

A Institucionalização da Educação a Distância na Rede Federal: Desafios e Perspectivas para os Institutos Federais de Minas Gerais

The Institutionalization of Distance Education in the Federal Network: Challenges and Perspectives for the Federal Institutes of Minas Gerais

Cleder Tadeu Antão da SILVA^{1*}

Daniel MILL²

¹Instituto Federal Minas Gerais. Av. Professor Mário Werneck, 2590 – CEP: 30575-180 – Buritis, Belo Horizonte – MG – Brasil.

²Universidade Federal de São Carlos. Endereço: Rod. Washington Luís, s/n - CEP: 13565-905 – São Carlos – SP – Brasil.

*cleder.silva@ifmg.edu.br

Resumo. O artigo explora os desafios e as perspectivas enfrentados pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, no contexto da implementação e institucionalização da Educação a Distância, a partir da experiência vivenciada pelos Institutos Federais – caso Minas Gerais. Utilizando uma abordagem qualitativa de análise de dados documentais, o estudo buscou compreender de que maneira as diretrizes organizacionais do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, aliadas à indução dos programas federais de fomento e ao progresso da sustentabilidade financeira da Educação a Distância impactaram as políticas institucionais para a modalidade, no plano interno da Rede Federal, no estado em questão. Os resultados destacam a evolução significativa na integração da modalidade nas políticas institucionais dessas instituições, revelando, no entanto, um persistente obstáculo: lidar com a dependência do financiamento externo, oriunda das políticas públicas nacionais.

Palavras-chave: EaD. Educação profissional tecnológica. Políticas institucionais de EaD.

Abstract. The article explores the challenges and perspectives faced by the Federal Network for Professional, Scientific and Technological Education, in the context of the implementation and

institutionalization of Distance Education, based on the experience lived by Federal Institutes - Minas Gerais case. Utilizing a qualitative approach for the analysis of documentary data, the study sought to understand how the organizational guidelines of the Institutions' National Council of Professional, Scientific and Technological Education Federal Network, combined with the induction of federal development programs and the progress of financial sustainability of Distance Education, impacted institutional policies for the modality, internally at Federal Network, in the mentioned state. The results highlight the significant evolution in the integration of modality into the institutional policies of these institutions, revealing, however, a persistent obstacle, that is: dealing with the shadow and/or dependence on external financing, originating from national public policies.

Keywords: E-learning. Technological Professional Education. Institutional E-learning Policies.

Recebido: 15 /08/2024 Aceito: 20/12/2024 Publicado: 10/01/2024

1. Introdução

A Educação a Distância (EaD) tem passado por uma rápida transformação nas últimas décadas, consolidando-se como uma modalidade educacional estratégica, impulsionada pelas mudanças econômicas, políticas e culturais que enfatizam a centralidade do conhecimento e das tecnologias. Sua institucionalização como uma modalidade educacional regulamentada fortaleceu-se especialmente com os programas federais Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil), que aumentaram significativamente o acesso à educação superior e técnica.

Este artigo tem como objetivo analisar o processo de institucionalização da EaD, com base nas experiências dos Institutos Federais (IFs) de Minas Gerais (IFMG, IFSUDESTEMG, IFTM, IFNMG e IFSULDEMINAS), destacando os desafios encontrados pelo conjunto de instituições focalizadas na tarefa de elaboração de suas políticas institucionais para a modalidade. A partir de uma análise qualitativa e documental, é explorado como as diretrizes organizacionais propostas pelos Grupos de Trabalho (GTs) de EaD do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif) contribuíram para os avanços obtidos pelos IFs mineiros, como a experiência nesse estado pode apontar importantes caminhos para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT) em todo o país, além de como tal trajetória nos ajuda a compreender quais foram os principais obstáculos encontrados por eles durante a transição para ofertas próprias e autônomas.

A análise traça ainda um panorama dos progressos e desafios que têm marcado a oferta institucional de Educação Profissional na modalidade de EaD, destacando as estratégias adotadas pela rede mineira para superar, sobretudo, a dependência de programas federais de fomento externo. O texto ainda focaliza como a RFEPCT e os Institutos Federais, em particular, têm enfrentado desafios específicos e diversos para integrar a EaD de forma institucionalizada, em sua realidade como estabelecimentos públicos de ensino.

2. Breve contextualização e delineamentos conceituais

A Educação a Distância é uma noção conceitual mais ampliada, tratada como modalidade educacional e entendida como Educação (e não como ensino apenas), abrangendo uma visão de maior interatividade e interação entre educador e educandos, destacando mais o processo de ensino-aprendizagem, o estudante e a construção compartilhada do conhecimento, o que é possível pelas interações dialógicas entre os diferentes participantes desse processo (Mill, 2018). Nas últimas décadas, temos assistido a um movimento para institucionalizar a modalidade de EaD nas instituições públicas de ensino.

A institucionalização da EaD na RFEPCT encontra suas raízes em mudanças profundas no cenário econômico, político e cultural. Essas transformações elevaram o conhecimento a um valor estratégico e promoveram a centralidade das tecnologias na sociedade contemporânea. Nesse contexto, a EaD emergiu como uma resposta inovadora e eficaz para democratizar o acesso à educação, especialmente nas áreas remotas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996, ao regulamentar a modalidade de EaD, em seu artigo 80, abriu caminho para a integração da EaD no cenário educacional brasileiro, por meio de programas de formação a distância. Os programas federais UAB e e-Tec Brasil facilitaram o acesso à educação superior e profissional em todo o território nacional. Segundo Battestin *et al.* (2019a), esses programas foram uma porta de entrada para que os IFs se constituíssem como grandes agentes promotores estratégicos na oferta pública da modalidade.

as instituições da Rede Federal de EPT iniciaram seus trabalhos com a EaD em momentos distintos. Algumas foram pioneiras e já submeteram propostas de cursos desde o primeiro edital da UAB, em 2005, outras iniciaram posteriormente com a Rede e-Tec Brasil (e-Tec), em 2008, e outras iniciaram em algum momento entre ou posterior a estes. Entretanto, neste período inicial, as ações de EaD eram ainda isoladas e individuais, carecendo de discussões em Rede. Isso começou a ocorrer a partir da criação da RFEPCT, por meio da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e segue com trabalhos até hoje (Battestin *et al.*, 2019a, p. 13).

A UAB e o e-Tec Brasil trouxeram, portanto, infraestrutura e recursos para facilitar o processo de expansão da EaD no contexto da RFEPCT. Posteriormente, contudo, o amadurecimento do debate no interior dessa rede de ensino revelou, ao longo do tempo, a necessidade de institucionalizar a EaD como uma política pública estável. A institucionalização da EaD na RFEPCT

foi e tem sido marcada pelo desafio de transitar de programas federais para políticas institucionais que reflitam a identidade dos IFs. Arruda (2018) e Silva (2022) destacam que o processo de institucionalização busca justamente desenvolver ofertas sustentáveis alinhadas e nos mesmos moldes dos padrões já adotados na modalidade presencial.

Para Silva (2022), o debate em torno da institucionalização da EaD tem se dado a partir de um movimento ocorrido no interior das instituições públicas de ensino, no qual estas caminham na direção de constituir e formular suas próprias políticas institucionais para a modalidade. Nesse particular, estruturar uma “Política Institucional de EaD” é promover no seio dos estabelecimentos públicos de ensino um movimento de reconhecimento e estruturação da modalidade, de forma similar e paritária ao que já ocorre com as demais áreas de funcionamento do ensino presencial. Isso significa vivenciar um movimento no qual a EaD deixa seu status de setor isolado, paralelo, emergencial ou de “gueto institucional” e se incorpora definitivamente à institucionalidade dos institutos e universidades, fortalecendo, assim, seu escopo (Silva, 2022).

No contexto da atuação dos Institutos Federais com a modalidade a distância, o Conif tem coordenado esforços, por meio de seus Grupos de Trabalho, para formular políticas institucionais e propor diretrizes organizacionais para o financiamento de ofertas próprias.

Na RFEPCT, diversas ações têm sido realizadas por meio de grupos de trabalho internos ao Conif ou em outros órgãos, como na Setec, Capes e Sesu, com representação do Conif. Tais GTs têm como objetivo elaborar definições unificadas que possam dar suporte à implantação da EaD nas instituições, preservadas suas especificidades, por meio de um trabalho em rede, de forma participativa e colaborativa (Battestin; Zamberlan, 2019a, p. 11).

Esse movimento propiciou, inclusive, a inserção e contagem dos cursos e matrículas da EaD na própria Matriz Orçamentária da RFEPCT (Matriz Orçamentária Conif), ainda no início da década de 2010. Sendo assim, apesar de ainda enfrentarem alguns obstáculos, os IFs vêm buscando uma mudança cultural para fortalecer a sua autonomia e sustentabilidade, no tocante às ofertas na modalidade EaD. Apesar dos avanços e obstáculos, cabe ressaltar que a RFEPCT ainda precisa lidar com a complexa relação entre a existência dos programas federais e o esforço interno de fortalecimento da sua autonomia institucional na EaD. Isso exige um cuidado argumentativo, no sentido de mapear as oportunidades e os desafios decorrentes das particularidades da EaD nessa rede de ensino. Nas próximas seções, avançaremos nessa tarefa para entendimento dos movimentos institucionais feitos em prol da EaD no interior dos IFs e na Rede de Minas Gerais em particular.

3. Histórico e desenvolvimento da EaD no Brasil

A Educação a Distância no Brasil percorreu uma trajetória marcada por transformações sociais e avanços tecnológicos. A evolução histórica da modalidade foi influenciada por preconceitos

iniciais, limitações tecnológicas e pela crescente aceitação das tecnologias digitais no ambiente educacional, particularmente ao se avaliar o contexto precedente da década de 1990.

Assim, para analisar os cenários vividos pela EaD, no período pré-1996, devemos considerar a (quase) inexistência de tecnologias digitais. Isso é importante porque [...] as TDIC são responsáveis por parte da superação do preconceito contra a modalidade, especialmente em relação a aspectos de avaliação e de interação/mediação entre os sujeitos envolvidos (Mill, 2016, p. 435).

A década de 1990 foi marcante para a regulamentação da EaD, especialmente com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, que formalizou a modalidade como uma estratégia para democratizar o acesso à educação. O artigo 80 da LDB afirma que “o Poder Público incentivará 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, n. p.). Segundo Mill (2018), esse artigo institucionalizou a EaD como uma modalidade educacional oficial e regulamentada, representando um avanço significativo no cenário educacional brasileiro. Para o autor, com a sua regulamentação, a EaD tornou-se um componente estratégico das políticas educacionais, fomentando o surgimento de instrumentos legais que reforçaram sua legitimidade.

Assim, o artigo 80 da LDB é o ponto central para a institucionalização, mas alinhado a outros artigos da LDB, que também sustentam a importância da EaD. O artigo 62, por exemplo, atribui aos sistemas de ensino a responsabilidade pela formação continuada de seus educadores, tornando a EaD um instrumento eficaz de educação continuada para professores. Essas disposições pavimentaram o caminho para a criação dos programas UAB e Rede e-Tec Brasil, que a partir de 2006 ampliaram o acesso à educação superior e técnica de qualidade no país, conforme explicitam Comarella *et al.* (2018).

O governo federal tem investido em diversas políticas públicas de Educação a Distância, visando democratizar o acesso à educação superior e técnica de nível médio. As instituições públicas participantes dos programas UAB e Rede e-Tec Brasil têm recebido aporte financeiro e produzido uma infinidade de cursos e materiais educacionais para a oferta de vagas na modalidade a distância (Comarella *et al.*, 2018, p. 87).

Desde sua implementação, a UAB e o e-Tec Brasil forneceram, portanto, condições favoráveis para a execução de políticas educacionais de EaD, em parceria com universidades e institutos federais. Porém, para alguns autores, como Arruda (2018), Battestin e Zamberlan (2019a) e Silva *et al.* (2020), institutos e universidades ainda enfrentam desafios únicos com relação ao processo de institucionalização de suas políticas de EaD, já que

as instituições ainda têm muitas dificuldades na implantação da EaD de forma institucional. Parte dessas dificuldades está ligada à falta de uma cultura que estimule a EaD nas comunidades acadêmicas, à necessidade de infraestrutura

adequada, especialmente em regiões mais interioranas e à necessidade de mais pessoal e funções gratificadas (CDs e FGs). Além disso, professores e técnicos-administrativos sentem, a cada dia, a necessidade de capacitação nas tecnologias que suportam a EaD (Battestin; Zamberlan, 2019a, p. 67).

Percebe-se que esses desafios incluem a falta de uma cultura acadêmica que apoie a EaD, a necessidade de infraestrutura adequada – especialmente em áreas mais remotas –, a escassez de pessoal e de cargos com gratificações, além da crescente demanda por capacitação dos professores e técnicos administrativos nas tecnologias pertinentes à EaD. Esse cenário requer uma estrutura mínima definida para a gestão da EaD nas instituições, o que tem sido um grande obstáculo.

A falta de definição de uma estrutura mínima para a gestão de EaD na instituição aparece [também] como fator limitante. Em outra situação, é citado o problema de mudança de gestão em que, dependendo da mentalidade dos novos gestores, causa [enorme] retrocesso. Foi citado ainda o caso de uma instituição em que a Reitoria não permite o avanço da EaD, pelo menos, enquanto não tiverem regras nacionais claras definidas sobre cada tema (Battestin; Zamberlan, 2019a, p. 67).

Nesse sentido, vale ressaltar o papel do sistema gestor da instituição no processo de institucionalização da EaD. Por isso, os autores apontaram que as mudanças na gestão e a resistência de algumas lideranças têm representado retrocessos significativos à EaD. Enfim, a princípio, a ascensão da EaD no Brasil tem sido impulsionada por programas federais que expandiram a oferta pública, promovendo o desenvolvimento dessa modalidade de ensino. Apesar desses avanços, os institutos e universidades continuam enfrentando grandes desafios e limitações para efetuar uma transição eficaz em direção a políticas institucionais sustentáveis para a EaD. Por fim, destaca-se a persistente dificuldade dessas instituições em realizar as mudanças graduais necessárias, indicando que a adaptação à EaD ainda requer consideráveis esforços e ajustes nas estruturas educacionais existentes.

Nessa perspectiva, discutiremos no próximo tópico o papel indutor desses programas externos, mas destacando também os obstáculos e dificuldades encontrados pelas instituições na tarefa da consolidação de suas políticas internas de EaD, dentro de um modelo similar e consolidado, já adotado pela educação presencial pública no país, ao longo dos últimos anos.

4. Programas nacionais de EaD e a interiorização da formação de qualidade

É consenso que os programas nacionais de EaD têm promovido maior consolidação da modalidade e interiorização da formação de qualidade. Vamos desenvolver essa ideia nesta seção, organizando os argumentos em dois blocos. Primeiro, como já apontamos, argumentamos que os programas nacionais de Educação a Distância, como o sistema UAB e o e-Tec Brasil, foram

cruciais na promoção e expansão da EaD no Brasil, porém criaram uma dependência das instituições em financiamento externo, desafiando a autonomia e a sustentabilidade das políticas educacionais internas. No segundo bloco, trataremos do desafio da transição dos programas de fomento para ofertas próprias de EaD na Rede Federal, o que envolveu grandes esforços para a institucionalização, destacando o papel dos GTs do Conif. Apesar dos avanços, argumentamos que a dependência de financiamento externo ainda representa um obstáculo para a autonomia e a sustentabilidade das ofertas institucionais de EaD, indicando a necessidade de políticas que apoiem uma transição para práticas mais sustentáveis e integradas.

4.1. Programas de fomento externo em EaD pública e o papel primordial da indução da modalidade

Os programas nacionais de EaD desempenharam um papel fundamental na consolidação da modalidade como política pública. Desse modo, tanto o sistema UAB como o programa e-Tec Brasil foram responsáveis por induzir e impulsionar a oferta de cursos a distância, permitindo que a modalidade ganhasse destaque na democratização do acesso à educação no Brasil, como já destacado por Comarella *et al.* (2018).

Criada em 2006, a UAB foi concebida para expandir a oferta de cursos superiores, especialmente no interior do país, priorizando a formação de professores e a democratização do ensino. De acordo com Mill (2016), a UAB criou condições para as instituições públicas de ensino superior (Ipes) consolidarem sua posição estratégica na oferta de EaD de qualidade. Ao proporcionar bolsas, financiamento e infraestrutura para as Ipes e os polos de apoio presencial, o programa foi fundamental para promover a inclusão de estudantes de regiões isoladas. O Programa, portanto, nasceu com a finalidade de

ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, por meio da EaD. A prioridade é oferecer formação inicial a professores em efetivo exercício na educação básica pública, porém, ainda sem graduação, além de formação continuada àqueles já graduados. Também pretende ofertar cursos a dirigentes, gestores e outros profissionais da educação básica da rede pública (Brasil, 2006).

Apesar das limitações do sistema, certamente a UAB representa um marco para a consolidação da modalidade no Brasil. A UAB estabeleceu parcerias entre governos, instituições de ensino e mantenedores dos polos de apoio presencial, criando condições para a oferta de cursos de graduação e pós-graduação a distância, tendo um importante papel indutor da oferta de EaD pública no país.

Já o Sistema e-Tec Brasil foi instituído em 2007, logo após a criação da UAB. O programa e-Tec Brasil expandiu o acesso à educação técnica, beneficiando muitos jovens e adultos, em diferentes regiões do Brasil. Em 2012, ele se transformou na Rede e-Tec Brasil, ampliando a oferta e democratizando a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) a distância no país (Brasil,

2011). Conforme Nascimento e Rodrigues (2018), o programa ajudou a democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, atendendo a demandas sazonais e regionais e promovendo a formação técnica e inicial. “O programa reafirma-se com a finalidade de desenvolver a educação profissional e tecnológica na EaD, compreendida como estratégia de ascensão da escolaridade, tendo como preceito a permanência e a continuidade de estudos” (Nascimento; Rodrigues, 2018, p. 103).

Embora ambos os programas (UAB e Rede e-Tec) tenham desempenhado papéis importantes na consolidação da EaD como política pública, autores como Arruda e Arruda (2015), Mill e Veloso (2021), entre outros, argumentam que eles também criaram uma cultura de dependência em algumas instituições, que passaram a se estruturar em torno do financiamento externo e paralelo promovido pelo Governo Federal. Isso limitou a autonomia e o desenvolvimento de políticas institucionais próprias e internas por parte das instituições. No mesmo sentido, Silva *et al.* (2020) ressaltam que a institucionalização da EaD nos IFs dependeria justamente de um movimento de superação dessa cultura estabelecida em torno do financiamento externo em prol de promover a sustentabilidade das ofertas.

Percebe-se que a Rede Federal carece de avançar na oferta de cursos institucionalizados, tendo ainda forte dependência dos programas de fomento externo. Esta dependência implica em um quantitativo relativamente pequeno de alunos a distância quando comparado a outros países e mesmo internamente no Brasil quando comparado à iniciativa privada (Battestin *et al.*, 2019, p. 80).

Dessa forma, as autoras apontam que a Rede Federal enfrenta desafios na expansão de cursos institucionalizados de EaD devido à sua dependência de programas de fomento externo, resultando em um número limitado de alunos a distância em comparação com outros países e em relação à iniciativa privada no Brasil. Battestin e Zamberlan (2019b) também complementam que as instituições da Rede Federal perceberam a necessidade de institucionalizar a EaD para manter e expandir a oferta de cursos a distância de forma autônoma, mesmo sem fomento externo, integrando a EaD ao ensino presencial em uma abordagem educacional híbrida.

as instituições da RFEPCT têm percebido que a EaD não se faz apenas com fomento externo, é necessário institucionalizar a EaD, de modo a preparar-se para continuar a oferta de cursos a distância e para dar apoio aos cursos presenciais com o uso de tecnologias, mesmo quando não houver mais fomento externo ou quando este estiver reduzido, numa perspectiva de educação híbrida, com processos de EaD cada vez mais embutidos e indissociáveis do presencial (Battestin; Zamberlan, 2019b, p. 7).

Tal dependência do financiamento externo tem apresentado ao conjunto das instituições grandes desafios, sobretudo ao processo de institucionalização no interior dos institutos e universidades. Tal cenário aponta, assim, para a necessidade de criar condições concretas para a estruturação de políticas institucionais próprias para a modalidade, especialmente por meio de financiamento interno, infraestrutura autônoma e modelos independentes. Arruda (2018),

citando o exemplo da UAB, salienta como os programas de natureza efêmera contribuem para criar um cenário desfavorável, quando a pauta é a consolidação e a institucionalização das políticas:

se, por um lado, a manutenção de programas como a UAB pode indicar positividade em relação à EaD ser considerada estratégica como modelo de formação pelo governo brasileiro, por outro lado, a manutenção como programa e não como política de Estado pode nos dizer sobre a importância da EaD na formação universitária nas instituições públicas de ensino superior (Arruda, 2018, p. 828).

O autor argumenta que a dinâmica das políticas educacionais do governo brasileiro nos últimos anos tem fragilizado a EaD, criando parâmetros distintos dos da educação presencial e implementando ações de longo prazo que diferem de programas de EaD anteriores. Nesse cenário, a EaD é vista como uma modalidade marginal e separada das demais formas de ensino nas instituições públicas, devido à sua gestão por unidades específicas não utilizadas na educação presencial.

Do ponto de vista conceitual, a EaD é compreendida como uma modalidade a ser desenvolvida por unidade gestora específica, de forma desatrelada da educação presencial. Haja vista que o termo “unidade gestora” não é utilizado para a modalidade presencial. Essa denominação é, per se, responsável por direcionar todo um entendimento de que a EaD é desenvolvida de forma marginal, separada, das demais iniciativas educacionais das instituições públicas (Arruda, 2018, p. 831).

Portanto, é importante ressaltar que, apesar dos avanços na oferta de cursos a distância no interior da RFEPECT, a transição de programas governamentais para ofertas institucionais representa um desafio significativo e importante. O modelo operacional dos programas federais, baseado em um financiamento paralelo e fora da matriz orçamentária regular, tem contribuído para estabelecer uma relação de dependência, prejudicando, assim, a autonomia das instituições, conforme já destacado neste texto. Isso dificulta, de forma demasiada, o desenvolvimento de políticas internas de natureza mais sustentável.

4.2. Transição do fomento externo para ofertas próprias e institucionais de EaD

O movimento de transição dos programas governamentais para uma maior institucionalização da EaD nos IFs tem envolvido, portanto, esforços coordenados e diversos. Os GTs de EaD do Conif, a pelo menos 15 anos, têm buscado organizar diretrizes para a EaD no interior da RFEPECT, o que tem permitido, por exemplo, recomendar aos dirigentes das instituições da rede um modelo próprio e interno de financiamento para a modalidade. O Quadro 1, a seguir, apresenta alguns avanços obtidos pelos GTs de EaD do Conif, no tocante à inclusão das matrículas em cursos a distância, no conjunto da Matriz Orçamentária da Rede Federal. O Quadro 2 apresenta, de forma resumida, os pilares apontados pelos GTs do Conif na direção do processo de institucionalização da EaD, por parte dos IFs.

Tais diretrizes, para além da questão orçamentária, ainda envolvem outros importantes elementos, tais como:

- a) a mobilização de esforço docente, mediante utilização da jornada de trabalho regular dos professores nas ofertas da EaD;
- b) o mapeamento de modelos de EaD e metodologias de oferta aderentes à realidade da Educação Profissional;
- c) o ordenamento de tipologias e modelos distintos de estruturas organizacionais para EaD no interior das instituições da RFEPCT; e
- d) o estabelecimento de proposta de indicadores próprios para EaD, como estratégia de monitoramento e gestão das ofertas institucionais.

Quadro 1 – Padrão de financiamento para EaD – Matriz Orçamentária Conif.

Categoria	Parâmetro	Percentual na MO/Conif
Aluno presencial da RFEPCT	100% do valor estabelecido para matrícula anualmente definida na Matriz Orçamentária do Conif	1 aluno equivalente
Aluno EaD de oferta própria da RFEPCT	80% do valor estabelecido para matrícula anualmente definida na Matriz Orçamentária do Conif	0,8 de um aluno equivalente
Aluno EaD de oferta vinculada aos programas e-Tec Brasil e UAB	25% do valor estabelecido para matrícula anualmente definida na Matriz Orçamentária do Conif (a título de financiamento adicional e complementar para as instituições)	0,25 de um aluno equivalente

Fonte: Silva (2022, p. 105).

Quadro 2 – Dimensões e indicadores de institucionalização da EaD – GTs Conif

Modelos e metodologias		Esforço docente	Financiamento		Núcleos gestores	Indicadores	
I	EaD no presencial	10% Linear	10% Linear		I	Núcleo ou Diretoria	PDI
II	Moocs de curta e média duração	Previsão de atuação para Professor Formador	90% por matrículas	0,25 de aluno equivalente para matrícula de programa	II	Centro de Referência sem oferta	CPA
III	Modelo fomento externo	Previsão de atuação para design educacional		0,8 de aluno equivalente para matrícula de curso institucional	III	Centro de Referência com oferta	RAP
VI	Docência coletiva sem polos	Previsão de atuação para coordenador de polo	0,25 adicional do valor de assistência estudantil dos alunos presenciais para qualquer matrícula de estudante EaD		VI	Campus Avançado Gestor de EaD	Referenciais de Qualidade MEC
V	Transmissão on-line	Previsão de atuação para coordenador de TCC	Distribuição alternativa dos recursos de acordo com as necessidades das políticas institucionais		V	Campus Gestor de EaD	Outros

Fonte: Silva (2022, p. 115).

Com isso, é preciso evidenciar que programas como UAB e e-Tec Brasil foram importantes para consolidar a EaD como política pública, oferecendo infraestrutura inicial para as instituições e servindo como ação indutora estratégica para expansão das ofertas. Aliás, tais programas foram e seguem sendo importantes, conforme observam Silva *et al.* (2020, p. 9), pois, embora não garantam a continuidade das ofertas, de forma regular, tais políticas seguem cumprindo um

papel, no sentido de se constituir como “um estímulo à institucionalização dessa modalidade nas instituições”, além de atender demandas e necessidades muito específicas, que talvez a oferta institucional não teria a capacidade de prover.

Porém, ainda que os programas de fomento continuem cumprindo um papel fundamental, dentro de uma perspectiva de convivência harmônica com as ofertas institucionais, especialmente no atendimento às demandas pontuais, sazonais e projetos de natureza mais transitória e temporária, é fato que a transição para políticas institucionais exige superar, em alguma medida, a dependência criada, sobretudo nos últimos anos, em relação a essas políticas federais.

UAB e e-Tec Brasil, de certo modo, instauram um modelo de oferta específico para a EaD pública no país. Contudo, a consolidação desses programas, por outro lado, e talvez até mesmo de forma não intencional, também acabou por provocar uma inibição da promoção de ofertas próprias e autônomas, por parte dos institutos e universidades. Nesse sentido, o caminho da institucionalização da EaD coloca-se como uma mudança que não só colabora com o fortalecimento dessa modalidade, mas a reposiciona na direção da adoção de novos padrões de oferta, conforme destaca Mill (2016), ao afirmar que “incorporar a EaD como atividade regular” permitirá o desenvolvimento para seguir o rumo da “formação de melhor qualidade”. O planejamento estratégico para cursos a distância, especialmente a longo prazo, só é efetivamente possível a partir da institucionalização da modalidade.

5. Avanços e desafios na institucionalização da EaD na RFEPCT

Neste tópico, abordaremos os avanços e desafios enfrentados na institucionalização da modalidade de EaD na RFEPCT, com um foco especial nas experiências dos IFs de Minas Gerais. Faremos a reflexão em dois movimentos. Primeiro, discutiremos os avanços significativos, destacando o papel crucial dos Programas Federais de Fomento (como o Sistema UAB e a Rede e-Tec do Brasil), bem como os esforços dos Grupos de Trabalho do Conif. Essas iniciativas foram fundamentais para a regulamentação e estruturação da EaD, estabelecendo uma base sólida para a implementação de políticas institucionais próprias e garantindo sustentabilidade financeira pela inclusão da EaD na matriz orçamentária dos institutos.

No segundo movimento, abordaremos os desafios ainda presentes na institucionalização da EaD, ressaltando a necessidade de superar a dependência de financiamento externo e de integrar completamente a EaD nas políticas e práticas institucionais. A nossa defesa, nesta seção final, é enfatizar a importância do alinhamento e da integração da EaD às políticas institucionais para promover ofertas sustentáveis e próprias, fundamentais para a independência e a continuidade da modalidade na educação pública.

5.1. Avanços na institucionalização da EaD

A institucionalização da Educação a Distância na RFEPECT, sobretudo a partir da experiência dos Institutos Federais de Minas Gerais, revelou avanços significativos e desafios ainda presentes, que serão tratados logo a seguir, no próximo tópico deste texto.

No âmbito dos avanços procedidos, no entanto, cabe destacar alguns pontos centrais, concernentes ao processo de institucionalização da EaD para a Rede Federal:

- O papel indutor dos programas federais de fomento – apesar de num primeiro momento este fator despertar certa estranheza, colocando-se dentro de uma perspectiva de aparente contradição, observa-se, tendo como locus a experiência dos IFs mineiros, que a trajetória de regulamentação e oferta inicial de EaD, capitaneada pelos programas UAB e Rede e-Tec Brasil, foi preponderante para dar, por assim dizer, o pontapé inicial para a institucionalização da EaD na RFEPECT. Tais programas permitiram que as instituições da rede experimentassem diferentes práticas, modelos e desenhos, acumulando experiências e conhecendo o *modus operandi* estabelecido pelas políticas públicas nacionais da modalidade. Essa trajetória de ofertas preparou o terreno e ajudou, de forma inequívoca, a Rede Federal a prosseguir com os passos seguintes, na direção da adoção de suas próprias políticas institucionais de EaD, no interior dos IFs aqui focalizados.
- O esforço dos Grupos de Trabalho em institucionalização da EaD do Conif – os GTs de EaD do Conif desempenharam também um papel absolutamente fundamental para a condução dos institutos rumo ao processo de institucionalização da EaD na RFEPECT. Tais coletivos deram contribuições inestimáveis para o processo, realizando estudos, pesquisas, levantamentos e dialogando com as instituições da rede, em um trabalho de mapeamento e fornecimento de recomendações práticas para todos os institutos. O fruto desse trabalho foi contribuir de forma efetiva, particularmente para a superação da dependência do financiamento externo, rumo à organização dos processos de institucionalização. Ainda que os GTs de EaD não advogassem pela substituição simplória e reducionista “dos programas externos” para as “políticas institucionais”, defendendo, assim, uma relação harmônica com as políticas públicas de fomento, os trabalhos dos GTs foram indispensáveis para apontar caminhos alternativos para a continuidade das ofertas em EaD na RFEPECT. O debate conduzido pelos Grupos de Trabalho foi decisivo, principalmente em momentos de esvaziamento dos recursos federais, quando a continuidade dos programas, como UAB e Rede e-Tec, era colocada em xeque. Os trabalhos contribuíram e estimularam os institutos para um redirecionamento dos esforços na direção da formulação de políticas institucionais próprias para a EaD, no interior das instituições.

- A decisão de garantir a sustentabilidade financeira – outro ponto não menos relevante, que expressa os progressos da RFEPCT na direção da institucionalização da EaD, foi a decisão encaminhada ao Conif, por recomendação dos seus GTs de EaD, com relação à inclusão das matrículas dessa modalidade como parte da matriz orçamentária dos institutos. Esse fato pode ser considerado um ponto de destaque do movimento de institucionalização, tendo em vista que o Conif, desde praticamente o início do oferecimento de cursos EaD, ainda pelas ofertas dos programas federais, já contabilizava os estudantes da modalidade em seus orçamentos institucionais, conforme apresentado no Quadro 1. Como anteriormente explicitado, a partir do esvaziamento das políticas públicas UAB e e-Tec Brasil, o debate de inserção das matrículas de EaD próprias e de natureza institucional, na matriz orçamentária dos IFs, passou por um processo de amadurecimento, sendo finalmente financiadas a partir do ano de 2018. Essa decisão da RFEPCT teve um impacto preponderante, de forma a garantir a continuidade das ofertas de EaD, especialmente em cenários de financiamento externo instável e irregular, o que contribuiu decisivamente para romper com uma relação de dependência com os programas.
- Condições reais para o advento de políticas institucionais de EaD – representada pela extensa agenda de EaD, construída ao longo da última década na RFEPCT, conforme explicitado acima, isto é: pela integração aos programas federais de fomento; trajetória expressiva de atividades dos GTs de EaD do Conif; e garantia da sustentabilidade financeira para a modalidade, no interior da Matriz Orçamentária para toda a rede.

Estas foram ações concretas e estratégicas para abrir caminho ao desenvolvimento das políticas institucionais de EaD, no interior dos Institutos Federais.

Nesse plano, seja pela experiência pregressa nos programas federais, pelas recomendações objetivas dos GTs de EaD do Conif, pelas possibilidades abertas com o financiamento interno para a modalidade ou mesmo pelo conjunto desses movimentos, o certo é que os IFs tiveram, nesses últimos anos, uma trilha já bem pavimentada, quando o assunto é a institucionalização da EaD. Mas também se sabe que a busca por esse processo de transição apresenta um cenário bastante variado, conforme a estrutura de cada instituto, suas demandas locais e/ou realidades regionais, o que exige um respeito aos tempos institucionais diversos de cada IF.

Apesar desses avanços, alguns desafios, decerto, permanecem. A institucionalização da EaD na RFEPCT e nos IFs mineiros, em particular, ainda enfrenta obstáculos. A consolidação da EaD como modalidade estratégica na Rede Federal requer muito além de uma definição orçamentária, aspectos estes que serão tratados a seguir.

5.2. Desafios na institucionalização da EaD

A institucionalização da Educação a Distância nas instituições públicas no Brasil é um processo que tem avançado significativamente nos últimos anos, sobretudo no contexto da RFEPECT. Esse processo foi fortemente marcado pela implementação de políticas e programas que, ao longo do tempo, moldaram a EaD como modalidade regulamentada e institucionalizada (Mill, 2016).

No entanto, essa integração com os programas ainda apresenta desafios. Muitas vezes esses programas estabeleceram padrões operacionais e de financiamento externo engessados, dificultando a autonomia institucional e o desenvolvimento de ofertas sustentáveis e próprias, ainda que tais políticas nacionais tenham atuado, em determinados contextos, como catalisadores para a integração da EaD às realidades institucionais, aspectos estes amplamente tratados por Arruda (2018) e Mill (2016).

Outros autores, como Ferreira e Mill (2014), Arruda (2018), Battestin e Zamberlan (2019a) e Mill e Veloso (2021) também enfatizam que o processo de institucionalização da EaD requer o alinhamento e a integração dessa modalidade às políticas institucionais, de forma que as ofertas sustentáveis também estejam em acordo com os padrões já regularmente adotados pelas modalidades presenciais. O processo de institucionalização da EaD vivenciado pelas instituições públicas brasileiras reflete, assim, um processo gradual de transição de programas para políticas institucionais (Mill; Veloso, 2021), o que pode levar tempo, respeitando a dinâmica, o estágio e o processo de amadurecimento de cada instituição.

Portanto, ainda que a incorporação da EaD na Matriz Orçamentária Conif, como uma alternativa viável de financiamento, seja considerada um divisor de águas responsável por impulsionar a EaD, tirando-a de uma condição marginal e aproximando-a de uma política mais consolidada, o movimento da institucionalização dessa modalidade é um processo muito mais amplo, exigindo reposicionamentos institucionais, culturais e estratégicos.

Nesse particular, Silva (2022) destaca, utilizando como base a experiência dos IFs de Minas Gerais e as diretrizes dos Grupos de Trabalho de EaD do Conif, importantes dimensões que facilitam a formulação de políticas institucionais para a EaD (Quadro 3). Essas diretrizes, enriquecidas por contribuições teóricas sobre a institucionalização da EaD, são essenciais para desenvolver estratégias eficazes dentro das instituições públicas.

Quadro 3 – Dimensões de institucionalização da EaD na RFEPECT

Dimensão estratégica	Caracterização
Jornada regular de trabalho dos servidores na EaD	Utilização da jornada regular de trabalho dos servidores na EaD, incluindo técnicos administrativos em educação e estratégias de mobilidade acadêmica, além do rompimento com a cultura precária de bolsas e bolsistas
Política de EaD para o ensino presencial	Estabelecimento de uma política consistente de EaD no ensino presencial
Integração da EaD à institucionalidade da RFEPECT	Integração da EaD à vida institucional dos estabelecimentos de ensino (Administração, Planejamento e Orçamento, Políticas sistêmicas de Ensino e Assistência Estudantil, Políticas sistêmicas de Pesquisa e Pós-graduação, Políticas sistêmicas de Extensão, Políticas sistêmicas de Avaliação Institucional, Políticas sistêmicas de TI, Infraestrutura, Internacionalização e Desenvolvimento Institucional)
Integração da EaD à política de gestão de pessoas	Instauração de uma política de gestão de pessoas para EaD (contratação e alocação de servidores de carreira, códigos de vagas, políticas de formação continuada, treinamento e capacitação, destinação de cargos e funções)
Regulamentação da EaD no plano institucional	Inclusão da Educação a Distância em todos os documentos institucionais, das diferentes áreas
Criação de programas internos de EaD	Instituição de programas internos de EaD como tendência e vetor para a institucionalização
Estrutura institucional de EaD	Inclusão da EaD nas estruturas organizacionais das unidades acadêmicas e nas áreas institucionais de forma capilarizada, mediante a adoção e implantação de órgãos de gestão, sedes de oferta e polos associados
Recomendações da política em rede capitaneada pelos GTs de EaD do Conif	Adoção das diretrizes organizacionais e recomendações expressas dos GTs de institucionalização da EaD do Conif como fio condutor das políticas institucionais, no interior da RFEPECT

Fonte: Silva (2022, p. 337-339).

Enfim, este texto analisou os desafios enfrentados pelos IFs na criação de políticas institucionais de EaD, com foco especial na experiência dos institutos em Minas Gerais. Destaca-se a importância da autonomia e da sustentabilidade financeira para a efetivação das ofertas de EaD, bem como o trabalho significativo dos GTs de EaD do Conif, que têm tido um papel fundamental ao fornecer direcionamentos e recomendações que auxiliam a RFEPECT, na formulação de suas políticas institucionais para a EaD.

6. Considerações finais

O texto apontou que a institucionalização da Educação a Distância nos Institutos Federais de Minas Gerais tem representado uma jornada significativa que contribuiu com o debate acerca da transição de programas federais de fomento para ofertas institucionais sustentáveis para EaD na RFEPECT. Por meio das atividades dos GTs de EaD Conif, da experiência advinda dos próprios programas federais e dos progressos no processo de financiamento interno da EaD no interior da rede, os institutos puderam avançar na estruturação de suas políticas institucionais próprias para essa modalidade.

No entanto, a consolidação da EaD nos IFs ainda enfrenta obstáculos, como a consolidação do financiamento regular e a necessidade de desenvolver uma cultura institucional que reconheça plenamente o valor estratégico da modalidade a distância. O processo de institucionalização, como apontam as diretrizes organizacionais dos GTs de EaD Conif e os referenciais teóricos do

campo, exige atenção contínua, adaptação às demandas e realidades locais e respeito aos estágios diversos de cada instituição, sem perder de vista a multidimensionalidade de aspectos a atender e atacar.

A pandemia de Covid-19 teve um impacto significativo na institucionalização da EaD. A necessidade de implementar o Ensino Remoto Emergencial (ERE) para garantir a continuidade das atividades acadêmicas revelou a urgência de consolidar a EaD nos IFs. Isso acelerou o processo de transição para políticas institucionais e destacou a importância de um planejamento sustentável para o financiamento das ofertas. Esse movimento reforça a importância de fortalecer a autonomia institucional da EaD e mostrar que a modalidade pode ser uma solução estratégica para o futuro da educação.

Assim, podemos dizer que a institucionalização da EaD nos IFs mineiros progrediu consideravelmente, mas ainda requer a superação de desafios, como a necessidade de reconhecimento institucional. A consolidação da EaD como política institucional sustentável depende da continuidade dos esforços para fortalecer o planejamento e o financiamento das ofertas, promovendo assim a democratização do acesso à educação. As ideias centrais tratadas no texto são sistematizadas e sintetizadas no Quadro 4 a seguir, destacando a complexidade do processo de institucionalização da EaD nos IFs e as estratégias adotadas para enfrentar os desafios identificados.

Quadro 4 – Sistematização das ideias centrais do texto

Categoria	Principais ideias e argumentos
Desafios da EaD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dependência de financiamento externo limita a autonomia institucional. ▪ Necessidade de superação dessa dependência para desenvolver políticas institucionais de EaD.
Avanços da EaD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementação de políticas federais como UAB e e-Tec Brasil facilitou o acesso inicial à EaD. ▪ Experiências iniciais ajudaram na acumulação de práticas e modelos educacionais.
Papel dos GTs do Conif	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuição decisiva na formulação de diretrizes e políticas institucionais para EaD. ▪ Apoio na transição para a sustentabilidade financeira e a autonomia das ofertas de EaD.
Sustentabilidade financeira	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inclusão das matrículas de EaD na matriz orçamentária dos institutos. ▪ Essencial para garantir a continuidade das ofertas de EaD frente a financiamentos externos instáveis.
Institucionalização da EaD	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importância da integração da EaD nas políticas e práticas institucionais. ▪ Necessidade de políticas sustentáveis que alinhem EaD às modalidades presenciais.

Fonte: elaborado pelos autores.

Biodados e contato dos autores



SILVA, C. T. A. da é Pedagogo do Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG) e atual Diretor do Centro de Referência em Educação a Distância (CREAD/IFMG). Completou o seu doutorado na Faculdade de Educação da UFMG em 2022, com Pós-Doutoramento em andamento nesta mesma instituição. Seus interesses de pesquisa incluem Educação a Distância, Educação Híbrida e Educação e Tecnologias, com destaque para soluções inovadoras em EaD para Educação Profissional. É integrante do Grupo de

Estudos e Pesquisas sobre Inovação em Educação, Tecnologias e Linguagens (Grupo Horizonte-UFSCar), do Núcleo de Estudos em Educação a Distância e Educação Digital (NEEDED-UFMG) e do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Educação a Distância (NEPEAD-IFMG).

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-8192-5923>

E-mail: cleder.silva@ifmg.edu.br



MILL, D. é professor titular do Departamento de Educação na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Completou o seu doutorado na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e os seus pós-doutorados nas Universidade de Coimbra e Universidade Aberta de Portugal. É Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq e Líder-fundador do Grupo Horizonte (Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Inovação em Educação, Tecnologias e Linguagens). Membro do Programa de Pós-Graduação em Educação e também já atuou por vários anos no Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Como pesquisador, tem particular interesse pela interseção entre as temáticas: Educação, Tecnologias e Linguagens; com especial atenção aos temas aprendizagem significativa, gestão, trabalho docente, cognição, educação a distância, metodologias ativas, IA entre outros assuntos correlatos.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8336-3645>

E-mail: mill@ufscar.br

Referências Bibliográficas

ARRUDA, E. P. Reflexões sobre a política nacional de formação de professores a distância e o enfraquecimento da EaD pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). *Educação*, Santa Maria, v. 43, n. 4, p. 823-842, out./dez. 2018.

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, p. 321-338, jul./set. 2015.

BATTESTIN, V. *et al.* Retrato da institucionalização da EaD na Rede Federal. In: MIRANDA, P. F. M. *Análise e financiamentos das políticas públicas*. Ponta Grossa: Atena, 2019. p. 66-81.

BATTESTIN, V.; ZAMBERLAN, M. F. *Diretrizes para Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: módulo histórico*. Vitória: Edifes, 2019a.

BATTESTIN, V.; ZAMBERLAN, M. F. Diretrizes para Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: módulo estrutural. Vitória: Edifes, 2019b.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. DOU, Brasília, DF, p. 27833, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb> Acesso em: 3 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 4, 9 jun. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm Acesso em: 5 jun. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011. Institui o Sistema e-Tec Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, p. 3, 27 out. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Decreto/D7589.htm Acesso em: 30 maio 2024.

COMARELLA, R. L. *et al.* Metadados para o repositório da Rede e-Tec Brasil. Revista em Rede, v. 5, n. 1, p. 86-100, 2018.

FERREIRA, M.; MILL, D. Institucionalização da Educação a Distância no Ensino Superior público brasileiro: desafios e estratégias. In: REALI, A. M. M. R.; MILL, D. (org.). Educação a Distância e Tecnologias Digitais. São Carlos: EdUFSCar, 2014. p. 81-102.

MILL, D. Educação a Distância. In: MILL, D. (org.). Dicionário Crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância. Campinas: Papyrus, 2018. p. 198-203.

MILL, D. Educação a Distância: cenários, dilemas e perspectivas. Revista Educação Pública, v. 25, n. 59/2, p. 432-454, maio/ago. 2016.

MILL, D.; VELOSO, B. Reflexões sobre a institucionalização da modalidade de Educação a Distância. In: MILL, D.; SANTIAGO, G. (org.). Gestão da Educação a Distância. São Carlos: SEaD-UFSCar, 2021. p. 95-114.

NASCIMENTO, C. O.; RODRIGUES, S. C. Vozes que referenciam os cursos técnicos a distância como uma conquista pessoal e profissional. Revista em Rede, v. 5, n. 1, p. 101-112, 2018.

SILVA, C. T. A. A Agenda da Educação a Distância pública: desafios dos processos de Formulação de Políticas Institucionais para a modalidade no interior da Rede Federal de Minas Gerais. 2022. 412 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2022.

SILVA, G. J. *et al.* Diretrizes para educação a distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: módulo de legislação. Vitória: Edifes, 2020.

COMO CITAR ESTE TRABALHO

ABNT: SILVA, C. T. A. da; MILL, D. A Institucionalização da Educação a Distância na Rede Federal: Desafios e Perspectivas para os Institutos Federais de Minas Gerais. **EaD em Foco**, v.15,n.1,e2340,2025. doi: <https://doi.org/10.18264/eadf.v15i1.2340>

PRELIMINAR