

# O Marco Regulatório dos cursos de graduação a distância no Brasil: uma análise sob a ótica da Teoria da Regulação Responsiva

*The Regulatory Framework for distance learning undergraduate courses in Brazil: an analysis from the perspective of Responsive Regulation Theory*

Submetido(submitted): 12 February 2025

Parecer(reviewed): 17 February 2025

Revisado(revised): 11 March 2025

Aceito(accepted): 12 March 2025

Elisa Amorim Boaventura\*

<https://orcid.org/0000-0001-5184-1748>

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)

Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

## Abstract

**[Purpose]** The purpose of this article is to analyze the regulatory framework for distance learning in the light of the concepts of Responsive Regulation Theory. It analyzes the main similarities and differences between the regulatory frameworks for distance education, as well as the main absences identified with regard to responsive regulatory modeling.

**[Methodology/approach/design]** From the perspective of Responsive Regulation Theory, the main changes proposed by the new regulatory framework for distance learning are analyzed, in order to compare the regulatory modeling adopted under Decree No. 9,057/2017 - the current regulatory framework for distance learning - and under the proposed new regulatory framework for distance learning.

**[Findings]** The new regulatory framework for distance education differs from the current regulatory framework - 2017 - by imposing new specific criteria for the provision of distance education undergraduate courses. Both are similar from a regulatory point of view because they adopted regulatory techniques based on the logic of command and control and the logic of extrinsic incentives. As for the Theory of Responsive Regulation, the new regulatory framework does not adopt its modeling or even techniques based on it.

**[Originality/value]** The article deals with an issue that has a major impact on private higher education institutions in Brazil, since they account for 95.8% of distance learning enrollments in the country. Therefore, an article on the recent modification of the

---

\*Elisa Amorim Boaventura é advogada, graduada pela Universidade de Brasília (UnB) e mestranda em direito na linha de pesquisa Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação pela mesma instituição. É pós-graduada em direito internacional com ênfase em comércio internacional pela USP – Ribeirão Preto. É membro do Centro de Estudos Constitucionais Comparados (CECC - UnB), membro do Grupo de Estudos em Teoria da Regulação (GEREG – UnB) e editora Associada do International Review of Constitutional Reform (IRCR). E-mail: [elisaamorimb@gmail.com](mailto:elisaamorimb@gmail.com).

*regulatory framework for undergraduate distance learning courses is important for the practice of the educational sector.*

**Keywords:** Education. Higher education. Distance education. Responsive regulation. Regulatory framework.

### Resumo

**[Propósito]** O presente artigo tem como objetivo analisar à luz dos conceitos da Teoria da Regulação Responsiva o marco regulatório do ensino a distância (EaD). Logo, analisam-se as principais semelhanças e diferenças entre os marcos regulatórios do EaD, assim como as principais ausências identificadas no que diz respeito à modelagem regulatória responsiva.

**[Metodologia/abordagem/design]** A partir da ótica da Teoria da Regulação Responsiva, observam-se as principais modificações propostas pelo novo marco regulatório do ensino a distância, de modo a comparar a modelagem regulatória adotada no âmbito do Decreto nº 9.057/2017 – atual marco regulatório do EaD -, e no âmbito da proposta de novo marco regulatório para o EaD.

**[Resultados]** O novo marco regulatório do EaD se diferencia do marco regulatório atual – 2017 – ao impor novos critérios específicos para a oferta de cursos de graduação EaD. Ambos se assemelham do ponto de vista regulatório por adotarem técnicas regulatórias pautadas na lógica de comando e controle e na lógica de incentivos extrínsecos. Quanto à Teoria da Regulação Responsiva, verifica-se que o novo marco regulatório não adota sua modelagem ou mesmo técnicas nela baseadas.

**[Originalidade/relevância do texto]** O artigo trata de temática de grande impacto para as instituições de ensino superior privadas brasileiras, uma vez que estas possuem 95,8% das matrículas do ensino a distância no país. Portanto, análise que versa sobre a recente modificação do marco regulatório dos cursos de graduação na modalidade de ensino a distância é importante para a prática do setor educacional.

**Palavras-chave:** Educação. Ensino Superior. Educação a distância. Regulação Responsiva. Marco regulatório.

### INTRODUÇÃO

O acesso ao Ensino Superior no Brasil é entendido não só como uma forma de aprofundar conhecimentos em determinada área de formação profissional, mas também como uma possibilidade de ascensão social para aqueles que ingressam em instituições de ensino superior. Ao longo dos últimos dez anos, observou-se um aumento substancial do número de cursos de ensino a distância (EaD) no Brasil, assim como um aumento no número de matrículas de estudantes neste formato. O número de ingressantes no EaD é expressivo: entre 2021 e 2022 houve um aumento de 25,2% no número de ingressantes em

curso EaD, o que representa, em números absolutos, 3.100.566 ingressantes na rede pública e privada (Instituto Semesp, 2024).

Contudo, o aumento da quantidade de cursos EaD ofertados no Brasil – totalizando 9.186 cursos em 2022 (Instituto Semesp, 2024) –, o aumento do número de polos EaD – entre 2018 e 2024 o número de polos na rede privada cresceu 213%, totalizando 48.388 polos em 2024 (Instituto Semesp, 2024) –, e a preocupação constante com a qualidade dos cursos ofertados ao estudante, fez com que o Ministério da Educação (MEC) entendesse como necessária a atualização do marco regulatório dos cursos de graduação a distância no Brasil. Assim, no ano de 2024, por meio da Portaria MEC nº 528/2024, estabeleceu que iria elaborar novos referenciais de qualidade e novo marco regulatório para oferta de cursos de graduação na modalidade EaD.

Diante deste contexto de atualização do marco regulatório, o presente artigo tem como objetivo analisar à luz dos conceitos da Teoria da Regulação Responsiva os elementos que podem ser implementados no novo marco regulatório do EaD para que os regulados do setor da educação ajam em conformidade com as normas de maneira voluntária e mais efetiva. Logo, analisam-se as principais semelhanças e diferenças entre o marco regulatório do EaD atual e o marco regulatório proposto<sup>1</sup>, assim como as principais ausências identificadas no que diz respeito à modelagem regulatória responsiva. Assim, identificam-se ao longo da análise as principais dificuldades do MEC como regulador em elaborar uma regulação que garanta, ao mesmo tempo, a qualidade dos cursos de graduação EaD para os estudantes, e não inviabilize a oferta desses cursos por parte dos agentes privados.

Deste modo, inicialmente apresenta-se um breve histórico da regulação do ensino a distância no Brasil, com o objetivo de contextualizar a discussão acerca da atualização do marco regulatório. Em seguida, passa-se a destacar os conceitos da Teoria da Regulação Responsiva aplicáveis na atualização do novo marco regulatório dos cursos de graduação EaD, de modo a apresentar esses conceitos como oportunidade para inovação das técnicas e estratégias

---

<sup>1</sup> Importante salientar que até o momento de submissão do presente artigo – março/2025 - o novo marco regulatório dos cursos de graduação a distância no Brasil ainda não havia sido publicado. Inicialmente, a Portaria MEC nº 528/2024, estabeleceu que até 31.12.2024 seriam publicados (i) os novos referenciais de qualidade para oferta de cursos de graduação na modalidade EaD; e (ii) o novo marco regulatório para oferta de cursos de graduação na modalidade EaD. Em 10.03.2025 a Portaria MEC nº 195/2025 foi publicada e prorrogou os prazos estabelecidos no caput dos arts. 1º, 3º e 4º da Portaria MEC nº 528/2024, até 10 de abril de 2025, ou até a publicação da regulamentação do Novo Marco Regulatório. Portanto, não há previsão de publicação do marco regulatório, sendo que o presente artigo tem como objetivo aprimorar a discussão acerca da aplicação da teoria da regulação responsiva no âmbito das discussões acerca da regulação do ensino superior a distância.

regulatórias adotadas pelo Ministério da Educação na regulação do ensino superior. Adicionalmente, apresentam-se as principais semelhanças, diferenças e ausências observadas à luz da Teoria da Regulação Responsiva no marco regulatório no que tange às técnicas e estratégias regulatórias adotadas pelo MEC na elaboração da proposta de nova regulação. Por fim, passa-se para as considerações finais sobre o novo marco regulatório dos cursos de graduação EaD à luz da Teoria da Regulação Responsiva.

## **O HISTÓRICO DO ENSINO A DISTÂNCIA NO BRASIL E O ATUAL MARCO REGULATÓRIO**

O termo “ensino a distância (EaD)” se popularizou após a pandemia de Covid-19, momento no qual as instituições de ensino tiveram que se adaptar à necessidade de distanciamento social e optaram por lecionar as aulas por meio de ferramentas de tecnologia que possibilitavam a interação entre os docentes e discentes. Inicialmente vale destacar que o ensino a distância se diferencia do ensino remoto: enquanto o termo “ensino a distância” versa sobre formato específico de ensino regulamentado pelo Ministério da Educação e que possui características de oferta próprias avaliadas pelo MEC para o credenciamento e a autorização de oferta de curso – tais como atividades de tutoria, a presença de equipe multidisciplinar, a construção de ambiente virtual de aprendizagem adequado (AVA), e a obrigatoriedade de atividades presenciais de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) do curso ofertado<sup>2</sup>. Já o termo “ensino remoto” trata das atividades de ensino não presenciais realizadas durante o período da pandemia de Covid-19 no Brasil, que se configuraram como emergenciais e não se enquadram no formato de EaD (ReUni Digital, 2022).

O formato de ensino a distância data historicamente do início dos anos 1880, muito antes até mesmo do advento da internet. Neste contexto, Moore e Kearsley (2005) propõem a divisão da evolução da educação a distância ao longo dos anos em cinco gerações: (i) ensino e comunicação por meio de correspondência; (ii) ensino por meio do rádio e da televisão; (iii) mudança na forma de organização do ensino, em especial com a abertura das universidades

---

<sup>2</sup> Informações adicionais acerca das características de oferta próprias ao EaD avaliadas pelo MEC para o credenciamento e a autorização de oferta de curso estão disponíveis na Portaria Normativa nº 11/2017, que estabeleceu as normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, e no Decreto nº 9.057/2017, regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Esses normativos continuam válidos até a publicação do novo marco regulatório dos cursos de graduação EaD no Brasil e das respectivas regras de transição.

abertas; (iv) interações de grupos em tempo real por meio de conferências realizadas através de telefones, satélite, cabo e redes de computadores; e (v) o advento da internet e as formas de aprendizado online em turmas e instituições de ensino virtuais.

No contexto brasileiro, observa-se também a evolução do ensino a distância por meio da divisão proposta por Moore e Kearsley (2005). As primeiras políticas públicas relacionadas ao ensino a distância surgiram ainda na década de 30 com Getúlio Vargas, de modo a buscar a promoção de programas educativos de rádio com o objetivo de ampliar o acesso à educação, uma vez que havia barreiras de acesso do Estado – sejam físicas ou políticas – às regiões do Brasil. Já nos anos 70 a televisão passou a ser utilizada com fins educativos: o Código Brasileiro de Televisão de 1967 criou o conceito de “televisão educativa”, enquanto a Portaria Interministerial nº 408/70 estabeleceu a obrigatoriedade de transmissão de programas educativos em emissoras de rádio e televisão comerciais. Posteriormente, em 2005, criou-se a Universidade Aberta do Brasil (UAB), com o objetivo expandir e interiorizar a oferta pública de educação superior por meio da modalidade EaD em parceria com governos estaduais e municipais. (Arruda, 2018)

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - Lei nº 9.394/1996) foi o normativo que possibilitou a difusão do ensino a distância nos moldes atuais no Brasil. Arruda (2018) destaca que com a LDB o termo tecnologia passa a ser mais abrangente e reconhecer outras tecnologias da informação e comunicação – além do rádio e da televisão - como relevantes no contexto educacional. O normativo destaca no art. 80 que caberá ao poder público “o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada” (Brasil, 1996). Adicionalmente, destaca que a educação a distância será oferecida por instituições de ensino especialmente credenciadas para tal pela União, conforme regulamentação específica.

Na visão de Arruda e Arruda (2015), a definição de educação a distância disposta no Decreto nº 2.494/1998 privilegiava o aspecto técnico do EaD, de modo que os meios tecnológicos de mediação utilizados o definiam, além de que o papel do docente era diminuído tendo em vista a possibilidade de autoaprendizagem. Nesse sentido, observa-se o conceito de EaD disposto no Decreto a seguir:

Art. 1º Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (Brasil, 1998).

Já o Decreto nº 5.622/2005 apresenta uma definição de EaD mais precisa e artigos mais claros acerca da sua organização e funcionamento: o Decreto propõe que as tecnologias continuem a ser centrais, porém os docentes e discentes também sejam entendidos como sujeitos dos processos de ensino e aprendizagem (Arruda e Arruda, 2015). Veja-se:

Art. 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (Brasil, 2005)

Posteriormente, o Decreto nº 9.057/2017 foi publicado, de modo que a definição de EaD se ampliou: entende-se que a mediação didático-pedagógica deve ocorrer não só com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, mas também “com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros” (Brasil, 2017). Dentre os principais aspectos do Decreto nº 9.057/2017 ressalta-se a obrigatoriedade de atividades presenciais – como avaliações, estágios, práticas profissionais, tutorias, por exemplo -, a definição do conceito e da infraestrutura necessária para os polos de educação a distância, e a possibilidade de os órgãos competentes dos sistemas de ensino realizarem ações de monitoramento, de avaliação e de supervisão de cursos, polos ou instituições de ensino.

Vale destacar que este Decreto deu maior autonomia para as instituições de ensino criarem cursos de graduação EaD de acordo com as suas organizações administrativas e o seu conceito institucional – nota dada pelo Inep após avaliação in loco da qualidade da instituição. Soma-se ao Decreto como normativo que compõe o marco regulatório do EaD atualmente vigente a Resolução CNE/CES nº 01/2016, que estabeleceu diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância, e a Portaria Normativa nº 11/2017, que estabeleceu as normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância.

No entanto, observa-se que a regulação do ensino a distância é excessivamente granular e está espalhada ao longo de diversos normativos, que preveem de forma extensiva e específica o modo em que o ensino a distância no ensino superior deve ser ofertado. Segundo Aranha (2024) tal seria um indicativo de que a estratégia regulatória adotada pelo regulador foi a de exclusividade de constrangimentos punitivos, de modo que se cria um jogo de gato e rato entre o regulador e o regulado em que as empresas buscam formas de burlar a regulação, enquanto o Estado cria normas para preencher as lacunas regulatórias observadas. Outrossim, na visão de Arruda e Arruda (2015), as inúmeras regras e detalhes dispostos nos normativos que versam sobre o EaD

estão atrelados também a resistência histórica em face deste formato de ensino, que por vezes foi entendido como um meio ágil e simplificado para expansão do acesso ao ensino superior no Brasil.

A meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 – 2024 tem como objetivo elevar a taxa bruta de matrícula no ensino superior em 50%, e a taxa líquida de matrícula para 33% da população de 18 (dezoito) até 24 (vinte e quatro) anos. Contudo, esta ampliação de acesso ao ensino superior não deve ser feita a qualquer custo e de maneira a ignorar a qualidade da educação ofertada para os estudantes. O fato de o ensino a distância ser visto como um meio para alcançar esta meta faz com que o EaD seja entendido por muitos como um modelo “provisório” ou “emergencial”, o que enfatiza o preconceito em relação ao seu formato.

O relatório sobre o panorama do EaD no Brasil elaborado pelo Ministério da Educação destaca que ao entender esse formato de ensino como provisório “corre-se o risco de construir uma modalidade com caráter emergencial e frágil que sempre estará voltada para uma resolução apressada de demandas para mão de obra barata” (ReUni Digital, 2022). Deste modo, entende-se ser necessária a garantia de bases sólidas para a implementação e o desenvolvimento do ensino a distância no Brasil, uma vez que “a tecnologia sozinha não será capaz de solucionar problemas de oferta de educação para os brasileiros” (ReUni Digital, 2022). Frisa-se, ainda, que:

O conceito de qualidade em educação superior admite variados significados, a depender dos agentes envolvidos, das expectativas, dos modelos implementados. As teorias analisadas apontam que não é possível se estabelecer um conceito universal que englobe toda a complexidade do fenômeno. Cabe a cada país, no entanto, determinar, de acordo com o seu próprio contexto e objetivos, um processo de avaliação que verifique o cumprimento dos parâmetros determinados de acordo com o que esperam e desejam da educação superior. (Cabral, 2021)

Neste contexto, ao invés de contribuir para democratização, interiorização e ampliação do acesso ao ensino, o EaD se torna um elemento de perpetuação das desigualdades. Arruda e Arruda (2015) destacam que a população atendida pelo EaD é aquela mais carente e com menor acesso aos grandes centros urbanos, assim, se as políticas públicas para o EaD se pautam somente em razão da diminuição de custos e ampliação do percentual da população com acesso ao ensino superior, em verdade as populações mais carentes que acessam este formato continuam segregadas. A regulação do EaD no Brasil deve estar pautada em políticas públicas que possibilitem o acesso a uma educação de qualidade por parte dos estudantes, incluindo o acesso a atividades de pesquisa e extensão. Deste modo, Arruda e Arruda (2015) destacam que:

Negar uma formação que envolva compreender a complexidade da sociedade e de uma área do conhecimento, pela necessidade de promover um amplo processo de certificação, é negar a cidadania e o direito à participação ativa na sociedade, é promover um novo tipo de preconceito, o de que a EaD deve ser pior do que a educação presencial, promovendo-se, dessa forma, a desigualdade e a marginalização social e econômica daqueles que optam por aquela modalidade de educação. (Arruda e Arruda, 2015, p. 335).

Adicionalmente, o relatório “Panorama do EaD no Brasil” (2022), elaborado pelo Ministério da Educação em conjunto com o Centro de Gestão e Estudos, destaca que:

(...) além de tecnologia adequada, profissionais qualificados, mediação pedagógica, interatividade entre os envolvidos e qualidade de conteúdo, entre outros fatores, é fundamental que os aspectos regulatórios que impactam e dão diretrizes acerca da EaD no Brasil estejam em consonância com as especificidades e necessidades dos territórios, dos brasileiros, a fim de garantir a qualidade da formação nessa modalidade. (ReUni Digital, 2022)

Diante do exposto, o Ministério da Educação em articulação com especialistas e entidades que atuam no âmbito do ensino superior, por meio da Portaria MEC nº 528/2024, estabeleceu que até 31.12.2024 seriam publicados: (i) novos referenciais de qualidade para oferta de cursos de graduação na modalidade EaD; e (ii) novo marco regulatório para oferta de cursos de graduação na modalidade EaD. Consequentemente, os processos regulatórios junto ao MEC que ainda não tivessem passado pela avaliação in loco realizada pelo Inep, ou que tratassem da autorização dos cursos previstos no art. 41 do Decreto nº 9.235/2017 - Direito, Medicina, Odontologia, Psicologia e Enfermagem - foram sobrestados. O MEC também se comprometeu a até 10.03.2025 realizar a revisão dos instrumentos de avaliação de cursos de graduação a distância. Além disso, até esta data todos os pedidos de credenciamento EaD, autorização de curso EaD, aumento de vagas e criação de polos ficaram suspensos, com exceção daqueles cursos de instituições públicas do Sistema Federal de Ensino vinculados a políticas e programas governamentais. Contudo, em 10.03.2025 a Portaria MEC nº 195/2025 foi publicada e prorrogou os prazos estabelecidos no caput dos arts. 1º, 3º e 4º da Portaria MEC nº 528/2024, até 10 de abril de 2025, ou até a publicação da regulamentação do Novo Marco Regulatório.

Ademais, o MEC, por meio da Portaria MEC nº 529/2024, criou o Conselho Consultivo para o Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-Pares) com o objetivo de assessorar a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC) na formulação de políticas públicas de sua competência. A primeira tarefa desse Conselho Consultivo foi discutir os referenciais de qualidade para a oferta de cursos de graduação no ensino superior a distância, sendo realizadas diversas

visitas técnicas – com participação de servidores da Seres e especialistas da área educacional – para conhecimento dos diversos modelos de oferta de EaD, tanto por instituições públicas, como por instituições privadas no território nacional. Em seguida, os membros do Conselho iniciaram a elaboração do texto do novo Decreto e das portarias de regulamentação, de modo a apresentar em novembro de 2024 para a sociedade as principais propostas de conceitos e regras para o marco regulatório dos cursos de graduação EaD.

A proposta de um novo marco regulatório para os cursos de graduação EaD foi idealizada pelo Ministério da Educação com o intuito de garantir a qualidade dos cursos superiores ofertados a distância e desenvolver a expansão deste formato de oferta. Nesse sentido, o art. 209 da Constituição Federal, a Lei nº 9.394/1996 (LDB), e o art. 3º do Decreto nº 9.235/2017, destacam que o Ministério da Educação possui competência para as funções de regulação, supervisão e avaliação do sistema federal de ensino, sendo um dos principais objetivos da sua atuação a garantia da melhoria da qualidade da educação no Brasil. O art. 9º do Decreto nº 9.235/2017 ainda destaca que:

Art. 9º. A educação superior é livre à iniciativa privada, observadas as normas gerais da educação nacional e condicionada à autorização e à avaliação de qualidade pelo Poder Público (Brasil, 2017).

Apesar da preocupação com a qualidade do ensino a distância ser de extrema importância, sendo o principal objetivo do regulador, a elaboração da regulação ignorando o modo de atuação dos regulados, e inviabilizando a oferta dos cursos EaD por parte dos agentes privados também não é ideal. As instituições de ensino superior privadas brasileiras possuem 95,8% das matrículas em cursos de graduação a distância na atualidade (Instituto Semesp, 2024), sendo que esses cursos são atrativos para os estudantes em razão da flexibilidade para assistir as aulas, e das mensalidades consideravelmente mais baixas para os estudantes. Consequentemente, a regulação pautada na qualidade que desconsidera outros aspectos atraentes desta modalidade de ensino e que viabilizam a atuação do regulado também não é adequada.

Deste modo, a criação de novo marco regulatório para oferta de cursos de graduação EaD deve ser entendida também como uma oportunidade para o Ministério da Educação adotar uma tecnologia e estratégia regulatória mais avançada, tendo em vista o entendimento de que a regulação pode ser um meio do Estado se relacionar com o mercado e os agentes regulados de forma institucionalizada e a estruturar os interesses de ambos, que não necessariamente são contrapostos. Logo, apresenta-se no tópico a seguir os principais conceitos da Teoria da Regulação Responsiva – que apresenta uma das modelagens regulatória mais atuais – e poderia ser aplicada na atualização do marco regulatório do ensino a distância.

## TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA: PRINCIPAIS CONCEITOS

Aranha e Lopes (2019) destacam que a Teoria da Regulação Responsiva “angariou tamanha notoriedade que dispensa apresentações”, entretanto, entende-se que é necessário esclarecer alguns conceitos da teoria antes de tratar da sua potencial aplicabilidade no âmbito da regulação da educação. Portanto, no presente tópico apresentam-se os conceitos básicos desta teoria para, no tópico seguinte, destacar como a adoção de uma modelagem regulatória baseada na Teoria da Regulação Responsiva pode ser uma oportunidade inovadora para as técnicas e estratégias regulatórias adotadas pelo Ministério da Educação na atualização do marco regulatório do ensino superior a distância.

Primeiramente, importante esclarecer o papel do Ministério da Educação como regulador. Seixas e Saccaro Júnior (2024) destacam que há uma tendência de considerar somente agências regulatórias e autoridades reguladoras independentes como reguladores, no entanto, a partir da observância do disposto na Lei nº 13.874/2020 (Lei de Liberdade Econômica) e no Decreto nº 10.411/2020, entendem que o critério para ser considerado como “regulador” é legal, sendo considerados como reguladores aqueles que: (i) são órgão ou entidade da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; e (ii) detém competência para editar, alterar e/ou revogar atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos ou de usuários de serviços públicos (Seixas e Saccaro Junior, 2024). Assim, a partir desse critério, fica evidente que o Ministério da Educação deve ser considerado como um regulador, apesar desta não ser a única atividade exercida pelo MEC, ou mesmo sua atividade-fim.

No Estado Regulador, o regulador se legitima perante a população e os consumidores na medida em que entrega utilidades de interesse público para esses. O Ministério da Educação tem como principal objetivo a promoção do acesso a uma educação de qualidade por parte dos estudantes, assim, encontra-se legitimado ao passo em que garante a qualidade do ensino para esses. A partir da preocupação com a qualidade do ensino surge a proposta de atualização do marco regulatório dos cursos de graduação a distância. A atual regulação do ensino a distância – 2017 – é excessivamente granular e prevê de forma extensiva e específica o modo em que o ensino a distância no ensino superior deve ser ofertado, de modo que está pautada exclusivamente na lógica de comando e controle e de incentivos extrínsecos. Consequentemente, entende-se que este momento de atualização é uma oportunidade para adoção de uma modelagem regulatória mais moderna.

O modelo de comando e controle é um tipo de regulação pautada no Estado, sendo que há uma identidade entre regulação e as normas estatais. Além

disso, parte-se do princípio de que a norma jurídica por si conseguiria impedir a prática de uma conduta ilícita do regulado, sendo suficiente a ameaça de sanções para evitar tal conduta. Logo, parte-se do princípio de que o sistema jurídico se manifesta por meio de atos coercitivos extrínsecos, de modo que quanto mais sanções afitivas passíveis de aplicação em um sistema jurídico, maior é a sua eficácia. Este pensamento leva a crer que a sanção é essencial para o poder do Estado e para a efetividade da regulação, de modo que o Estado “deseja” o descumprimento da norma, pois somente a partir deste poderá exercer a sua função de regulador e aplicar a coerção em razão do ato ilícito (Aranha, 2024). Nesse sentido, destaca-se que:

A forma de regular de comando e controle implica a adoção do conceito de regulação como promulgação de regras pelo governo acompanhadas de instrumentos de monitoramento e constrangimento normativo ou como qualquer forma de intervenção na atividade econômica. (Aranha, 2024)

Adicionalmente, tem-se como próprio das abordagens regulatórias de comando e controle a ideia de que os regulados estão focados exclusivamente em fatores econômicos, entendendo que esses fatores seriam a forma de conformação do comportamento empresarial do regulado, que sempre agiria de maneira racional. Ou seja, se ao realizar ato ilícito os custos provenientes da sanção aplicável forem superiores aos lucros decorrentes da conduta, o agente regulado agiria em conformidade com a norma, pois este não adotaria condutas que lhe fossem prejudiciais (Aranha, 2024). Em um primeiro olhar já se percebe que a atuação racional a todo momento dos regulados não é a realidade.

Apesar da técnica de comando e controle ser amplamente utilizada até a atualidade, há técnicas regulatórias mais avançadas que buscam combinar os incentivos extrínsecos e incentivos intrínsecos com o intuito de que o regulado atue em conformidade com a norma. Dentre as teorias que combinam ambas os tipos de incentivos, destaca-se a Teoria da Regulação Responsiva, que “propõe que a regulação seja compreendida como um esforço de criação de incentivos morais para o cumprimento da lei” (Aranha, 2024).

A discussão quanto à regulação se pautou por várias décadas sobre a necessidade de intensificação da regulação estatal em contraponto à necessidade de desregulação. A Teoria da Regulação Responsiva se afasta dessas discussões, sendo considerada “uma resposta à retórica de oposição entre desregular e regular mais intensamente, em homenagem à nova realidade de fluxo regulatório” (Aranha e Lopes, 2019). Observa-se que esta teoria ainda está em construção, de modo que propostas de atualização do seu escopo foram implementadas à proposta originária de Ayres e Braithwaite, que surge em 1992, com o passar dos anos. Os autores que criaram a teoria também destacam que em sua visão não há uma estratégia regulatória por excelência e considerada

superior que deve ser adotada pelos reguladores, ou seja, não há uma estratégia regulatória universal e correta. Em verdade, entendem que há diferentes estratégias regulatórias com aspectos positivos e negativos a depender também do contexto em que são aplicadas (Braithwaite e Ayres, 1992).

Dentre os principais pressupostos da teoria da regulação responsiva, destacam-se: (i) as melhores oportunidades para construção de um desenho regulatório efetivo seriam observadas na interação entre a regulação estatal e a privada; (ii) os atores regulatórios – regulados ou reguladores – optam por estratégias regulatórias ineficientes; (iii) assume-se que a maioria das iniciativas regulatórias é falha e que o regulador possui mais iniciativas falhas do que de sucesso; e (iv) o Estado deve estar continuamente em busca de novas estratégias regulatórias.

Outrossim, a teoria da regulação responsiva está pautada no equilíbrio entre a punição e a persuasão, de modo a valorizar o comportamento cooperativo do regulado e não necessariamente impor de imediato sanções em razão do seu comportamento. Neste contexto, entende-se que uma regulação de sucesso é aquela que impõe as punições e/ou sanções quando necessário, porém sem diminuir a capacidade de persuasão dos reguladores. Assim, as sanções devem ser reservadas para os momentos de extrema necessidade, sob o risco de que a persuasão se torne inútil. Até porque a ameaça de sanção ao regulado é muito mais poderosa do que a aplicação da sanção em si: o poder de punir dá legitimidade para que o regulador se utilize da persuasão (Braithwaite, 1985). Aranha e Lopes (2019) destacam que “a resposta à pergunta sobre se é preciso punir ou persuadir é de que nem um nem outro, mas ambos, pois são técnicas interdependentes”.

A Teoria da Regulação Responsiva também dá especial destaque para os perfis dos regulados, de modo a identificar que os regulados agem de maneiras diferentes e se manifestam de maneiras contraditórias em um mesmo ambiente regulado. Assim, o ideal seria que diferentes estratégias regulatórias fossem utilizadas a depender do perfil do regulado – virtuoso, racional ou incapaz/incompetente. Ou seja, entende-se que a teoria da regulação responsiva se caracteriza pela possibilidade de o regulador alterar a sua abordagem cooperativa para punitiva, e vice-versa, a depender do comportamento do ator regulado.

Outrossim, a atuação do regulador nos momentos em que o regulado o procura espontaneamente para tratar de uma ação em desconformidade com a norma é relevante para incentivar ou não os regulados a adotarem mecanismos de autorregulação, por exemplo. Caso o regulado procure o regulador e demonstre que conseguiu identificar de forma independente um problema em sua atuação, não deve o regulador sancionar o regulado, pois neste caso o

regulado dificilmente voltará a procurá-lo. Assim, é fundamental que o regulador foque seus esforços de fiscalização e sanção nos regulados com perfil não colaborativo, e que não adotem mecanismos de autorregulação. (Braithwaite e Ayres, 1992).

Nesse sentido, destaca-se que um dos elementos basilares da regulação responsiva é a abordagem “tit for tat”, em que os reguladores em um primeiro momento adotam estratégias para que o regulado atue em conformidade com a norma - como a persuasão e a educação -, porém aplica estratégias punitivas na medida em que observa que o regulado não age em conformidade com o esperado e possui um perfil diferente do virtuoso, por exemplo, de modo que as ações do regulador escalam a pirâmide regulatória (Baldwin e Black, 2008).

Por fim, Aranha e Lopes (2019) destacam que “não existe uma fórmula mágica de regras de conduta aplicável a todas as empresas, mesmo em um determinado setor, que resulte no mesmo comportamento”, uma vez que os regulados possuem diferentes perfis, objetivos, históricos e modelos de negócio - mesmo quando inseridos em um mesmo setor. No mesmo sentido, recomenda-se que o regulador, a partir da realidade fática do setor regulado, construa a pirâmide de persuasão e punição adequada às circunstâncias que pretende regular (Braithwaite, 2011). Portanto, observa-se que a teoria é responsiva: (i) à estrutura da indústria regulada; (ii) às motivações dos regulados para atuarem; e (iii) ao comportamento do regulado. Nesse sentido:

(...) a teoria parte do pressuposto de que cada caso, setor, ambiente institucional, inclusive jurídico, e cultura regulatória demandarão um esforço inovador do regulador na montagem da pirâmide regulatória segundo estratégia pensada frente à estrutura da indústria regulada, às motivações que importem aos atores regulados e o efetivo comportamento dos regulados. (Aranha e Lopes, 2019)

Diante dos principais conceitos expostos, passa-se à análise da potencial aplicabilidade da Teoria da Regulação Responsiva no âmbito da regulação dos cursos de graduação EaD à luz dessa modelagem responsiva, de modo a verificar quais os principais pontos de discussão do novo marco regulatório do ensino a distância que poderiam ser aprimorados com base na Teoria da Regulação Responsiva.

## **OS CURSOS DE GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL: A TEORIA DA REGULAÇÃO RESPONSIVA E AS PROPOSTAS DO NOVO MARCO REGULATÓRIO**

A regulação do ensino a distância atualmente é excessivamente granular e está espalhada ao longo de diversos normativos, que preveem de forma extensiva e específica o modo em que o ensino superior a distância deve ser

ofertado. Ademais, pauta-se majoritariamente na aplicação de sanções e incentivos extrínsecos para que o regulado aja em conformidade com a legislação vigente, ou seja, pauta-se sob a ótica da regulação pautada no comando e controle. No entanto, ao longo dos anos houve tentativas de incluir técnicas regulatórias diferentes no âmbito da regulação da educação. A título exemplificativo, frisa-se a tentativa de incluir na avaliação das instituições ensino superior mecanismos próprios da teoria da regulação responsiva.

A Lei nº 10.861/2004 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que possui três diferentes modalidades de avaliação realizadas em diferentes momentos: (i) a avaliação das instituições de ensino superior em duas principais etapas, a autoavaliação – coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) -, e a avaliação externa realizada por comissões designadas pelo Inep; (ii) a avaliação dos cursos de graduação por meio de instrumentos e procedimentos que incluem visitas in loco de comissões externas do Inep por meio do processo de reconhecimento e renovação de reconhecimento a que os cursos estão sujeitos; e (iii) a avaliação de desempenho dos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso por meio do Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes - Enade.

Neste contexto, entende-se que a proposta de autoavaliação das instituições de ensino no marco regulatório atual pode ser considerada um incentivo intrínseco para a atuação do regulado em conformidade com as normas postas. O regulador abriu espaço para que as próprias instituições de ensino identificassem questões referentes a sua atuação em desconformidade com as normas e criassem mecanismos para resolução dessas questões. Nesse sentido, observa-se que:

A avaliação interna ou auto-avaliação tem como principais objetivos produzir conhecimentos, pôr em questão os sentidos do conjunto de atividades e finalidades cumpridas pela instituição, identificar as causas dos seus problemas e deficiências, aumentar a consciência pedagógica e capacidade profissional do corpo docente e técnico-administrativo, fortalecer as relações de cooperação entre os diversos atores institucionais, tornar mais efetiva a vinculação da instituição com a comunidade, julgar acerca da relevância científica e social de suas atividades e produtos, além de prestar contas à sociedade. Identificando as fragilidades e as potencialidades da instituição nas dez dimensões previstas em lei, a auto-avaliação é um importante instrumento para a tomada de decisão e dele resultará um relatório abrangente e detalhado, contendo análises, críticas e sugestões. (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, 2004)

Apesar de a avaliação das instituições de ensino superior possuir a etapa de autoavaliação - coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) -, observa-se na prática que as instituições de ensino não dão o devido valor para a autoavaliação, de modo que tal é visto somente como um requisito burocrático

para a concretização da etapa de avaliação externa realizada por comissões designadas pelo Inep, ou seja, realizada pelo regulador. Assim, as instituições tendem a elaborar instrumentos de autoavaliação pró-forma com o objetivo de cumprir os critérios da avaliação externa realizada pelo Inep, porém não colocam em prática o disposto em seus instrumentos de autoavaliação. Logo, observa-se a ausência de enforcement dos mecanismos de incentivos intrínsecos para a atuação em conformidade com a norma por parte do regulado no marco regulatório vigente elaborado em 2017.

Outra medida que possui elementos próprios da regulação responsiva, uma vez que adota diferentes condutas a depender da postura do regulado, é a avaliação de desempenho dos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso por meio do Exame Nacional de Avaliação de Desempenho dos Estudantes – Enade, que também é utilizada para aferir a qualidade dos cursos superiores no país. Essa avaliação ocorre periodicamente e tem como principal objetivo verificar o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação. Os resultados são divulgados pelo Inep, publicizados no sistema e-MEC e subsidiam o Conceito Preliminar de Curso (CPC), sendo critério para aferir a qualidade do curso superior ofertado por determinada instituição de ensino. Caso o CPC da instituição não atinja os patamares mínimos determinados – ou seja, receba conceito 1 (um) ou 2 (dois) em uma escala até 5 (cinco) –, o Inep incluirá automaticamente a instituição de ensino no cronograma de visitas de avaliação externa in loco.

Todavia, a existência de elementos próprios da teoria responsiva não é não é um indicativo de que a regulação do setor é responsiva, ou mesmo que o novo marco regulatório dos cursos de graduação a distância adotará uma tecnologia regulatória mais avançada. Até porque, mesmo que elementos da teoria responsiva fossem utilizados de forma ampla na elaboração do novo marco regulatório, não seria plausível afirmar que a regulação é responsiva sem analisar a totalidade de seu funcionamento e a atuação do regulador perante o regulado. Exemplo disso é a autoavaliação institucional e a avaliação de desempenho dos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso por meio do Enade, que possuem elementos e estratégias próprias da teoria da regulação responsiva, porém, estão inseridos em uma regulação pautada na lógica de comando e controle.

A principal preocupação do Ministério da Educação é qualidade do ensino superior a distância no país, principalmente após o período de pandemia, no qual se observou a disseminação do ensino remoto, novas metodologias de ensino e novos mecanismos de interação entre docentes e discentes foram propostos e se popularizaram – tais como as plataformas de interação por vídeo

em tempo real, e a utilização de ferramentas de inteligência artificial. Consequentemente, a realidade do ensino a distância não é a mesma de 8 (oito) anos atrás, sendo que o marco regulatório do ensino a distância não era mais suficiente para avaliar os cursos de graduação ofertados a distância.

A partir da preocupação do Ministério da Educação com a qualidade do ensino a distância no bojo do ensino superior no Brasil, foi publicada a Portaria MEC nº 528/2024, a qual estipulou que até 31.12.2024 seriam estabelecidos: (i) novos referenciais de qualidade para oferta de cursos de graduação na modalidade EaD; e (ii) novo marco regulatório para oferta de cursos de graduação na modalidade EaD. Inicialmente vale destacar que o novo marco regulatório ainda não foi publicado de forma integral até a data de submissão do presente artigo - março/2025. Em 10.03.2025 a Portaria MEC nº 195/2025 foi publicada e prorrogou os prazos estabelecidos no caput dos arts. 1º, 3º e 4º da Portaria MEC nº 528/2024, até 10 de abril de 2025, ou até a publicação da regulamentação do Novo Marco Regulatório. Portanto, não há previsão de publicação do marco regulatório, sendo que o presente artigo tem como objetivo aprimorar a discussão acerca da aplicação da teoria da regulação responsiva no âmbito das discussões acerca da regulação do ensino superior a distância.

Entretanto, as principais mudanças do marco regulatório propostas foram apresentadas para o Conselho Consultivo para o Aperfeiçoamento dos Processos de Regulação e Supervisão da Educação Superior (CC-Pares) em 12.11.2024 pela SERES/MEC<sup>3</sup>. Essas propostas serão analisadas ao longo do presente tópico sob a ótica da Teoria da Regulação Responsiva.

Dentre as principais mudanças, destacam-se: (i) a possibilidade de oferta de cursos de graduação no formato presencial, semipresencial e a distância; (ii) a previsão de limite de 50 (cinquenta) estudantes por mediador ou professor durante as atividades síncronas reguladas; (iii) o credenciamento de instituições de ensino em quaisquer das formas de oferta por meio de processo regulatório único; (iv) a submissão de polos de ensino a distância às avaliações in loco realizadas pelo Inep, podendo ser realizada a visita por amostragem; (v) a obrigatoriedade de realização de avaliações presenciais para os estudantes nos polos EaD a cada 10 (dez) semanas da oferta de cada unidade curricular; (vi) a classificação do corpo docente e dos mediadores em diferentes categorias (professor conteudista, regente, mediador pedagógico online ou presencial, e coordenador de curso); (vii) atuação de tutores somente no assessoramento administrativo; e (viii) a previsão de regras de transição para o novo marco regulatório.

---

<sup>3</sup> A apresentação de slides com as principais propostas de mudança do marco regulatório está disponível em: <<https://www.gov.br/participamaisbrasil/blob/baixar/58862>>

Nota-se que o novo marco regulatório ao prever o credenciamento de instituições de ensino em quaisquer das formas de oferta – presencial, semi-presencial e a distância - por meio de processo regulatório único se prima pelo princípio da eficiência, com o objetivo diminuir a quantidade de processos de avaliação realizados pelo Inep por ano. No ano de 2022, por exemplo, o Inep realizou mais de 7.000 (sete mil) visitas, sendo que havia 2.595 (dois mil quinhentos e noventa e cinco) instituições de ensino superior – públicas e privadas – no país (Instituto Semesp, 2024).

Contudo, a previsão de submissão de polos de ensino a distância às avaliações in loco realizadas pelo Inep – mesmo que por amostragem – vai de encontro com a implementação de um processo regulatório único. Na atualidade as instituições credenciadas para oferta de EaD possuem autonomia para criação de polos e esses não recebem visita in loco, a nova norma implicaria em grande quantitativo de visitas in loco para avaliação de polos – mesmo que tal seja feito por amostragem -, tendo em vista que em 2024 havia 48.388 polos no país (Instituto Semesp, 2024). Logo, o novo marco regulatório prioriza a avaliação externa realizada pelo regulador em relação à autoavaliação institucional realizada pelo próprio regulado, considerada um incentivo intrínseco a atuação em conformidade com a norma.

A regulação do ensino superior a distância proposta pelo novo marco regulatório continua excessivamente granular e apresenta elementos de difícil fiscalização por parte do Ministério da Educação e do Inep, tendo em vista a criação de critérios específicos que as instituições de ensino devem observar, tais como a previsão de limite de 50 (cinquenta) estudantes por mediador ou professor durante as atividades síncronas reguladas, a realização de avaliações presenciais para os estudantes nos polos EaD a cada 10 (dez) semanas da oferta de cada unidade curricular, a atuação de tutores somente no assessoramento administrativo, e a submissão de polos de ensino a distância às avaliações in loco realizadas pelo Inep, podendo ser realizada a visita por amostragem.

Verifica-se que o novo marco regulatório vai de encontro à visão da Teoria da Regulação Responsiva ao definir que o regulador será responsável por fiscalizar a atuação do regulado em conformidade com a norma de maneira extensiva, sendo que, na prática, essa fiscalização das especificidades de oferta no dia a dia é inviável. O contraponto com a teoria da regulação responsiva é observado em razão dessa considerar que a fiscalização regulatória realizada pelos próprios regulados por vezes pode ser mais incisiva e profunda do que a fiscalização realizada pelos próprios agentes públicos. Nesse sentido, Braithwaite (1985) destaca que o enforcement privado é mais poderoso, uma vez que: (i) as empresas possuem capacidade investigativa e punitiva superior aos governos/Estados; e (ii) as investigações que ocorrem no âmbito privado

conseguem comprovar a culpa de determinados atores com maior facilidade (Braithwaite, 1985).

Ademais, a Teoria da Regulação Responsiva entende que “medidas regulatórias estatais somente têm reforço e limites quando confrontadas com medidas regulatórias internalizadas nos atores regulados” (Aranha e Lopes, 2019). Ou seja, caso a regulação proposta não esteja internalizada nos atores regulados ou vá de encontro à prática desses, a conformidade de atuação dos regulados com a norma será diminuída. A título de exemplo, observa-se que os modelos atuais de oferta de graduação a distância não adotam a realização de avaliações presenciais para os alunos nos polos EaD a cada 10 (dez) semanas da oferta de cada unidade curricular, até porque um dos atrativos da educação a distância é a possibilidade de ter acesso ao ensino independente do local em que o estudante se encontra. Assim, provavelmente a obrigatoriedade de realização dessas avaliações presencialmente e periodicamente será uma previsão regulatória que não terá aderência por parte das instituições de ensino, ainda mais considerando a dificuldade de fiscalização do cumprimento dessa norma pelo regulador.

A atuação em conjunto do regulado e do regulador é imprescindível na visão da Teoria da Regulação Responsiva, uma vez que as normas elaboradas pelo regulador não serão efetivas em relação às deficiências próprias da atividade do regulado, tais como planejamento, gestão de recursos, comunicação, entre outros. Ademais, quando o regulador faz uso exclusivamente de constrangimentos punitivos, cria-se um jogo de gato e rato entre o regulador e o regulado em que as empresas buscam formas de burlar a regulação, enquanto o Estado cria normas para preencher as lacunas regulatórias observadas. Nesse contexto, à luz da impossibilidade de o regulador prever qual será a atuação dos atores regulados, é importante que o regulador atue de forma inovadora, pensando em técnicas e estratégias regulatórias a depender da motivação e do comportamento do regulado, por exemplo. (Aranha e Lopes, 2019)

No contexto do ensino superior, a regulação tem como principal objetivo definir como as instituições de ensino devem atuar, a qual preço e para quem propiciar uma educação de qualidade. O regulador tem como objetivo que o ensino ofertado seja sensível às necessidades sociais e de fácil acesso (baixo custo) para a sociedade. Já o regulado tem como objetivo a estabilidade da oferta, o acesso a recursos financeiros e a independência em relação aos fatores externos. A partir desse contexto e considerando a teoria dos jogos e o dilema do prisioneiro, conclui-se que a melhor opção para o regulador e para o regulado é cooperar - ou seja, jogar um jogo de cooperação -, de modo que o regulador

se abstenha de dar ordens e os regulados atuem em conformidade com as normas e de maneira considerada aceitável e razoável pelo regulador. (Niklasson, 1996)

A abordagem “tit for tat” da Teoria da Regulação Responsiva, em que os reguladores em um primeiro momento adotam estratégias para que o regulado atue em conformidade com a norma - como a persuasão e a educação -, porém aplicam-se estratégias punitivas na medida em que observa que o regulado não age em conformidade com o esperado e possui um perfil diferente do virtuoso, por exemplo, (Baldwin e Black, 2008) é considerada como essencial por Niklasson (1996) como uma estratégia de cooperação condicional entre o regulador e o regulado.

Salienta-se, ainda, a possibilidade de utilização da estratégia de galvanização de normas sociais pela ordem regulatória estatal, de modo que funções próprias do regulador são repassadas para a ordem regulatória empresarial, de modo a criar um escalonamento de formas de intervenção governamental dispostos em um formato de pirâmide (Aranha e Lopes, 2019). A construção dessa pirâmide é pautada também na construção de momentos de cooperação entre regulador e regulado, sendo que, na visão de Aranha e Lopes (2019), deve-se entender esses como “momento de construção conjunta de soluções, inclusive sancionáveis, mas com a expectativa de que não se precise chegar à sua aplicação”.

Adicionalmente, a construção de uma estratégia de governança nodal de maneira alternativa aos típicos constrangimentos estatais utilizados pela teoria de comando e controle pode contribuir para que os agentes privados (regulados) diminuam o ônus do Estado em implementar mecanismos e medidas que incentivem os agentes regulados a agirem em conformidade com a norma, seja por meio da imposição de obrigações e de pressão para aqueles que agem em desconformidade, ou por meio de recompensas e benefícios para os agentes que descobrem atitudes contrárias à norma por parte de outros regulados, por exemplo (Aranha, 2024).

Portanto, observa-se que o novo marco regulatório do ensino a distância se diferencia do marco regulatório atual – 2017 – ao impor novos critérios específicos e granulares para a oferta de cursos de graduação EaD. Ambos se assemelham do ponto de vista regulatório por adotaram técnicas e estratégias regulatórias pautadas na lógica de comando e controle e na lógica de incentivos extrínsecos. Quanto à Teoria da Regulação Responsiva, verifica-se que o novo marco regulatório não adota sua modelagem ou mesmo técnicas nela baseadas, de modo que se perde a oportunidade de adotar uma tecnologia regulatória e pautada na criação de oportunidade regulatórias a partir da interação entre a regulação estatal e a privada. Há elementos que podem ser considerados

responsivos – tanto no marco regulatório atual, como no novo marco regulatório – porém eles não são qualificados pelos regulados, sendo pouco efetivos.

## **CONCLUSÃO**

O artigo analisou à luz dos conceitos da Teoria da Regulação Responsiva o marco regulatório do ensino a distância, de modo a verificar as principais semelhanças, diferenças e ausências do marco regulatório atual do EaD – 2017 – e da nova proposta de marco regulatório para os cursos de graduação a distância.

A regulação do ensino a distância é excessivamente granular e está espalhada ao longo de diversos normativos, que preveem de forma extensiva e específica o modo em que o ensino a distância no ensino superior deve ser ofertado. Identifica-se que o marco regulatório atual está pautado majoritariamente na lógica de comando e controle e de incentivos extrínsecos, sendo que há uma identidade entre regulação e as normas estatais. É próprio das abordagens regulatórias de comando e controle a ideia de que os regulados estão focados exclusivamente em fatores econômicos, entendendo que o regulado sempre agiria de maneira racional, no entanto, tal não condiz com a realidade fática.

A proposta de elaboração de um novo marco regulatório para o ensino a distância seria a oportunidade de adotar uma modelagem regulatória pautada na criação de oportunidade regulatórias a partir da interação entre a regulação estatal e a privada. A atuação em conjunto do regulado e do regulador é imprescindível na visão da Teoria da Regulação Responsiva, uma vez que as normas elaboradas pelo regulador não serão efetivas em relação às deficiências próprias da atividade do regulado, tais como planejamento, gestão de recursos, comunicação, entre outros (Aranha e Lopes, 2019). Todavia, a proposta de regulação do ensino superior a distância no Brasil continua excessivamente granular e apresenta critérios de difícil fiscalização por parte do Ministério da Educação e do Inep.

Portanto, ignora-se a oportunidade de elaboração de um marco regulatório do ensino a distância com base na tecnologia regulatória mais atualizada – Teoria da Regulação Responsiva, utilizando ferramentas como governança nodal, galvanização das normas, aplicação da teoria dos jogos, entre outros –, e elabora-se novamente uma regulação pautada na lógica de comando e controle e de incentivos extrínsecos. Ademais, o novo marco regulatório do EaD pauta-se em medidas regulatórias que não estão em consonância com as práticas adotadas pelos agentes regulados, de modo que provavelmente a conformidade de atuação dos regulados com a norma será diminuída.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**: Fundamentos de Direito Regulatório. 9ª. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2024.
- ARANHA, M. I.; LOPES, D. A. O. **Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas em incentivos**. Centro de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações - FD/UnB. Brasília, p. 294. 2019.
- ARRUDA, E. P. Políticas públicas em EaD no Brasil: marcas da técnica e lacunas educacionais. **Inclusão Social**, v. 10, n. 1, 2018. 105-118. Disponível em: <<https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/4175>>.
- ARRUDA, E. P.; ARRUDA, D. E. P. Educação a distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 31, n. 3, julho-setembro 2015. 321-338. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/edur/a/L8pKJVB44tLnp5rTzNB3SvC/>>.
- BALDWIN, R.; BLACK, J. Really Responsive Regulation. **The Modern Law Review**, Oxford, 71, 2008. 59-94. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1033322](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1033322).
- BRAITHWAITE, J. **To Punish or Persuade**: Enforcement of Coal Mine Safety. Albany: State University of New York Press, 1985.
- BRAITHWAITE, J.; AYRES, I. **Responsive Regulation**: Transcending the Deregulation Debate. Nova Iorque: Oxford University Press, 1992.
- BRAITHWAITE, J. The essence of responsive regulation. **UBC Law Review**, 44, 2011. 475-520. Disponível em: [https://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/03/essence\\_responsive\\_regulation.pdf](https://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/03/essence_responsive_regulation.pdf).
- CABRAL, R. D. C. A Política Regulatória da Educação Superior no Brasil: O desafio da expansão com garantia de qualidade, Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.rlbea.unb.br/jspui/bitstream/10482/41814/1/2021\\_RodolfoCarvalhoCabal.pdf](http://www.rlbea.unb.br/jspui/bitstream/10482/41814/1/2021_RodolfoCarvalhoCabal.pdf).
- INSTITUTO SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil - 2024**. 14ª. ed. São Paulo: Semesp, 2024.
- MOORE, M.; KEARSLEY, G. **Distance Education**: a systems view. 2ª. ed. Belmont: Thomson Wadsworth, 2005.
- NIKLASSON, L. Game-like Regulation of Universities: Will the New Regulatory Framework for Higher Education in Sweden Work? **Higher Education**, 32, n. 3, Outubro 1996. 267-282. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3448072>.

REUNI DIGITAL. **Diagnóstico e desafios para a expansão da EaD no Brasil.**

Ministério da Educação e Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Brasília, v. 3, p. 94. 2022. (Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/reunidigital/pdf/REUNIDIGITALVol3\\_Diagnosticos\\_e\\_desafios\\_expansao\\_EaD\\_Brasil.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/reunidigital/pdf/REUNIDIGITALVol3_Diagnosticos_e_desafios_expansao_EaD_Brasil.pdf)).

REUNI DIGITAL. **Panorama da EaD no Brasil.** Ministério da Educação e Centro de Gestão e Estudos. Brasília, v. 2, p. 186. 2022. (Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/reunidigital/pdf/REUNIDIGITALVol2\\_Panorama\\_EaD\\_Brasil.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/reunidigital/pdf/REUNIDIGITALVol2_Panorama_EaD_Brasil.pdf)).

SEIXAS, L. F. M.; SACCARO JUNIOR, N. L. **Quem faz análise de impacto regulatório no Brasil? Uma avaliação da experiência federal.** 1ª. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2024.

SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR - SINAES. **Roteiro de Auto Avaliação Institucional:** Orientações Gerais. Brasília: Inep - MEC, 2004. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes\\_e\\_examenes\\_da\\_educacao\\_superior/roteiro\\_de\\_auto\\_avaliacao\\_institucional\\_2004.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_examenes_da_educacao_superior/roteiro_de_auto_avaliacao_institucional_2004.pdf) p.

## NORMAS E JULGADOS

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 31 de agosto de 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 fev 1998. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/dc249498.pdf>

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 dez 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm)

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 mai 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm)

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 dez 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9235.htm)

BOAVENTURA, E. A. O Marco Regulatório dos cursos de graduação a distância no Brasil: uma análise sob a ótica da Teoria da Regulação Responsiva. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 11, nº 2, p. 102-125, outubro de 2025.

- BRASIL. Decreto nº 10.411, de 30 de junho de 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 jul 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm)
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)
- BRASIL. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 abr 2004. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm)
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação – PNE. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)
- BRASIL. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Lei da Liberdade Econômica. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm)
- BRASIL. Portaria MEC nº 528, de 06 de junho de 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jun 2024. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-528-2024-06-06.pdf>
- BRASIL. Portaria MEC nº 529, de 06 de junho de 2024. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 jun 2024. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-529-2024-06-06.pdf>
- BRASIL. Portaria MEC nº 195, de 07 de março de 2025. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 mar 2025. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-mec-195-2025-03-07.pdf>
- BRASIL. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun 2017. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-011-2017-06-20.pdf>
- BRASIL. Resolução CNE/CES nº 01, de 11 de março de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 mar 2016. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Res-CES-CNE-001-2016-03-11.pdf>

**Journal of Law and Regulation  
Revista de Direito Setorial e Regulatório**

**Contact:**

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório  
Campus Universitário de Brasília  
Brasília, DF, CEP 70919-970  
Caixa Postal 04413

**Phone:** +55(61)3107-2683/2688

**E-mail:** [ndsr@unb.br](mailto:ndsr@unb.br)

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>