e conduzir o processo pedagógico principal; o tutor tem sua função restrita a apoiar na condução de atividades práticas e auxiliar o professor; e o coordenador pedagógico fica estritamente restrito às funções administrativas e de gestão do curso, impedindo a precarização da docência e assegurando um corpo docente qualificado e com as devidas responsabilidades à frente da formação dos estudantes.

Ademais, a obrigatoriedade, já mencionada, de avaliações presenciais, majoritariamente, impactará a logística e a metodologia avaliativa, exigindo uma reestruturação que garanta a manutenção da qualidade sem comprometer a escala e a abrangência que caracterizam essas importantes iniciativas públicas da EAD e nas IES privadas.

Ainda no tocante à infraestrutura e à qualidade da oferta, o Decreto 12.456/2025 impõe o fim dos "polos fantasmas" e da precarização estrutural que eles representavam para a EAD. O Marco Regulatório estabelece um conjunto rigoroso de regras mínimas sobre a infraestrutura que um polo de EAD previstas no Capítulo IV - Da Infraestrutura da Instituição na Educação Superior, deve obrigatoriamente oferecer, demandando a existência de espaço administrativo funcional, laboratórios específicos para atividades práticas inerentes aos cursos, espaços dedicados a aulas e, crucialmente, uma biblioteca acessível e atualizada.

Essa normativa visa combater a proliferação de polos que funcionavam apenas como pontos de apoio logístico, administrativo ou de matrículas, desprovidos de qualquer estrutura pedagógica, laboratorial ou tecnológica adequada. Ademais, a regra que impede que esses polos sejam compartilhados por diferentes instituições é fundamental para garantir a responsabilidade individual de cada IES sobre a qualidade da sua própria estrutura de apoio e para evitar a diluição da supervisão além de ser um instrumento de combate a formação, mesmo que em menor escala, de fortalecimento monopólios educacionais, conhecidos como "Tubarões da Educação", os grandes conglomerados vinculados ao Capital Internacional que incidem sobre a lucrativa Educação brasileira.

As denúncias reiteradas do Ministério Público e promovidas pelas entidades estudantis, que apontavam para instituições operando com turmas de 500 ou 600 alunos, o que inviabiliza qualquer interação pedagógica efetiva ou acompanhamento individualizado

foram diretamente endereçadas. A imposição de um limite de 70 estudantes por sala de aula constitui uma medida assecuratória da qualidade do ensino, visando garantir um ambiente de aprendizagem mais propício e uma relação professor-aluno qualitativamente superior, essencial para o desenvolvimento de competências complexas e uma formação humanística.

Por fim, menciona-se que a questão da avaliação presencial recebe uma atenção estratégica no Marco Regulatório, visando qualificar a aferição da aprendizagem e coibir a superficialidade. Cada componente curricular a distância deverá, obrigatoriamente, incluir, no mínimo, uma avaliação presencial, com a fixação do piso de 10% de atividades presenciais na EAD. Essa avaliação deve ser concebida não para mera reprodução de conteúdo, mas para aferir o desenvolvimento de habilidades discursivas, de análise e síntese, ou de natureza prática, essenciais para a formação profissional.

Mais importante ainda, o decreto determina que essa avaliação presencial deve compor majoritariamente a nota final do estudante, um dispositivo crucial para garantir a seriedade do processo avaliativo e coibir fraudes ou avaliações superficiais que não refletem o aprendizado efetivo, prática recorrente das IES que visam mascarar os índices aferidos pelo MEC para que estes possam ser instrumentalizados nas peças de marketing das próprias Universidades ou Faculdades.

Em suma, esse conjunto de normativas visam impedir, na prática, a continuidade e a expansão do modelo E2A (Ensino a Distância, Avaliação a Distância), um paradigma que vinha se alastrando e se tornando a referência para uma expansão da EAD pautada na precarização da qualidade e na fragilização do processo de aprendizagem, transformando o ensino superior em uma mera "fábrica de diplomas".

Contudo, para que todo esse arcabouço regulatório, elaborado para combater as disfunções do sistema, não se torne letra morta ou um mero enunciado programático, é crucial e urgente a implementação de uma fiscalização rigorosa e contínua. Na estrutura atual que o MEC dispõe, são insuficientes os recursos humanos e logísticos, não sendo possível o cumprimento do próprio Decreto estipulado.

É nesse ponto que a criação do INSAES, dotado de autonomia administrativa, financeira e do necessário poder de polícia, se mostra indispensável estrategicamente essencial para que o Decreto 12.456/2025 se traduza em uma efetiva e duradoura melhora

na qualidade do ensino superior brasileiro, assegurando a credibilidade do sistema e o direito fundamental a uma educação de excelência.

## **UM PARALELO ENTRE A ANVISA E O INSAES, POR UMA AGÊNCIA REGULADORA PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR**

A atuação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), instrumento de notória eficácia e crucial em momentos centrais da História do nosso país, como por exemplo a Pandemia da COVID-19, demonstra como um órgão regulador no Brasil reside intrinsecamente em sua estrutura administrativa e no arcabouço do Direito Administrativo que a governa.

Caracterizada e disposta pela Lei nº 9.782<sup>7</sup>, de 26 de janeiro de 1999, como uma autarquia sob regime especial, a ANVISA goza de autonomia administrativa, financeira e funcional, elementos cruciais para a independência de sua atuação técnica frente a pressões políticas ou econômicas, mantendo-se robusta e imprescindível independentemente de aspectos conjunturais. Esta autonomia, é um pilar essencial não só Direito Administrativo moderno, mas, sobretudo, pois permite à agência exercer seu poder-dever de maneira imparcial, assegurando a preponderância do interesse público sobre interesses privados ou setoriais, contudo, mesmo que esteja resguardada pela Lei que lhe concebeu, invariavelmente, é objeto de disputa dos interesses, públicos e privados.

O poder de polícia administrativa da ANVISA, expresso em sua lei de criação (Art. 2º, III, e Art. 7º), manifesta-se na capacidade de normatizar, fiscalizar, autorizar, interditar e aplicar sanções. Tais prerrogativas conferem à agência a legitimidade para impor deveres e limitações à atuação de particulares no setor regulado, garantindo a conformidade regulatória de produtos, substâncias e serviços de interesse para a saúde, à exemplo de quando interditou estabelecimentos comerciais, empresas que durante a Pandemia, atentavam contra o Isolamento Social.

---

<sup>7</sup> Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm), Acesso em 11 de Junho de 2025.

Este poder é fundamental para a proteção da saúde da população, permitindo à ANVISA, por exemplo, exigir o cumprimento de padrões de segurança e eficácia, aplicar multas significativas, suspender a fabricação ou comercialização de produtos irregulares e, em casos extremos, até mesmo cassar registros ou autorizações de funcionamento. A vedação ao exercício de qualquer outra atividade profissional, empresarial, sindical ou de direção político-partidária pelos dirigentes da agência, bem como a proibição de interesse direto ou indireto em empresas do setor regulado, conforme previsto na Lei nº 9.782/99, reforça a imprescindível imparcialidade e integridade da sua atuação.

A relevância da estrutura da ANVISA demonstra como um paradigma para a discussão do INSAES, especialmente no que tange o cumprimento do Marco Regulatório da EAD e sua eficácia. O PL 4.372/2012, que propõe a criação do Instituto, concebe-o como uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de Direito Público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério da Educação. Essa modelagem busca replicar para o setor educacional um arranjo institucional que se mostrou eficaz em outros campos vitais, como as Telecomunicações pela Anatel, a saúde pela Anvisa, os transportes pela ANTT e a ANP, quanto ao petróleo e combustíveis.

A finalidade do INSAES, conforme o PL, seria supervisionar e avaliar instituições e cursos de educação superior no sistema federal de ensino, bem como certificar entidades beneficentes. Responsabilidade, hoje, incumbida à Secretaria de Regulamentação e Supervisão da Educação Superior do MEC, a SERES, a qual, por exemplo, durante o Governo Bolsonaro, ficou suscetível a cinco substituições de Ministros, fragilizando a perenidade do funcionamento das pastas.

A transposição desse modelo para a Educação Superior é imperativa e crucial, porque, fato é, que a luz de hoje o atual arcabouço de fiscalização, predominantemente representado pela SERES e de avaliação pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - SINAES, vinculado ao INEP, embora fundamental para a aferimento da qualidade, carece do poder de polícia administrativa necessário para a efetiva imposição de sanções e a correção de irregularidades de forma ágil e contundente.

Em suma, O SINAES avalia, a SERES acompanha e incide quando necessário, mas ambos não possuem a prerrogativa de polícia, tampouco, a fundamental e necessária Autonomia de intervir diretamente, aplicar multas proporcionais à gravidade da infração ou

suspender a oferta de cursos de forma imediata diante de graves falhas e coibir abusos. Essa lacuna institucional, foi um dos elementos que possibilitou a escalada irrestrita e precária da EAD, especialmente a partir das IES Privadas, incongruências e inconsistências que começaram a ser corrigidas, tardiamente, pelo Marco Regulatório da EAD

Nesse cenário, o INSAES, ao ser dotado das prerrogativas de uma Agência Reguladora, conforme previsto no PL que o formato, atuaria como um instrumento jurídico-administrativo fundamental para garantir a efetividade do Marco Regulatório da EAD, instituído pelo Decreto 12.456/2025. As especificidades deste decreto já mencionadas, como a delimitação das modalidades, o veto à oferta dos Cursos de Saúde e das Licenciaturas via EAD, a realização de avaliações presenciais, o limite de estudantes por sala de aula, o fim dos "polos fantasmas" além da delimitação rigorosa das funções de professor, tutor e coordenador pedagógico, demandam um monitoramento constante e uma fiscalização *in loco* (ou virtualmente adaptada para o EAD) que o MEC, em sua estrutura atual, não consegue prover com a profundidade necessária, reafirmando a necessidade da aprovação e efetivação do INSAES.

A capacidade do INSAES de realizar inspeções rigorosas, aplicar multas significativas, suspender a oferta de cursos irregulares e até mesmo propor o descredenciamento de instituições que reiteradamente desrespeitam as normas seria um dissuasor potente contra a precarização e uma ferramenta eficaz para assegurar o cumprimento da legislação. A obrigatoriedade de avaliações presenciais majoritárias no EAD, destinada a combater o modelo E2A ("Ensino a Distância, Avaliação a Distância") que compromete a aferição do aprendizado, exige um acompanhamento fiscalizatório que garanta a integridade desse processo avaliativo. Sem um órgão dedicado e com as prerrogativas de uma agência reguladora, essa e outras medidas importantes do novo marco regulatório correm o risco de permanecerem no papel, sem impactar efetivamente a realidade da qualidade educacional.

A urgência na criação do INSAES se justifica, portanto, pela necessidade de assegurar a proteção do estudante, a credibilidade do diploma brasileiro e a promoção de uma educação superior que não seja meramente técnica, mas socialmente referenciada e alinhada às expectativas de desenvolvimento do país. É a institucionalização de um poder de fiscalização forte e autônomo, ancorado nos princípios do Direito Administrativo de

eficiência, legalidade e interesse público, que permitirá a transição de um marco regulatório promissor para uma realidade de ensino superior de excelência. A modelagem do INSAES sob a égide do Direito Administrativo, inspirada em agências como a ANVISA, é o caminho para dotar o Estado de uma ferramenta capaz de promover a fiscalização consistente e a qualificação contínua do ensino superior brasileiro.

A efetividade de um marco regulatório, por mais abrangente e bem elaborado que seja, reside intrinsecamente em sua capacidade de ser fiscalizado e de ter suas diretrizes cumpridas. O Decreto 12.456/2025, que estabelece o novo Marco Regulatório para a Educação a Distância, representa um avanço legislativo fundamental para qualificar a Educação Superior no Brasil. No entanto, sem um órgão com autonomia e poder de polícia para garantir sua aplicação, as ambições desse novo regramento correm o risco de se converterem em letra morta. A experiência brasileira, em diversos setores, demonstra que a mera existência da lei não é suficiente para coibir práticas prejudiciais; é a fiscalização ativa e a capacidade de sancionar desvios que de fato transformam o cenário.

## CONCLUSÃO

A expansão do ensino superior brasileiro, notadamente nas modalidades privada e a distância, impõe um desafio incontornável à garantia da qualidade educacional em larga escala. O Decreto 12.456/2025, ao instituir um novo e mais rigoroso Marco Regulatório para a Educação a Distância, representa um avanço legislativo fundamental, visando corrigir distorções que vão desde a ambiguidade na delimitação das modalidades de ensino até a precarização em cursos sensíveis, como na área da Saúde e as Licenciaturas, a superlotação de salas de aula e a proliferação de "polos-fantasmas" sem a devida infraestrutura.

Contudo, a efetividade de um arcabouço normativo, por mais abrangente e minucioso que seja, mostra-se inócua sem um mecanismo eficaz de fiscalização e coerção. É nesse hiato que a necessidade da criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação do Ensino Superior - INSAES, configurado como uma agência reguladora dotada de poder de polícia, emerge como a justificativa central e inadiável para a concretização desse novo marco.



O modelo das agências reguladoras no Brasil, exemplificado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, oferece um paradigma de governança cujo sucesso reside na autonomia administrativa, financeira e funcional. Essa independência é crucial para que a atuação fiscalizatória seja técnica e imparcial, blindada de pressões políticas ou econômicas que poderiam comprometer a qualidade da educação em favor de interesses setoriais.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), embora valioso para a avaliação e o diagnóstico, carece do poder de polícia necessário para transcender a mera constatação de problemas. Ele não detém a prerrogativa para impor multas proporcionais à gravidade das infrações, interditar cursos irregulares ou cassar o credenciamento de instituições que, reiteradamente, descumprem as normas.

Essa lacuna institucional permite que diretrizes essenciais do novo decreto, como a obrigatoriedade de avaliações presenciais majoritárias, visando combater o precarizado modelo E2A ("Ensino a Distância, Avaliação a Distância"), não sejam plenamente cumpridas, perpetuando um ciclo de baixa qualidade e desproteção ao estudante.

Assim, o INSAES, revestido do poder de polícia, não se configura como um mero acréscimo burocrático, mas como a necessária condicionante, por exemplo, para a materialização das promessas do Marco Regulatório do EAD. Somente um órgão com capacidade de fiscalizar de forma abrangente e aplicar sanções efetivas poderá assegurar que as IES, privadas e públicas, cumpram as novas regras relativas ao Decreto 12.456/25.

A criação do INSAES é, portanto, o passo decisivo para dotar o Estado brasileiro de uma ferramenta robusta e legítima para proteger o Direito Constitucional à educação de qualidade, elevar o padrão dos profissionais formados e, em última análise, fortalecer a credibilidade e a excelência de todo o sistema de ensino superior no país.

## REFERÊNCIAS

CNN Brasil, São Paulo, 26 out. 2023. Educação. Apenas 6% dos cursos EAD conseguem nota máxima em avaliação do MEC. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/educacao/apenas-6-cursos-ead-conseguem-nota-maxima-em-avaliacao-do-mec/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara de Educação Superior (CES). Parecer n. 436/2018. Dispõe sobre a aprovação de referenciais de qualidade para os cursos de graduação e pós-graduação lato sensu na modalidade a distância. Brasília, DF: CNE/CES, 2018. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CES0436.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

Jornal da USP, São Paulo, 21 set. 2023. Atualidades. BRASIL poderá ter carência de 235 mil professores de educação básica até 2040. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/brasil-podera-ter-carencia-de-235-mil-professores-de-educacao-basica-ate-2040/>. Acesso em: 7 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Define o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 1999. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9782.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9782.htm). Acesso em: 11 jun. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Apresentação: Censo da Educação Superior 2023**. Brasília, DF: INEP, 2023. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2023/apresentacao\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2023.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2023/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2023.pdf). Acesso em: 6 jun. 2025.