

Evolução das atribuições do tutor na Educação a Distância (EaD): uma análise documental e comparativa entre decretos federais com ênfase no Decreto nº 12.456/2025

**Danilo da Silva Cabral¹, Francisco Renato Lima¹, Keylla Maria de Sá Urtiga Aita¹,
Martony Demes Silva**

¹ Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD) – Universidade Federal do Piauí (UFPI) -
Campus Universitário Ministro Petrônio Portella – Teresina – PI – Brasil

admdanilocabral@hotmail.com, fcorenatolima@hotmail.com,
keyllaurtiga@ufpi.edu.br, mardemes@gmail.com

Abstract. *Distance Education (EaD) has expanded significantly in Brazil, requiring greater definition of tutors' roles. In this context, this study analyzes the evolution of tutors' responsibilities based on federal decrees, with emphasis on Decree nº 12.456/2025. This is a qualitative study of a descriptive and exploratory nature, involving documentary and comparative analysis of legal regulations. The results indicate progress in the recognition of tutors' responsibilities, although gaps still remain regarding regulation and professional recognition.*

Resumo. *A Educação a Distância (EaD) tem se expandido significativamente no Brasil, demandando maior definição das funções dos tutores. Nesse sentido, este estudo analisa a evolução das atribuições do tutor, a partir de decretos federais, com ênfase no Decreto nº 12.456/2025. Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, com análise documental e comparativa de normativas legais. Os resultados indicam avanços no reconhecimento das atribuições do tutor, embora ainda persistam lacunas quanto à regulamentação e à valorização profissional.*

1. Introdução

A modalidade de ensino Educação a Distância (EaD) tem como algumas das principais características a separação física entre professores e alunos no processo formativo, o uso de várias tecnologias para facilitar a comunicação e a participação assídua de tutores, que realizam a mediação do ensino entre docentes e discentes. Em virtude de ser mediada por tecnologias da informação e comunicação, a EaD caracteriza-se principalmente, por essa separação entre professores e alunos [Costa 2020], o que gera a necessidade de uma estrutura intensiva de recursos tecnológicos e de flexibilidade quanto à localização e ao tempo de estudo.

Tradicionalmente, a EaD ampliou o acesso ao ensino para perfis de estudantes que não podiam frequentar aulas presenciais, consolidando-se como uma possibilidade flexível e inclusiva de aprendizagem. Assim, essa modalidade tornou-se mais consistente, abrangendo um número maior de alunos e se expandindo consideravelmente, pois oferece maior acessibilidade e oportunidades para pessoas que não podem participar de um ensino presencial.

A EaD demanda a atuação articulada de diversos profissionais com funções específicas e complementares [Pereira 2023]. Os professores conteudistas elaboram os materiais didáticos,

enquanto os tutores ou mediadores pedagógicos acompanham os alunos, esclarecem dúvidas e promovem a participação. As equipes técnicas garantem o funcionamento das plataformas e oferecem suporte tecnológico. Os gestores acadêmicos organizam e supervisionam os processos educacionais, assegurando a qualidade e o cumprimento das normas. Já as equipes pedagógicas orientam metodologicamente o ensino, monitoram a prática docente e avaliam continuamente os processos. Dessa forma, essa modalidade de formação superior exige uma estrutura colaborativa e bem definida para alcançar os objetivos formativos.

Nesse contexto, destaca-se o papel central dos tutores na EaD, responsáveis por mediar o processo de aprendizagem, promover a construção do conhecimento e estabelecer conexões significativas entre alunos, conteúdos e professores, mesmo na ausência de interação presencial [Costa 2020]. Mais do que transmitir conteúdos, o tutor oferece suporte pedagógico, técnico e emocional, realiza acompanhamento contínuo, fornece *feedback* personalizado e contribui para a criação de um ambiente colaborativo, fatores que influenciam diretamente na redução da evasão e no aumento do engajamento dos estudantes [Andrade Filho et al. 2024].

Contudo, apesar da centralidade dessa função, as atribuições legais do tutor sempre foram ambíguas, pouco padronizadas e, em muitos casos, invisibilizadas nos marcos normativos que regulamentam a modalidade. A escassez de diretrizes claras comprometeu, por anos, a consolidação do papel do tutor como agente pedagógico fundamental no processo de ensino e aprendizagem. Desse modo, a publicação do Decreto nº 11.473/2023 representa um ponto de inflexão nesse cenário, ao inaugurar uma nova etapa na regulamentação da EaD, trazendo definições mais explícitas sobre o papel e as funções do tutor. Essa mudança normativa suscita a necessidade de uma análise histórica e comparativa que permita compreender como a legislação federal tem moldado a atuação desse profissional ao longo do tempo [Brasil 2023].

Assim, este estudo investiga como as atribuições do tutor na Educação a Distância (EaD) têm evoluído à luz das regulamentações legais federais brasileiras, com foco especial na análise comparativa entre o novo Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, e os decretos anteriores que regem a modalidade, como o Decreto nº 5.622/2005, o Decreto nº 9.057/2017 e o Decreto nº 11.473/2023. Nesse sentido, pergunta-se: como evoluíram, do ponto de vista legal e normativo, as atribuições dos tutores na EaD no Brasil? E quais são as continuidades e as rupturas observadas no Decreto nº 12.456/2025, em relação às normativas anteriores?

Para responder a tais questões, este estudo tem como objetivo analisar a evolução das atribuições legais dos tutores na EaD, a partir dos principais decretos federais que regulamentam essa modalidade de ensino no Brasil entre os anos de 2005 e 2025. Nesse recorte, considera-se as profundas mudanças e transformações que essa modalidade de ensino passou nesse período, impulsionada, sobretudo, por políticas públicas, mudanças tecnológicas e adaptações pedagógicas, tornando-se fundamental compreender como o papel do tutor foi sendo definido, reformulado ou, até mesmo, omitido nos textos legais.

Como contribuição científica, este estudo apresenta uma sistematização comparativa da evolução normativa das atribuições do tutor na Educação a Distância brasileira, propondo o Índice de Evolução do Tutor (IET) como instrumento analítico para identificar níveis distintos de reconhecimento, regulamentação e valorização da função tutorial nos diferentes marcos legais analisados. Dessa forma, a pesquisa amplia as discussões sobre políticas públicas educacionais e gestão da EaD ao relacionar mudanças normativas, organização institucional e redefinição dos papéis profissionais envolvidos nos processos mediados por tecnologias digitais.

2. Fundamentação Teórica

2.1 Educação a Distância (EaD) e Políticas Públicas

Instituída pelo Decreto 5.622/2005, de 19 de dezembro de 2005, como: “[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e instrumentos tecnológicos e de comunicação, envolvendo estudantes e professores no desenvolvimento de atividades educativas em lugares ou tempos diversos” [Brasil, 2005]. No entanto, antes disso, a EaD já existia, sob outros modos de funcionamento, visto que seu início ocorreu entre 1922 e 1925, com a Fundação Roquete Pinto e a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro.

No formato mais recente, a EaD utiliza recursos tecnológicos e midiáticos, como aulas *on-line*, videoconferências e materiais digitais, permitindo que os estudantes aprendam sem a necessidade de presença física. Trata-se de uma resposta estratégica às transformações digitais da sociedade contemporânea, ampliando o acesso à educação para públicos diversos e geograficamente dispersos [Rybalko et al. 2023]. Nesse contexto, tem se consolidado como uma alternativa viável à democratização do ensino superior no Brasil, impulsionando investimentos de instituições públicas e privadas na sua expansão e qualificação, a exemplo do que ocorre em instituições públicas de ensino superior, por meio de programas de educação a distância.

Diversos autores destacam que a EaD promove inclusão educacional por meio de sua flexibilidade, acessibilidade e uso de tecnologias digitais [Fonseca 2022, Andrade Filho et al. 2024, Bastos et al. 2024, Rybalko et al. 2023]. Essa modalidade caracteriza-se pela mediação didático-pedagógica realizada com o apoio de tecnologias digitais, possibilitando a interação entre professores e estudantes, mesmo quando estão separados espacial e temporalmente. Tal formato exige dos discentes, habilidades como: autonomia, disciplina e autogestão, para que o processo de aprendizagem ocorra de forma efetiva.

Essa expansão nas últimas décadas está vinculada às transformações digitais contemporâneas e à necessidade de democratizar o acesso ao ensino, possibilitando a conciliação dos estudos com outras responsabilidades e atingindo populações que enfrentam barreiras socioeconômicas e geográficas à educação presencial. Nesse contexto, a EaD se consolida como estratégia central das políticas públicas educacionais brasileiras voltadas à equidade, inclusão e universalização do ensino, tendo a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, como marco institucional relevante. Dessa forma, a EaD representa uma alternativa viável para ampliar o acesso ao Ensino Superior, especialmente diante de desafios históricos, como desigualdades regionais e limitações de infraestrutura, permitindo ao Estado implementar ações de inclusão social por meio da oferta acadêmica ampliada.

As políticas públicas voltadas para a EaD no Brasil buscam democratizar o acesso ao ensino, superando as barreiras territoriais, financeiras e sociais [Batista and Aguiar 2025]. Fundamentadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9.394/96 e nas normas do Ministério da Educação (MEC), essas políticas asseguram padrões mínimos de qualidade e a validade dos diplomas emitidos. A efetivação dessa proposta pressupõe, portanto, investimentos em infraestrutura tecnológica e na formação de professores qualificados para atuação em Ambientes Virtuais de Aprendizagem (AVAs), destacando iniciativas como a Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Dessa forma, a EaD embora consolidada como ferramenta de expansão educacional, ainda demanda políticas públicas mais integradas, capazes de equilibrar qualidade pedagógica, inclusão social e controle regulatório. A eficácia dessas políticas dependerá da articulação entre

investimento público contínuo, atualização legal e fortalecimento institucional das iniciativas educacionais, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade social.

Diante desse panorama, constata-se que as políticas públicas têm papel decisivo na consolidação da EaD, como uma modalidade estratégica de ensino, não apenas para a ampliação da oferta, mas sobretudo, para garantir a equidade, a qualidade e a formação cidadã dos estudantes. A convergência dos autores analisados reforça que sua efetividade, em grande parte, depende de uma articulação sólida entre Estado, instituições educacionais e sociedade civil, com investimentos contínuos em infraestrutura, inovação tecnológica e formação docente. Assim, mais do que uma solução emergencial, a EaD deve ser compreendida e estruturada como um direito educacional viável e necessário no contexto atual.

2.2 Tutoria e Mediação Pedagógica

A atuação dos tutores na EaD é fundamental para a qualidade do processo formativo, especialmente diante da complexidade das interações mediadas por tecnologias e da distância geográfica entre estudantes, docentes e instituições. Nesse cenário, o tutor atua como mediador do aprendizado, facilitando a autonomia, a autogestão, o pensamento crítico e a responsabilidade do estudante pelo próprio processo educativo [Fonseca 2022]. Ademais, os tutores promovem a interação entre estudantes e professores, estimulam a participação ativa, acompanham o desempenho discente e fornecem *feedback* contínuo e qualificado, contribuindo decisivamente para o sucesso acadêmico e para a construção coletiva do conhecimento em ambientes virtuais, aproximando o aluno da cultura universitária [Rybalko et al. 2023, Souza 2021].

Historicamente, o papel do tutor na EaD esteve limitado ao acompanhamento do progresso dos estudantes, com atribuições predominantemente operacionais e voltadas à resolução de dúvidas pontuais. Contudo, esse perfil passou por mudanças ao longo do tempo, impulsionadas sobretudo, pelas transformações nos marcos regulatórios da modalidade. Com a promulgação do Decreto nº 5.622/2005, que estabeleceu diretrizes formais para a oferta da EaD no Brasil, reconheceu-se a estrutura institucional dessa forma de ensino, entretanto, o tutor ainda não foi plenamente consolidado como agente pedagógico central, permanecendo em uma zona de indefinição quanto as suas atribuições e ao seu reconhecimento institucional [Brasil, 2005].

Nos anos seguintes, com o Decreto nº 9.057/2017, houve uma ampliação do acesso à EaD e maior flexibilização da oferta, mas sem um avanço equivalente no detalhamento das funções do tutor [Brasil 2017].

Foi apenas com o Decreto nº 11.473/2023 que se estabeleceu, de forma mais explícita, a centralidade do tutor na mediação pedagógica, ao reconhecer seu papel na orientação acadêmica, no suporte à aprendizagem e na promoção da permanência estudantil. Ainda assim, muitas das definições permaneceram genéricas, sem garantir dispositivos legais que assegurassem condições adequadas de formação, remuneração e valorização profissional [Brasil 2023].

Esses dispositivos legais foram construindo um caminho para o entendimento de que a expansão da EaD sempre exigiu uma atuação mais robusta dos tutores, que passaram a mediar não apenas os conteúdos acadêmicos, mas também, as interações humanas e tecnológicas envolvidas nos processos educativos [Costa 2020]. Nesse contexto, os tutores assumem um papel central na criação de condições que favorecem o engajamento dos estudantes, o desenvolvimento de competências e a sua permanência no curso. Os tutores também fomentam

habilidades como o pensamento crítico, a autogestão e a tomada de decisão, além de oferecerem suporte técnico, pedagógico e afetivo [Fonseca 2022]. Tais ações contribuem significativamente para mitigar desafios recorrentes na modalidade em que atuam, como a desmotivação, o isolamento e a ausência de contato direto com os docentes.

O Decreto nº 12.456/2025 representa um marco na trajetória normativa da EaD, ao redefinir o papel dos tutores, restringindo suas atribuições às funções administrativas no âmbito dos cursos ofertados [Brasil 2025]. Embora o documento legal reconheça a importância desses profissionais na operacionalização da modalidade, ele promove um recuo em relação às concepções anteriores que valorizavam a mediação pedagógica. Assim, ainda que o Decreto avance na formalização de um escopo específico de atuação, posto que ele não contempla aspectos fundamentais, como: estabilidade no cargo, plano de carreira ou a exigência de formação continuada, o que fragiliza a consolidação da tutoria como prática profissional estratégica.

A evolução das atribuições do tutor na EaD está diretamente relacionada às mudanças na legislação entre 2005 e 2025, que promoveram uma transição de um papel inicialmente periférico para uma atuação mais estruturada e alinhada às demandas dentro dessa modalidade. Durante esse percurso, a tutoria passou a ser reconhecida como componente essencial do processo formativo, com forte ênfase na mediação pedagógica, técnica e emocional. O tutor já exercia uma mediação multifuncional, acompanhando os estudantes de forma contínua e promovendo um ambiente de aprendizagem colaborativo e inclusivo [Andrade Filho et al. 2024]. No entanto, com a promulgação do Decreto nº 12.456/2025, houve uma redefinição importante de suas atribuições, que passou a desempenhar exclusivamente funções administrativas [Brasil 2025].

Essa delimitação, embora represente uma inflexão em relação às diretrizes anteriores, pode ser compreendida como um avanço, no sentido da clareza institucional e da coerência entre funções e remuneração. Ao estabelecer, de forma objetiva, o escopo de atuação do tutor, o novo decreto contribui para o ordenamento de suas práticas profissionais na EaD, evitando sobrecargas e atribuições pedagógicas incompatíveis com a valorização financeira atualmente oferecida. Assim, reconhece-se que, embora a tutoria tenha desempenhado historicamente um papel formativo central, a definição atual proporciona maior alinhamento entre as expectativas institucionais e as condições reais de trabalho desses profissionais, abrindo espaço para futuras discussões sobre sua valorização e profissionalização.

2.3 Leis e decretos educacionais

A legislação sobre a EaD no Brasil tem sido constantemente atualizada para acompanhar mudanças sociais e tecnológicas, tomando como referência principal, a LDB 9.394/96, a Portaria nº 2.117/2019 e diversos decretos federais que regulam a oferta, a validade dos diplomas e a qualidade dos cursos no país [Batista and Aguiar 2025]. Esses dispositivos visam garantir a democratização do ensino, a inclusão social e o desenvolvimento educacional, especialmente ao ampliar o acesso em regiões com limitações à educação presencial. Além disso, tais legislações foram fundamentais para consolidar políticas públicas, como a UAB, reforçando o papel estratégico da EaD na promoção da inclusão educacional. Apesar dos avanços, os desafios persistem, principalmente relacionados à infraestrutura e à formação dos profissionais.

Os avanços nas legislações educacionais, especialmente nos marcos que regulamentam a EaD, estão diretamente associados à incorporação de tecnologias digitais nos processos educativos [Andrade Filho et al. 2024]. Os autores ainda ressaltam que as normativas

mais recentes refletem não apenas a preocupação com a qualidade da formação, mas também, com a adaptação dos sistemas de ensino às novas exigências, como a implementação da Inteligência Artificial (IA), a personalização da aprendizagem e a redefinição das funções dos tutores nos AVAs.

Nessa perspectiva, o conjunto normativo, que vai do Decreto nº 5.622/2005 ao Decreto nº 12.456/2025, reflete a evolução das políticas públicas brasileiras para acompanhar as mudanças educacionais e tecnológicas. Inicialmente, a regulamentação da EaD focou na obrigatoriedade dos polos presenciais e na mediação pedagógica [Brasil 2005, 2025].

O Decreto nº 9.057/2017 trouxe maior flexibilização e autonomia para as instituições, apesar de dúvidas sobre qualidade e o papel dos tutores. Os decretos seguintes incorporaram tecnologias emergentes e formalizaram a importância dos tutores, exigindo formação específica. O Decreto nº 12.456/2025 consolidou a integração entre tecnologia e personalização do ensino, redefinindo a mediação pedagógica por modelos híbridos. Esses avanços contribuem para a democratização do ensino, mas ainda enfrentam desafios como equidade tecnológica, formação continuada e valorização profissional [Batista and Aguiar 2025, Andrade Filho et al. 2024].

A análise dos decretos que regulam a EaD no Brasil revela uma linha evolutiva que parte de uma concepção centrada na ampliação do acesso ao Ensino Superior, como estabelecido nos Decretos nº 5.622/2005 e nº 9.057/2017, para uma abordagem mais focada na consolidação de práticas pedagógicas mediadas por tecnologias digitais, conforme os Decretos nº 11.473/2023 e nº 12.456/2025. Nesse percurso, observa-se um reconhecimento progressivo da importância do tutor no contexto da EaD, ora como mediador pedagógico, ora como figura essencial para a organização e o acompanhamento das atividades acadêmico-administrativas [Brasil, 2005, 2017, 2023, 2025].

Nesse percurso, tais normativas acompanharam, ainda que de forma não linear, um movimento de expansão e de qualificação da EaD, passando de um modelo centrado na massificação do acesso para outro, que busca incorporar práticas inovadoras, sustentadas por tecnologias emergentes e pela redefinição dos papéis profissionais, especialmente do tutor [Batista and Aguiar 2025, Andrade Filho et al. 2024].

A interpretação normativa dos Decretos evidencia uma evolução normativa, marcada por omissões nos textos de 2005 e de 2017, no que se refere às atribuições específicas da tutoria, o que contribuiu para sua invisibilidade institucional [Batista and Aguiar 2025, Andrade Filho et al. 2024]. Avanços mais substanciais foram observados a partir do Decreto nº 11.473/2023, que passou a explicitar algumas competências do tutor, culminando no Decreto nº 12.456/2025, que reconhece essa função de forma mais estruturada nas políticas públicas [Brasil 2023, 2025]. Ainda assim, persistem lacunas relativas à formação continuada, plano de carreira, remuneração e condições de trabalho, revelando que, apesar dos progressos, a efetivação de uma EaD de qualidade, equitativa e socialmente comprometida, depende do fortalecimento da valorização profissional e da centralidade da tutoria no processo formativo.

3. Metodologia

A presente pesquisa é de natureza qualitativa, de caráter descritivo e exploratório, utilizando como técnica principal a análise documental normativa e comparativa [Minayo 2013, Richardson 2017]. A escolha por essa abordagem justifica-se pela natureza do problema investigado, que exige compreender, interpretar e analisar documentos legais que regulam a

EaD no Brasil, particularmente no que se refere às atribuições dos tutores e à evolução normativa dessa modalidade.

A pesquisa qualitativa é adequada quando se busca entender fenômenos em profundidade, considerando seus contextos sociais, políticos e históricos. Essa abordagem é eficaz para interpretar contextos sociais, políticos e históricos, permitindo a análise de significados, relações institucionais, padrões e transformações presentes em documentos legais [Flick 2009, Gil 2019, 2025, Lima and Miotto 2007]. Ao assumir essa caracterização metodológica, este estudo contextualiza e sistematiza, jurídica e historicamente, os elementos dos quatro principais decretos que regem a EaD no Brasil: Decreto nº 5.622/2005, Decreto nº 9.057/2017, Decreto nº 11.473/2023 e Decreto nº 12.456/2025.

Esse processo, nas pesquisas descritivas, permite organizar e detalhar informações, identificando características, padrões e transformações ocorridas ao longo do tempo. Já o caráter analítico está presente na etapa em que, além de descrever, a pesquisa interpreta, compara e estabelece relações entre os decretos, destacando seus avanços, retrocessos, lacunas e contradições [Batista and Aguiar 2025, Lima and Miotto 2007, Richardson 2017].

A técnica de análise documental normativa fundamenta-se nos pressupostos metodológicos defendidos por [Lüdke and André 2014], que ressaltam a importância de não se limitar à leitura superficial dos textos, mas de compreender o contexto de produção, as intenções dos autores, as estruturas internas dos documentos, bem como os efeitos práticos decorrentes de sua aplicação. Trata-se de uma metodologia amplamente utilizada em pesquisas educacionais, pois permite interpretar documentos oficiais à luz de aspectos históricos, políticos e institucionais. No campo da EaD, essa abordagem possibilita analisar como os decretos legais têm definido, modificado ou omitido o papel dos tutores ao longo do tempo, oferecendo subsídios para avaliar a construção das políticas públicas voltadas à modalidade.

Essa leitura crítica revela disputas ideológicas presentes nos marcos legais que contribuem para compreender como as políticas públicas moldam a oferta e a qualidade da EaD no Brasil. Quando associada à análise temática, a sistematização de dados de pesquisas acadêmicas também assume caráter documental ao organizar criticamente o conhecimento produzido [Lüdke and André 2014, Gil 2019, 2025]. Assim, a análise documental normativa e comparativa, como estratégia metodológica [Lima and Miotto 2007], é fundamental para estabelecer relações entre diferentes documentos, possibilitando compreender a evolução dos marcos regulatórios, as continuidades e as rupturas que permeiam as políticas públicas.

A adoção desse percurso metodológico permitiu construir uma matriz comparativa sistematizada, organizada a partir das categorias analíticas previamente definidas, possibilitando identificar convergências, divergências, permanências e rupturas presentes nos decretos analisados. Esse procedimento buscou garantir maior transparência ao processo investigativo, permitindo a compreensão dos critérios utilizados para interpretação dos documentos normativos e possibilitando a replicação da análise em estudos posteriores sobre regulamentações educacionais.

As categorias analíticas utilizadas na pesquisa foram definidas a partir da leitura sistemática dos decretos federais que regulamentam a Educação a Distância no Brasil, em articulação com a literatura especializada sobre tutoria, mediação pedagógica e políticas públicas para a EaD. A partir desse processo, foram estabelecidos eixos comparativos capazes de identificar, de forma padronizada, a evolução das atribuições do tutor nos diferentes marcos normativos.

Com base nesses eixos, foram analisados os seguintes aspectos em cada decreto: (i) contexto histórico e regulatório; (ii) definição das atribuições do tutor; (iii) reconhecimento

normativo da função; (iv) valorização profissional; e (v) evolução normativa em relação aos decretos anteriores. Essas categorias orientaram a análise documental comparativa, permitindo identificar permanências, alterações e rupturas na regulamentação da tutoria ao longo do período investigado.

Essas categorias foram selecionadas por representarem dimensões fundamentais para compreender a trajetória normativa da tutoria na EaD. A primeira categoria possibilita contextualizar cada decreto em seu cenário político e educacional; a segunda identifica como as funções do tutor são descritas ou omitidas nos textos legais; a terceira verifica o nível de reconhecimento institucional atribuído à função; a quarta analisa aspectos relacionados à profissionalização e valorização do trabalho tutorial; e a quinta permite compreender avanços, limitações e rupturas em relação aos marcos regulatórios anteriores.

Para sistematizar a comparação entre os documentos, foi elaborado o Índice de Evolução do Tutor (IET), composto pelas cinco categorias analíticas anteriormente descritas. Cada categoria recebeu pontuação em escala ordinal de 0 a 3 pontos, em que: 0 corresponde à ausência de referência normativa; 1 indica referência limitada ou indireta; 2 representa regulamentação parcial; e 3 corresponde à regulamentação explícita e abrangente. A utilização dessa escala permitiu padronizar a análise dos decretos e favorecer a comparação entre diferentes marcos regulatórios.

A construção do IET não possui finalidade de mensuração estatística, mas constitui uma ferramenta analítica de sistematização documental, desenvolvida para organizar os diferentes níveis de explicitação normativa identificados nos decretos analisados. O índice permite visualizar tendências evolutivas na regulamentação da tutoria, considerando o grau de reconhecimento e detalhamento atribuído à função tutorial em cada marco regulatório.

A atribuição das pontuações foi realizada a partir da análise do conteúdo normativo dos decretos, considerando critérios relacionados à existência, abrangência e clareza das disposições referentes ao tutor. Dessa forma, buscou-se reduzir a subjetividade interpretativa, assegurando maior transparência, consistência metodológica e possibilidade de replicação do procedimento analítico adotado.

4. Resultados e Discussão

Os resultados da análise documental são apresentados a partir da comparação dos principais decretos federais que regulamentaram a Educação a Distância no Brasil entre 2005 e 2025. A análise foi organizada segundo as categorias analíticas descritas na metodologia, permitindo identificar permanências, mudanças e rupturas na regulamentação das atribuições do tutor ao longo desse período. A apresentação dos resultados busca evidenciar como cada marco normativo contribuiu para a definição do papel da tutoria na EaD e para a evolução das políticas públicas voltadas à modalidade.

Para facilitar a interpretação dos resultados, a comparação entre os decretos foi realizada considerando, de forma integrada, os aspectos relacionados ao contexto regulatório, às atribuições do tutor, ao reconhecimento normativo da função, à valorização profissional e à evolução normativa observada em cada marco legal. A análise comparativa desses elementos permite identificar tendências de continuidade e mudança na regulamentação da tutoria, evidenciando o processo de transformação desse papel no âmbito da Educação a Distância brasileira.

A seguir, apresenta-se um quadro comparativo dos principais decretos que regulamentam a EaD nacionalmente, com base nas categorias analíticas definidas na

metodologia. Essa organização permite visualizar, de forma sintética, as mudanças e as permanências ao longo do tempo, evidenciando a evolução normativa da EaD e seus impactos sobre aspectos como mediação pedagógica, polos presenciais e a atuação dos tutores.

Quadro 1. Evolução normativa da Educação a Distância no Brasil: Decretos de 2005, 2017, 2023 e 2025

Aspectos	Decreto nº 5.622/2005	Decreto nº 9.057/2017	Decreto nº 11.473/2023	Decreto nº 12.456/2025
Contexto histórico	Início da regulamentação formal da EaD no Brasil, com foco na estruturação dos polos presenciais e garantia mínima de qualidade.	Expansão e flexibilização da EaD, aumento da autonomia institucional, em meio à crescente demanda e uso de tecnologias digitais.	Incorporação de tecnologias emergentes (IA, big data) e maior complexidade pedagógica; avanço da inovação educacional.	Consolidação da integração entre tecnologias avançadas e personalização do ensino; modelos híbridos ganham destaque.
Definição de Atribuições	Funções do tutor pouco detalhadas, mencionadas genericamente na mediação pedagógica e suporte ao aluno.	Atribuições do tutor são melhor especificadas, mas ainda com certa ambiguidade quanto às responsabilidades.	Funções do tutor claramente detalhadas, incluindo uso de tecnologias e mediação ativa no processo ensino-aprendizagem.	O tutor é mencionado com atribuições administrativas, distintas das funções de mediação pedagógica, que são exercidas por profissionais com formação docente específica.
Reconhecimento normativo do Tutor	Tutor mencionado, porém de forma implícita e sem reconhecimento formal como elemento essencial.	Reconhecimento formal do tutor como componente necessário na EaD, embora o papel ainda precise ser melhor definido.	Reconhecimento explícito e valorização do tutor, com exigência de formação específica.	Reconhecimento limitado às funções administrativas; papel pedagógico é atribuído a docentes ou mediadores com formação específica.
Valorização profissional	Pouca ou nenhuma regulamentação sobre formação mínima, remuneração ou carreira do tutor.	Início da discussão sobre formação e capacitação, sem normativas claras para remuneração ou carreira.	Formação específica exigida; início de normas para capacitação continuada, valorização crescente do profissional.	Não há diretrizes específicas para valorização dos tutores; o foco está na qualificação de docentes mediadores e no uso de tecnologias para personalização do ensino.
Evolução normativa	Marco inicial; papel do tutor ainda incipiente e pouco regulamentado.	Avanço na formalização do papel do tutor, mas com lacunas a serem preenchidas.	Avanço significativo na valorização, atribuições e reconhecimento do tutor.	Redefinição do papel do tutor, com delimitação às funções administrativas; mediação pedagógica é atribuída a profissionais com formação docente.

Quadro 2. Índice de evolução do papel do tutor na Educação a Distância, segundo os Decretos Regulamentares (2005-2025)

Decreto	Contexto histórico	Definição de Atribuições	Reconhecimento normativo	Valorização profissional	Evolução normativa	Total (IET)
Decreto nº 5.622/2005	1	0	0	0	1	2
Decreto nº 9.057/2017	2	1	1	1	2	7
Decreto nº 11.473/2023	3	2	2	2	3	12
Decreto nº 12.456/2025	3	3	3	3	3	15
Legenda da escala (0 a 3) 0 – Ausente ou não mencionado 1 – Menção genérica ou incipiente 2 – Desenvolvimento parcial ou limitado 3 – Desenvolvimento consolidado e explícito						

A análise dos quatro decretos federais que regulamentam a EaD no Brasil revela uma evolução normativa significativa, especialmente no que tange ao reconhecimento e a formalização das atribuições dos tutores.

O Decreto nº 5.622/2005, apesar de pioneiro, não contemplava de forma explícita as atribuições dos tutores. As funções eram mencionadas de forma indireta, sem definição clara, o que contribuiu para a invisibilidade institucional desses profissionais. Nesse contexto, os tutores assumiam um papel operacional, restrito ao suporte técnico e a resolução de dúvidas, sem respaldo legal robusto para a valorização profissional.

O Decreto nº 9.057/2017 trouxe avanços na flexibilização da modalidade, sobretudo ao permitir maior autonomia às instituições. No entanto, novamente, o texto manteve uma postura genérica quanto às funções do tutor, aprofundando um cenário de precarização, uma vez que não estabelecia parâmetros claros de atuação, remuneração ou formação específica.

Somente com o Decreto nº 11.473/2023, houve um avanço perceptível. Este marco normativo passou a reconhecer formalmente o tutor como agente mediador essencial no processo formativo, atribuindo-lhe responsabilidades pedagógicas mais definidas, como o acompanhamento da aprendizagem, a mediação dos conteúdos e o estímulo à permanência dos estudantes. Contudo, as diretrizes ainda careciam de detalhamento quanto à valorização profissional, carreira e formação continuada obrigatória.

Por fim, o Decreto nº 12.456/2025 representa um marco importante na evolução normativa da EaD no Brasil. Ainda que tenha delimitado as funções do tutor à esfera administrativa, afastando-o formalmente das atribuições de mediação pedagógica, tal definição representa um avanço em termos de clareza jurídica e institucional. Ao explicitar as responsabilidades administrativas dos tutores, o Decreto corrige lacunas históricas de omissão e ambiguidade normativa, contribuindo para a valorização da função por meio do reconhecimento legal. Essa delimitação permite uma organização mais precisa das equipes envolvidas na modalidade e fortalece a estrutura das políticas públicas voltadas ao ensino híbrido e digital. Apesar disso, persistem desafios importantes, como a ausência de diretrizes

sobre plano de carreira, estabilidade funcional e formação continuada obrigatória, elementos ainda apontados pela literatura como essenciais para a efetiva valorização profissional da tutoria [Andrade Filho et al. 2024, Batista and Aguiar 2025, Fonseca 2022].

Os Quadros 1 e 2 sintetizam os resultados da análise documental comparativa realizada nesta pesquisa, evidenciando uma progressão normativa no reconhecimento e na definição das atribuições do tutor ao longo dos decretos analisados. O Índice de Evolução do Tutor (IET), apresentado no Quadro 2, permite visualizar essa evolução de forma sistematizada, conforme os critérios metodológicos descritos anteriormente.

Esse avanço normativo, entretanto, ocorre de forma não linear, apresentando períodos de estagnação (como observado entre 2005 e 2017) e avanços mais robustos somente a partir de 2023. Esse percurso reflete a tensão constante entre a expansão da modalidade EaD como política pública e os desafios estruturais relacionados à sua regulação e à garantia de qualidade [Bastos et al. 2024, Rybalko et al. 2023].

Ademais, a análise evidencia que, embora haja reconhecimento formal mais consistente da tutoria na modalidade, ainda persistem lacunas normativas que impactam diretamente as condições de trabalho e o desenvolvimento profissional desses agentes educacionais. Os resultados obtidos permitem afirmar que a trajetória normativa da EaD, no que se refere às atribuições dos tutores, apresenta avanços significativos nas últimas duas décadas. Observa-se uma evolução que vai da ausência de regulamentação clara para essa função até a definição normativa de suas responsabilidades. Ainda que o Decreto nº 12.456/2025 tenha restringido o papel do tutor às funções administrativas, essa delimitação representa um avanço jurídico importante, ao conferir maior clareza e segurança institucional à atuação desses profissionais. A consolidação de sua presença nas políticas públicas educacionais sinaliza um reconhecimento crescente da tutoria como componente estrutural da modalidade, com potencial para futuras regulamentações que contemplem aspectos pedagógicos, valorização profissional e condições dignas de trabalho.

Apesar dos avanços legais, a EaD ainda enfrenta desafios estruturais que dificultam a valorização plena dos tutores, como a ausência de plano de carreira, estabilidade e diretrizes para formação continuada [Andrade Filho et al. 2024, Batista and Aguiar 2025]. A legislação acompanha as transformações tecnológicas e pedagógicas, bem como pressões sociais e institucionais pela consolidação da modalidade como política pública, mas ainda carece de efetividade na aplicação prática [Bastos et al. 2024, Fonseca 2022, Rybalko et al. 2023].

O percurso normativo dos decretos analisados reflete a complexidade e os desafios enfrentados pela EaD no Brasil, especialmente no que se refere à definição e reconhecimento das atribuições dos tutores. A evolução apresentada evidencia tanto avanços quanto lacunas, indicando que o marco regulatório ainda está em processo de consolidação. Os resultados obtidos evidenciam que a tensão entre os aspectos jurídicos, pedagógicos, curriculares e institucionais emerge como um elemento central para compreender a dinâmica da tutoria na modalidade, indicando que o marco regulatório ainda se encontra em processo de consolidação e demandará novos aperfeiçoamentos normativos.

5. Conclusão

A análise comparativa dos decretos, sustentada por métricas de avaliação documental, mostrou-se uma estratégia eficaz para compreender as continuidades, rupturas e avanços no que se refere ao papel dos tutores. Nesse sentido, este estudo não apenas contribui para o entendimento da evolução normativa, mas também, sinaliza a necessidade de novos avanços, especialmente no

campo da valorização profissional. Além disso, ao evidenciar lacunas na definição de atribuições, reconhecimento institucional e garantias trabalhistas, reforça a necessidade de medidas concretas para reconhecer o tutor como um dos pilares estruturantes da operacionalização e humanização do Ensino Superior na modalidade EaD.

Embora o Decreto nº 12.456/2025 represente um avanço, ainda é urgente que as políticas públicas avancem na construção de um estatuto profissional para o tutor, assegurando direitos, estabilidade e desenvolvimento profissional, que deve considerar não apenas aspectos legais, mas também, pedagógicos e tecnológicos, reconhecendo a complexidade do trabalho do tutor em AVAs e sua importância para a qualidade da formação acadêmica.

Nesse panorama, o fortalecimento da tutoria na EaD revela-se como um imperativo para a construção de um modelo educacional inovador, inclusivo e socialmente comprometido, capaz de responder aos desafios impostos pela crescente complexidade do cenário tecnológico e educacional. Apostar na profissionalização da tutoria significa promover a perenidade da EaD como política pública de acesso e é fundamental para assegurar que essa modalidade de ensino se consolide como sustentável, eficaz e protagonista no futuro da educação brasileira.

6. Declaração sobre o uso de Inteligência Artificial

Este artigo foi desenvolvido sem a utilização de ferramentas de Inteligência Artificial generativa para elaboração do texto científico, análise dos dados, interpretação dos resultados ou produção das contribuições apresentadas. O estudo foi conduzido pelos autores a partir da análise documental dos decretos federais que regulamentam a Educação a Distância no Brasil e da literatura científica utilizada como fundamentação teórica.

7. Referências

- Andrade Filho, M. A. S. et al. (2024). Ação tutorial e inteligência artificial: redefinindo a mediação pedagógica e a personalização do ensino. *Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 16 (5): 01-22. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9560135>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- Bastos, E. M. et al. (2024). Políticas públicas educacionais no Ensino Superior a distância: uma revisão sistemática de literatura. *EaD em Foco*, 14(1): e2306. Disponível em: <https://doi.org/10.18264/eadf.v14i1.2306>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- Batista, T. S. and Aguiar, C. M. (2025). Políticas públicas voltadas para o ensino na Educação a Distância. *Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro*, 1 (5): 01-12. Disponível em: <https://remunom.ojsbr.com/multidisciplinar/article/view/3446/3482>. Acesso em: 14 jun. 2025.
- Brasil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- Brasil. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta a educação a distância, dispõe sobre a obrigatoriedade dos polos de apoio presencial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.
- Brasil. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta a educação a distância no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*:

- seção 1, Brasília, DF, 26 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.
- Brasil. Decreto nº 11.473, de 6 de abril de 2023. Dispõe sobre normas e procedimentos para a oferta da educação a distância no âmbito federal. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 7 abr. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11473.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.
- Brasil. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 20 maio 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12456.htm. Acesso em: 17 jun. 2025.
- Costa, M. B. (2020). O tutor e suas atribuições como facilitador da aprendizagem na modalidade de ensino. In *Anais do VII Congresso Nacional de Educação (CONEDU)*, pages 01-09, Maceió, AL, Brasil. Disponível em: https://www.editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2020/TRABALHO_EV140_MD1_SA1_ID2573_22052020180603.pdf. Acesso em: 08 abr. 2026.
- Fonseca, R. G. P. (2022). *O lugar da autonomia no processo de aprendizagem na Educação a Distância*: análise de um curso de Pedagogia. Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais. Disponível em: <https://repositorio.cefetmg.br/server/api/core/bitstreams/c7dce2e6-5075-4de9-8d94-032df4d43c15/content>. Acesso em: 09 maio 2025.
- Flick, U. (2009). *Introdução à pesquisa qualitativa*. Trad. Joice Elias Costa. Artmed.
- Gil, A. C. (2019). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. Atlas.
- Gil, A. C. (2025). *Pesquisa qualitativa básica*. Vozes.
- Lima, T. C. S. and Miotto, R. C. T. (2007). Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálisis*, 10: 37-45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>. Acesso em: 01 jun. 2025.
- Lüdke, M.; André, M. E. D. A. de A. (2014). *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. EPU.
- Marques, A., Freitas, I. and Almeida, R. (2023). Inovações na Educação a Distância em tempos de pandemia. *Educação & Sociedade*, 40(2).
- Minayo, M. C. de S. (2013). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Vozes.
- Pereira, W. F. A. (2023). Transformação educacional: o ascendente ensino a distância no Brasil. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação (REASE)*, 9 (12): 315-328. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/12755/6046>. Acesso em: 15 mar. 2026.
- Richardson, R. J. (2017). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. Atlas.
- Rybalko, A. et al. (2023). Ensino a distância 2023: tendências, desafios, problemas. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 27(2): e023044, 01-15. 2023. Disponível em: <https://periodicos.flcar.unesp.br/rpge/article/view/18583/16728>. Acesso em: 15 jun. 2025.
- Souza, M. M. (2021). O papel do tutor na educação à distância. *Trajetória Multicursos*, 14(1): 03-13. Disponível em: <https://cientifica.cnec.br/index.php/trajetoria-multicursos/article/view/303/304>. Acesso em: 15 jun. 2025.