

ARTIGO ORIGINAL

INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA DE LITERATURA

*Eniel do Espírito Santo¹
Tatiana Polliana Pinto de Lima²
Jamile Machado da França Saturnino³*

RESUMO

A institucionalização da Educação a Distância (EaD) nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) constitui processo complexo e multifatorial, envolvendo dimensões organizacionais, pedagógicas e regulatórias. Este estudo apresenta uma revisão sistemática da literatura sobre a institucionalização da EaD em instituições públicas brasileiras no período de 2010 a 2025, conduzida conforme o protocolo PRISMA 2020. A busca foi realizada no Portal de Periódicos CAPES e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, aplicando descritores, critérios de inclusão e exclusão previamente definidos. Após as etapas de identificação, triagem, elegibilidade e inclusão, foram selecionados dez estudos (sete artigos e três teses), que compuseram o corpus analítico. Os dados foram examinados por meio da análise temática de conteúdo, permitindo a organização dos resultados em três categorias: processos de institucionalização, gestão institucional e políticas públicas. Os achados indicam que a institucionalização efetiva envolve as fases de habitualização, objetivação e sedimentação, embora a maioria das instituições permaneça em estágios iniciais ou intermediários. Destacam-se como desafios recorrentes a dependência de financiamento, a integração da EaD aos planos institucionais e a necessidade de regulamentação específica. Conclui-se que a sustentabilidade da modalidade depende do alinhamento com a cultura organizacional e de suporte regulatório permanente, evidenciando também a escassez de estudos empíricos sobre o tema.

Palavras-chave: Educação a distância. Institucionalização da EaD. Instituições Públicas de Ensino Superior.

¹ Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (eniel@ufrb.edu.br)

² Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (tatianalima@ufrb.edu.br)

³ Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (jamilEFRANCA@ufrb.edu.br)



INSTITUTIONALIZATION OF DISTANCE EDUCATION IN PUBLIC HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS: A SYSTEMATIC LITERATURE REVIEW

ABSTRACT

The institutionalization of Distance Education (DE) in Public Higher Education Institutions (PHEIs) is a complex, multifactorial process that involves organizational, pedagogical, and regulatory dimensions. This study presents a systematic literature review on the institutionalization of DE in Brazilian public institutions from 2010 to 2025, conducted in accordance with the PRISMA 2020 protocol. The search was carried out in the CAPES Periodicals Portal and the CAPES Theses and Dissertations Catalog, applying previously defined inclusion and exclusion criteria. After the stages of identification, screening, eligibility, and inclusion, ten studies (seven articles and three theses) were selected and composed the analytical corpus. The data were examined through thematic content analysis, which allowed the results to be organized into three categories: institutionalization processes, institutional management, and public policies. The findings indicate that effective institutionalization involves the phases of habitualization, objectification, and sedimentation, although most institutions remain at initial or intermediate stages. Recurring challenges include funding dependency, the integration of DE into institutional plans, and the need for specific regulation. It is concluded that the modality's sustainability depends on alignment with organizational culture and ongoing regulatory support, and that the scarcity of empirical studies on the subject is highlighted.

Keywords: Distance education. Institutionalization of distance education. Public higher education institutions.

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN A DISTANCIA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA

RESUMEN

La institucionalización de la Educación a Distancia (EaD) en las Instituciones Públicas de Educación Superior (IPES) constituye un proceso complejo y multifactorial que involucra dimensiones organizacionales, pedagógicas y regulatorias. Este estudio presenta una revisión sistemática de la literatura sobre la institucionalización de la EaD en instituciones públicas brasileñas en el período de 2010 a 2025, realizada conforme al protocolo PRISMA 2020. La búsqueda se llevó a cabo en el Portal de Periódicos CAPES y en el Catálogo de Tesis y Disertaciones de CAPES, aplicando descriptores y criterios de inclusión y exclusión previamente definidos.



Tras las etapas de identificación, cribado, elegibilidad e inclusión, se seleccionaron diez estudios (siete artículos y tres tesis), que conformaron el corpus analítico. Los datos fueron examinados mediante análisis temático de contenido, lo que permitió organizar los resultados en tres categorías: procesos de institucionalización, gestión institucional y políticas públicas. Los hallazgos indican que la institucionalización efectiva implica las fases de habitualización, objetivación y sedimentación, aunque la mayoría de las instituciones permanece en etapas iniciales o intermedias. Entre los desafíos recurrentes destacan la dependencia de financiamiento, la integración de la EaD en los planes institucionales y la necesidad de una regulación específica. Se concluye que la sostenibilidad de la modalidad depende de su alineación con la cultura organizacional y de un soporte regulatorio permanente, evidenciándose también la escasez de estudios empíricos sobre el tema.

Palabras clave: Educación a distancia. Institucionalización de la EaD. Instituciones públicas de educación superior.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, observa-se que a Educação a Distância (EaD) tem se consolidado como uma proposta significativa no cenário educacional brasileiro, especialmente no contexto do ensino superior, com a crescente integração das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC) na educação. Desta maneira, a EaD ganhou destaque como uma modalidade de ensino que possibilita a ampliação do acesso ao ensino superior, superando barreiras geográficas e proporcionando flexibilidade para diversos perfis de estudantes.

Nesse sentido, compreender como vem acontecendo o processo de institucionalização da EaD nas instituições de ensino superior públicas (IPES) é de grande relevância para identificarmos boas práticas, políticas, inovações administrativas e pedagógicas, desenvolvendo estratégias que possam colaborar para a implementação desta modalidade de forma integrada ao ensino presencial, alicerçadas por diretrizes que possibilitem sua qualidade e sustentabilidade.

Diante do exposto, objetivamos, com este estudo, apresentar uma revisão sistemática de literatura contemplando o cenário dos processos de institucionalização da EaD nas IPES, descritos em pesquisas empíricas, no formato de artigo científico, no período compreendido entre 2010 e 2025. Paralelamente, busca-se descrever os aspectos que influenciam o processo de institucionalização, como políticas públicas, desafios e impactos organizacionais, institucionais e pedagógicos.

Para tanto, o artigo está estruturado em cinco seções: a primeira se trata da introdução, com breve contextualização e apresentação dos objetivos; a segunda, abordamos os principais conceitos relacionados com a educação a distância e institucionalização; a terceira, tratamos do percurso metodológico; a quarta, contemplamos a análise e discussão dos resultados e a quinta seção, apresentamos as considerações finais.

2. EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA E SEU PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NAS IPES

No Brasil, as instituições públicas de ensino superior têm sua base organizacional no ensino presencial e, para a EaD adentrar nessa esfera, uma longa trajetória de institucionalização foi percorrida. Segundo Meyer (2022), a EaD é uma forma de ensino em que professores e alunos, de certa forma, estão distantes em espaço e tempo, e se desenvolve em consonância com os avanços científicos e tecnológicos e ampliando as oportunidades de acesso educacional.

Desta maneira, é preciso pensar que a institucionalização da EaD não se limita à oferta de cursos, mas exige transformações acadêmicas, pedagógicas, administrativas, tecnológicas e culturais. Diante disto, Pareschi e Mill (2022, p. 3) nos pontuam que “[...] o processo de institucionalização da EaD precisa ocorrer de forma orgânica, a partir da clareza de que ela é uma modalidade educacional com uma proposta metodológica diferenciada”. E tal transição demanda adaptações multifatoriais, configurando desafio e oportunidade para as universidades públicas.

Nesse sentido, conforme Veloso e Mill (2022, p. 4), “institucionalizar a EaD representa a incorporação da modalidade às rotinas, normas e práticas organizacionais da universidade, deixando de operar como ação excepcional”. Temos, portanto, um processo dinâmico e complexo, que envolve não apenas aspectos burocráticos, mas também relações pessoais, culturais e ideológicas.

Por outro lado, percebemos que o formato da regulação da EaD nas IPES segue duas vertentes: a política pública nacional via Universidade Aberta do Brasil (UAB), com modelo padronizado e consolidado e os paradigmas pedagógicos próprios das instituições. Para Ferreira e Carneiro (2015), trata-se de uma dimensão sistêmica e outra acadêmico-pedagógica e administrativa, que precisam estar alinhadas à estrutura do ensino presencial.

Sob esse viés, Vieira *et al.* (2012) ressaltam que o maior desafio é integrar a EaD às estruturas já existentes, indo além da criação de novos órgãos burocráticos, porque a integração envolve diferentes etapas e enfrenta resistências internas. Assim, incorporar a EaD implica modificar múltiplas dimensões institucionais e requer regulamentações que garantam seu desenvolvimento.

Desse modo, a superação dos desafios organizacionais também está diretamente vinculada à sustentabilidade financeira da modalidade. A institucionalização plena da EaD nas IPES tende a ocorrer quando seu financiamento deixa de depender de programas específicos e sazonais – como a UAB – e passa a integrar a matriz orçamentária regular da própria instituição.

Assim, mais do que um problema operacional, o financiamento próprio configura-se como elemento estruturante do processo de institucionalização, pois condiciona a estabilidade das equipes, a continuidade das ofertas e a integração da modalidade ao planejamento acadêmico.

No Brasil, as instituições públicas de ensino superior têm sua base organizacional sedimentada no ensino presencial e, para a EaD adentrar nesta esfera, uma longa e sinuosa trajetória tem sido percorrida através do processo de institucionalização.

3. PERCURSO METODOLÓGICO

Este estudo caracteriza-se como uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) de caráter qualitativo, definida por Galvão e Ricarte (2019) como pesquisa que segue protocolos definidos para analisar e organizar grande volume de documentos, identificando o que é eficaz ou não em determinado contexto. A RSL foi conduzida com base na declaração PRISMA 2020, conforme Page *et al.* (2022).

Foram analisados artigos científicos e teses de doutorado selecionados criteriosamente para abarcar a compreensão das temáticas propostas. As buscas ocorreram no Portal de Periódicos CAPES (artigos) e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (teses), abrangendo estudos de 2010 a 2025. Organizamos três grupos de descritores: Grupo 1 – “Educação a Distância” AND “Institucionalização da Educação a Distância” AND “Ensino Superior”; Grupo 2 – “Institucionalização da Educação a Distância”; Grupo 3 – “Institucionalização” AND “Educação a Distância” AND “EaD”. A coleta dos dados foi realizada entre janeiro e fevereiro de 2025, e as etapas da revisão estão descritas no **Quadro 1**.

Para seleção dos artigos foram usados os descritores do Grupo 1 - “educação a distância” AND “institucionalização da educação a distância” AND “ensino superior”, sendo identificados **39** resultados. Para o Grupo 2 - “Institucionalização da Educação a Distância”, foram encontrados **75** resultados e para o Grupo 3 - “Institucionalização” AND “Educação a Distância” AND “EaD” apareceram **52** resultados, totalizando **166** artigos pré-escolhidos.

No processo de seleção no Catálogo de Teses e Dissertações CAPES foram utilizados os descritores “Institucionalização da EaD” e “Institucionalização da Educação a Distância”, sendo retornados **45** resultados na busca com o primeiro e **83** com o segundo, totalizando **128** estudos.

Em seguida, procedeu-se à leitura do título, do resumo, das palavras-chave e da introdução dos estudos identificados, aplicando-se os critérios de inclusão e exclusão previamente definidos, com o objetivo de selecionar apenas os trabalhos que apresentavam aderência direta ao objeto de estudo (Quadro 1).

Quadro 1- Etapas da Revisão Sistemática de Literatura

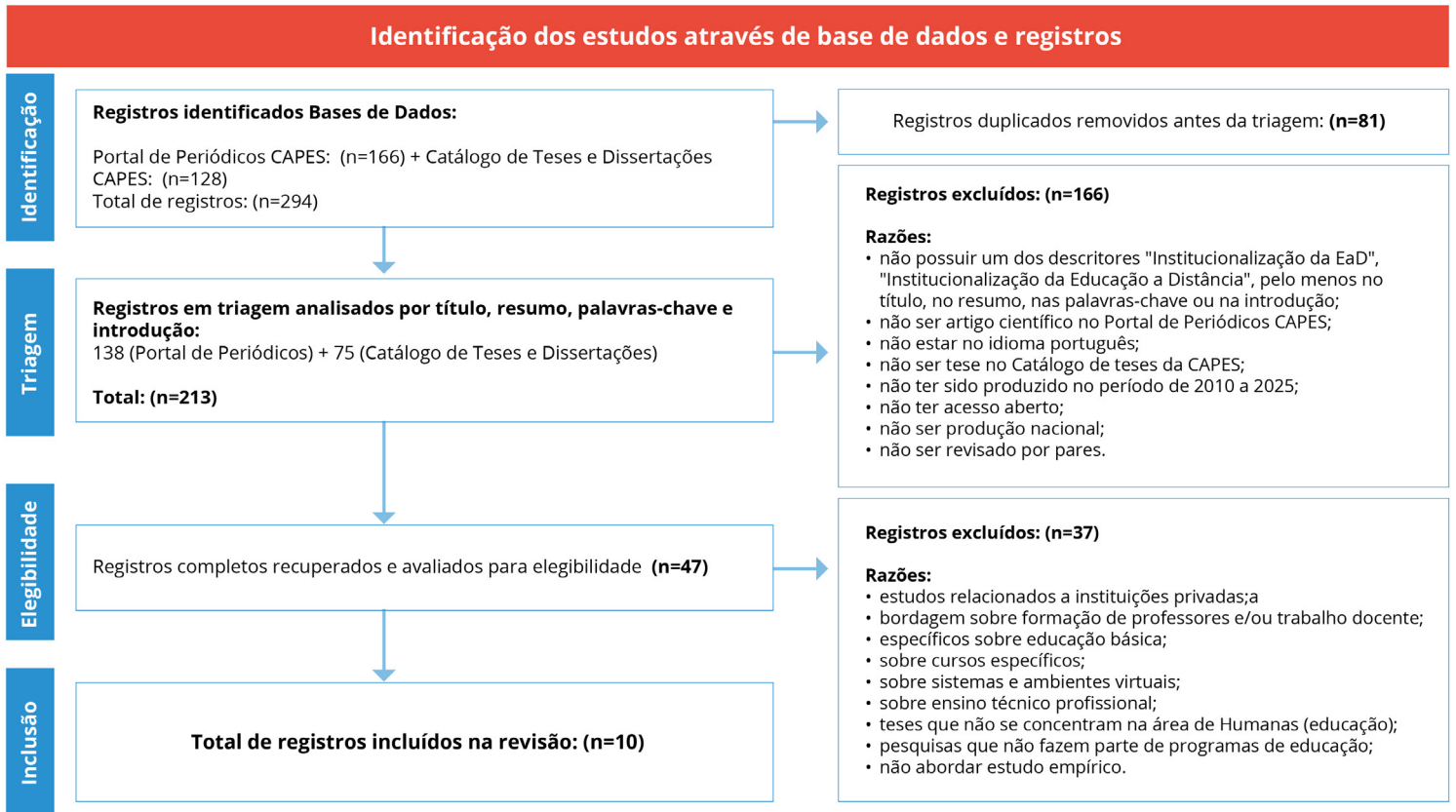
Bases de Dados	Portal de Periódicos CAPES / Catálogo de Teses e Dissertações CAPES.
Descritores de busca	“Educação a distância” AND “Institucionalização da Educação a Distância” AND “Ensino Superior”, “Institucionalização da Educação a Distância” e “Institucionalização” AND “Educação a Distância” AND “EaD” (no Portal de Periódicos) e “Institucionalização da EaD” e “Institucionalização da Educação a Distância” (no Catálogo De Teses).
Campos de busca	Título, resumo, palavras-chave e introdução.
Período de publicação	2010 a 2025.
Tipos de trabalho	Artigos científicos (Portal de Periódicos CAPES) e Teses (Catálogo de Teses e Dissertações CAPES).

Critérios de inclusão	<ul style="list-style-type: none">● possuir um dos descritores “Institucionalização”, “EaD”, “Educação a Distância” “Ensino superior” pelo menos no título, no resumo, nas palavras-chave ou na introdução;● artigos científicos● teses da grande área Humanas, da área de conhecimento educação, área de concentração e programa de educação,● idioma português;● período de 2010 a 2025;● com acesso aberto;● produção nacional;● revisado por pares.
Critérios de exclusão	<ul style="list-style-type: none">● estudos relacionados a instituições privadas;● abordagem sobre formação de professores e/ou trabalho docente;● específicos sobre educação básica;● sobre cursos específicos;● sobre sistemas e ambientes virtuais;● sobre ensino técnico profissional;● não abordar estudo empírico.

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Após a aplicação dos critérios de elegibilidade definidos, concluiu-se esta etapa com 47 estudos ao todo, nos quais empregaram-se os critérios de exclusão destacados no fluxograma mostrado na **Figura 1**.

Figura 1 - Fluxograma do processo de busca dos estudos.



Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Após a aplicação dos critérios de triagem, elegibilidade, inclusão e exclusão descritos na Figura 1, restaram 10 estudos ao todo (sete artigos e três teses), os quais compõem o *corpus* final da análise. Os estudos selecionados foram analisados por meio da análise temática de conteúdo, conforme proposta por Gomes (2010), procedimento que possibilitou identificar padrões interpretativos e organizar os resultados em categorias analíticas

4 - ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS PRODUZIDOS

Para melhor apresentar os dados e a discussão, elaboramos o **Quadro 2**, com a síntese de cada estudo eleito, localizado na base de dados do Portal de Periódicos Capes e no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, destacando o título, autores, ano de publicação e a metodologia utilizada nos respectivos estudos.

Quadro 2 - Estudos selecionados na RSL

TÍTULO	AUTORES / ANO	BASE DE DADOS	METODOLOGIA
Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal.	Nascimento e Vieira (2016)	Portal de Periódicos CAPES	Análise qualitativa por meio de pesquisa participante e análise de conteúdo (análise documental, análise do discurso e análise estatística de documentos).
Institucionalização da Educação a Distância na Universidade de Brasília (2005-2015)	Melo (2016)	Catálogo de Teses e Dissertações CAPES	Estudo de caso com aporte teórico da Teoria Institucional, análise documental e entrevistas.
Evolução da educação superior a distância no Brasil: uma análise a partir de processos de institucionalização.	Da Silva Correia Neto e Valadão (2017)	Portal de Periódicos CAPES	Análise documental e de conteúdo. A análise documental focalizou na sistematização de documentos, enquanto a análise de conteúdo buscou identificar padrões, significados e temas.
A Política Pública de Ensino a Distância: um estudo sobre a fase da implementação de dois cursos da Universidade Federal de Lavras.	Borba <i>et al.</i> (2018).	Portal de Periódicos CAPES	A metodologia de pesquisa empregada foi qualitativa com abordagem de paradigma interpretativo. Contemplou análise documental, entrevistas semiestruturadas e estudo de caso.
Percurso e Processo de Institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal de Mato Grosso.	Petter (2019).	Catálogo de Teses e Dissertações CAPES	Estudo de caso com análise documental, registros em arquivo e entrevistas semiestruturadas.
O processo de institucionalização da educação a distância na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) no período de 2004 a 2018.	Chaquime (2019).	Catálogo de Teses e Dissertações CAPES	Estudo bibliográfico, documental e trabalho de campo para a realização de entrevistas. No tratamento dos dados, utilizou a análise de conteúdo e documental.
A reprodução educacional renovada: dualidade intrainstitucional no programa Universidade Aberta do Brasil.	Pimenta, Rosso e Sousa (2019).	Portal de Periódicos CAPES	Estudo com abordagem qualitativa. Os autores utilizaram a análise de entrevistas semiestruturadas, escuta ativa e metódica.

A institucionalização da educação a distância nas universidades públicas federais: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina.	Matos, Beck e Souza (2020).	Portal de Periódicos CAPES	Estudo de caso com análise de conteúdo como método principal de análise dos dados.
Institucionalização da educação a distância pública enquanto fenômeno essencialmente dialético.	Veloso e Mill (2022).	Portal de Periódicos CAPES	Estudo com análise documental, grupos focais virtuais, entrevistas semiestruturadas, Técnica Delphi e questionário virtual.
O processo de institucionalização da educação a distância pública: análise dos processos no Brasil e em Portugal.	Veloso, Moreira e Mill (2024).	Portal de Periódicos CAPES	Análises documentais e entrevistas semiestruturadas.

Fonte - elaborado pelos autores (2025).

Foram selecionados dez estudos para compor esta revisão sistemática de literatura, a saber, os trabalhos de Nascimento e Vieira (2016); Melo (2016); Da Silva Correia Neto e Valadão (2017); Borba *et al.* (2018); Petter (2019); Chaquime (2019); Pimenta, Rosso e Sousa (2019); Matos, Beck e Souza (2020); Veloso e Mill (2022) e Veloso, Moreira e Mill (2024). A partir da leitura completa e análise dos 10 estudos foi possível identificar três categorias emergentes, derivadas da análise temática de conteúdo proposta por Gomes (2010).

4.1 – Categorização

Elaborou-se o **Quadro 3** com o objetivo de explicitar as categorias analíticas identificadas para orientar a RSL. Na sequência, os estudos selecionados foram distribuídos sistematicamente entre essas categorias, conforme sua aderência temática e conceitual, assegurando coerência interna à análise e consistência na organização do *corpus*.

Quadro 3 - Ocorrência temática dos estudos nas categorias analíticas

CATEGORIAS ANALÍTICAS		
Processo de Institucionalização	Gestão Institucional	Políticas Públicas para EaD
<ul style="list-style-type: none"> - Nascimento e Vieira (2016); - Melo (2016); - Da Silva Correia Neto e Valadão (2017); - Petter (2019); - Chaquime (2019); - Matos, Beck e Souza (2020); -Veloso e Mill (2022); -Veloso Moreira e Mill (2024). 	<ul style="list-style-type: none"> - Nascimento e Vieira (2016); - Melo (2016); - Pimenta, Rosso e Sousa (2019); - Petter (2019); - Chaquime (2019); - Matos, Beck e Souza (2020); -Veloso e Mill (2022); - Veloso Moreira e Mill (2024). 	<ul style="list-style-type: none"> - Borba <i>et al.</i> (2018); - Pimenta, Rosso e Sousa (2019); - Petter (2019); - Matos, Beck e Souza (2020); -Veloso e Mill (2022); - Veloso Moreira e Mill (2024).

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

Ressalta-se que um mesmo estudo pode apresentar contribuições em mais de uma categoria analítica, motivo pelo qual alguns trabalhos aparecem em diferentes colunas. Tal fato demonstra certo equilíbrio entre os vieses investigativos em torno da temática em questão (institucionalização da EaD nas IPES), mesmo diante da complexidade e das especificidades dos contextos envolvidos.

4.1.1 - Categoria analítica 1: Processo de institucionalização

No estudo de Nascimento e Vieira (2016), realizado na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), é apontado um panorama comparativo das ações das IES que avançam na institucionalização da EaD. Foram, portanto, destacados nele: a) a inserção da modalidade no PDI e no Projeto Pedagógico Institucional, regimento específico para EaD; b) a criação de diretoria, capacitação docente e técnica, oferta de cursos de extensão e disciplinas; c) incentivo à pesquisa e monitoria, além do uso de plataforma integrada ao sistema acadêmico. A oferta de disciplinas a distância em cursos presenciais também tem favorecido a integração, contudo, os autores apontam resistências quanto à qualidade da EaD, associadas ao temor da inovação e a preconceitos que a consideram um caminho mais simples para o diploma.

Ao lermos a pesquisa de Da Silva Correia Neto e Valadão (2017), notamos uma análise da evolução da EaD no Brasil sob a ótica da Teoria Institucional, adotando o modelo de Tolbert e Zucker (1998), composto por três etapas: a) habitualização, marcada por ajustes estruturais e padronização; b) objetificação, com consenso social e presença pública; e c) sedimentação, que depende da continuidade estrutural e baixa resistência. Os autores indicam que a EaD já passou pelas fases de habitualização e objetificação, mas a sedimentação ainda é incerta, reforçando o caráter dinâmico e permanente do processo.

Melo (2016), por sua vez, investiga a EaD na Universidade de Brasília (UnB) também à luz da Teoria Institucional. No estudo, o autor mostra que a modalidade superou a pré-institucionalização e a habitualização, impulsionada pelo isomorfismo coercitivo do Programa UAB. Atualmente, a modalidade se encontra em semi-institucionalização, com práticas objetificadas, mas ainda sem sedimentação plena. O autor conclui que a institucionalização requer mais do que documentos oficiais: exige apropriação simbólica e prática pela universidade, o que ainda não se consolidou.

Petter (2019), em sua tese, analisa a integração e consolidação da EaD na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) como processo contínuo e dinâmico. A tese identifica três fases (1992–2005, 2006–2011 e 2012–2017), marcadas por avanços e entraves. Embora pioneira no oferecimento do primeiro curso de licenciatura EaD reconhecido pelo MEC, a UFMT enfrentou baixa capilarização, fragilidade normativa e ausência de identidade institucional. A autora conclui que a institucionalização exige mais que cursos ou estruturas administrativas: depende da inserção da EaD na cultura organizacional, do reconhecimento institucional e de atuação integrada e planejada.

Já Chaquime (2019) examina a institucionalização da EaD na UFSCar também pela Teoria Institucional, mostrando-a como processo dinâmico resultante da interação entre universidade e campo educacional.

A adesão ao Sistema UAB foi o gatilho para a criação da Superintendência de Educação à Distância (SEaD) e para o início da habitualização, seguida de objetificação e sedimentação. O estudo revela que a institucionalização na UFSCar está ligada tanto à busca por legitimidade e adequação a normas sociais quanto às tensões entre a função pública e pressões de mercado.

Para Matos, Beck e Souza (2020), o processo na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) enfrenta desafios como ausência de integração formal, infraestrutura administrativa precária, falta de pessoal permanente, limitações orçamentárias e exclusão da EaD da matriz regular de financiamento. Os autores defendem ações como integrar o calendário EaD ao presencial, tratar os cursos a distância como regulares, incluir a modalidade no orçamento geral e criar regulamentos específicos.

Veloso e Mill (2022) apresentam a institucionalização como processo contínuo, multifacetado e não binário, que busca cristalizar práticas para assegurar legitimidade, mas envolve resistências e embates institucionais. Para eles, a incorporação orgânica da EaD exige superar visões dicotômicas e resistências internas e externas.

Veloso, Moreira e Mill (2024) comparam a institucionalização da EaD no Brasil e em Portugal. No Brasil, o processo é endógeno, impulsionado por políticas públicas e pelo Sistema UAB em universidades presenciais, gerando tensões e avanços. Em Portugal, é exógeno, centrado na Universidade Aberta, criada exclusivamente para EaD, cujo reconhecimento envolveu disputas legais e institucionais. Em ambos os países, a EaD tem papel central na formação docente e aponta para a tendência crescente da hibridização.

Desta forma, a institucionalização da EaD nas universidades públicas brasileiras é um processo complexo que vai além da burocracia e da oferta de cursos on-line, exigindo mudanças amplas nos âmbitos acadêmico, pedagógico, administrativo e tecnológico, com impacto direto na cultura organizacional das IPES. Quando bem-sucedida, fortalece a integração da modalidade, assegurando qualidade, legitimidade e sustentabilidade institucional. Para isso, requer normas, procedimentos e políticas que ampliem o acesso ao ensino superior e garantam qualidade educacional. Estratégias planejadas podem acelerar o processo, mas seu êxito depende também de fatores institucionais e subjetivos.

4.1.2 - Categoria analítica 2: Gestão Institucional

Os estudos que abordam a gestão institucional da Educação a Distância (EaD) nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) evidenciam avanços, mas também inúmeros desafios. Nascimento e Vieira (2016), em pesquisa com gestores acadêmicos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), identificaram como principais obstáculos à consolidação da modalidade as elevadas taxas de evasão, a dificuldade de adaptação organizacional e a resistência do corpo docente em adotar práticas de EaD. Embora o processo de institucionalização ainda se encontre em estágio inicial, os autores defendem medidas como a criação de canais permanentes de diálogo, a formação tecnológica, a garantia de financiamento adequado e a integração da EaD aos planos de desenvolvimento institucional.

A pesquisa de Melo (2016), realizada na Universidade de Brasília (UnB), aponta entraves semelhantes, como a ausência de políticas de comunicação eficazes, a falta de aprendizagem colaborativa entre gestores e a insegurança quanto à continuidade da modalidade. Mesmo com avanços tecnológicos e estruturais, o reconhecimento institucional da EaD permanece precário, prejudicado pela falta de articulação entre os diferentes setores da universidade.

Chaquime (2019), ao analisar a experiência da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), destaca que a criação da Secretaria de Educação a Distância (SEaD) representou avanço organizacional relevante, mas também gerou tensões internas. Apesar de avanços em polidocência, materiais didáticos e uso de tecnologias digitais, a modalidade mostrou-se dependente de recursos externos, sobretudo da CAPES, o que compromete sua autonomia e dificulta sua plena integração às políticas institucionais.

Situação semelhante foi identificada na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), onde Petter (2019) observa que, embora tenham sido criados órgãos específicos, a gestão da EaD foi marcada por instabilidade, fragmentação e descontinuidade. A autora ressalta que a ausência de um projeto institucional próprio, articulado e de longo prazo, comprometeu a legitimidade e a valorização da modalidade.

Na Universidade de Brasília, Pimenta, Rosso e Sousa (2019) analisaram a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), evidenciando que, embora a modalidade tenha sido incorporada ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e a gestão descentralizada tenha favorecido avanços, persistem desigualdades e marginalização da EaD em relação ao ensino presencial. Além disso, as condições precárias de trabalho de tutores e limitações de infraestrutura reforçam a fragilidade da institucionalização.

A pesquisa de Matos, Beck e Souza (2020), na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), reforça esses desafios ao apontar insuficiência orçamentária, instabilidade de pessoal contratado por bolsas da CAPES e divergências entre gestores. Os autores enfatizam que a ausência de uma institucionalização consolidada gera dificuldades de padronização e continuidade, reforçando a urgência de integrar a EaD de forma sistêmica.

Veloso e Mill (2022) destacam que a resistência cultural e o preconceito ainda constituem barreiras relevantes. Para os autores, a criação de unidades gestoras tem sido fundamental, mas as lutas por representatividade em conselhos e por inclusão orçamentária revelam a persistência de tensões institucionais.

Em perspectiva comparativa, Veloso, Moreira e Mill (2024) analisam Portugal e Brasil. Na Universidade Aberta de Portugal, especializada em EaD, a institucionalização resultou de embates exógenos, marcados por pressões organizacionais e legais. Já no Brasil, a inserção da modalidade foi impulsionada endogenamente por políticas públicas, em especial pelo Sistema UAB. Os autores ressaltam que, em ambos os contextos, a institucionalização enfrenta disputas internas, sendo a hibridização entre ensino presencial e a distância uma tendência irreversível.

Diante desse panorama, observa-se que a gestão institucional desempenha papel estratégico e decisivo na consolidação da EaD. Mais do que administrar cursos, trata-se de elaborar políticas, regulamentos e estratégias que garantam legitimidade, qualidade e integração da modalidade ao projeto acadêmico das universidades. O alinhamento entre dimensões pedagógicas, tecnológicas e organizacionais é condição essencial para que a EaD seja compreendida como parte orgânica da missão institucional das IPES, assegurando sustentabilidade e reconhecimento.

4.1.3 - Categoria Analítica 3 - Políticas Públicas de EaD

O debate sobre os aspectos legislativos e de políticas públicas relacionados à Educação a Distância (EaD) no Brasil revela sua centralidade no processo de institucionalização da modalidade. Matos, Beck e Souza (2020) destacam marcos normativos relevantes, como o Decreto nº 5.800/2006 (Brasil, 2006), que consolidou a EaD como política pública e estabeleceu os objetivos do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), priorizando a formação de professores, a ampliação do acesso ao ensino superior e a redução das desigualdades regionais.

Outro marco citado é o Decreto nº 9.057/2017 (Brasil, 2017), que ampliou a autonomia das instituições na criação de polos de apoio e permitiu o credenciamento específico para oferta de cursos a distância, sem exigência de credenciamento presencial. Apesar desses avanços, os autores ressaltam impasses persistentes, como a precariedade na contratação de profissionais, uma vez que os cargos permanecem vinculados ao sistema UAB e não às estruturas regulares das universidades, além da ausência de estudantes da modalidade nas matrizes orçamentárias, o que gera distorções no financiamento.

Os dados do Censo EaD.BR (2017 *apud* Matos; Beck; Souza, 2020) evidenciam problemas adicionais, como a evasão cujas causas não são plenamente conhecidas e o desempenho acadêmico inferior em relação à modalidade presencial, fatores que afetam diretamente o grau de institucionalização da EaD. Em consonância, Pimenta, Rosso e Sousa (2019) analisam o Sistema UAB como política pública essencial para democratizar o acesso ao ensino superior, articulando diferentes esferas de governo em parceria com universidades públicas. Contudo, apontam entraves críticos, como condições precárias de trabalho de tutores e técnicos contratados via bolsas, além da permanência de desigualdades que limitam a efetiva equidade educacional pretendida pela iniciativa.

Nesse sentido, Borba *et al.* (2018), em estudo sobre a implementação da EaD na Universidade Federal de Lavras (UFLA), evidenciam o papel central do Centro de Educação a Distância (CEAD/UFLA) na coordenação das ações, atuando como elo entre a CAPES/UAB e os polos de EaD locais. Segundo os autores, a estrutura de gestão caracteriza-se pela centralização de decisões na CAPES, mas com flexibilidade operacional nos polos, o que permitiu avanços em integração institucional e padronização da gestão, fortalecendo a qualidade dos cursos.

Já Petter (2019), ao analisar a experiência da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), contextualiza a EaD no âmbito das políticas públicas nacionais, destacando a LDBEN/96, os decretos regulatórios e a criação do Sistema UAB. Embora reconheça os avanços, a autora denuncia o caráter centralizador e tecnicista das diretrizes do MEC, que subordina as universidades à lógica da captação de recursos, limitando a autonomia institucional. Para ela, a EaD corre o risco de ser instrumentalizada como política compensatória, voltada à racionalização de custos, em detrimento de um compromisso mais amplo com a formação crítica e cidadã. Assim, Petter (2019) defende a necessidade de reposicionamento político das IPES e a formulação de diretrizes públicas que consolidem a EaD como política de Estado, articulada à missão universitária.

Veloso e Mill (2022) reforçam essa crítica ao apontar a dependência das universidades em relação ao financiamento do Sistema UAB, que responde por 72% das iniciativas sem previsão orçamentária própria. Essa dependência perpetua a precariedade das condições de trabalho e mantém a EaD como atividade paralela, alimentando resistências internas. Para os autores, superar esse modelo é condição indispensável para a efetiva institucionalização e para a construção de um sistema educacional híbrido e inclusivo.

Em perspectiva comparativa, Veloso, Moreira e Mill (2024) destacam que, no Brasil, a EaD é impulsionada por políticas públicas indutivas, sobretudo pelo Sistema UAB, voltado prioritariamente à formação de professores. Em Portugal, a institucionalização ocorreu de forma distinta, ancorada em regulamentações detalhadas, como a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, bem como o Regime Jurídico do Ensino Superior Ministrado a Distância de 2019. Embora ambos os países tenham avançado, a natureza das políticas públicas, que é indutiva no Brasil e normativa em Portugal, produz trajetórias diferentes na consolidação da modalidade.

De modo geral, a análise da categoria “políticas públicas” evidencia que a institucionalização da EaD nas IPES brasileiras depende não apenas de regulamentações internas, mas também de políticas estatais robustas, sustentáveis e alinhadas às necessidades institucionais. Embora o Sistema UAB tenha sido estratégico para a expansão do acesso, persistem limitações estruturais, como a ausência de financiamento próprio, a precariedade das condições de trabalho e as tensões entre autonomia universitária e indução governamental. Assim, consolidar a EaD como política de Estado exige mecanismos de financiamento adequados, diretrizes inclusivas e a integração plena da modalidade à missão das universidades públicas, assegurando sua legitimidade, sustentabilidade e compromisso social.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta revisão sistemática de literatura analisou como ocorre o processo de institucionalização da Educação a Distância (EaD) nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), destacando suas etapas, desafios, dimensões de gestão institucional e a influência das políticas públicas.

É notável que a maioria das instituições, mesmo as mais experientes, ainda se encontra em fases iniciais ou intermediárias do processo de institucionalização.

Percebemos também que a implementação e incorporação da EaD na cultura organizacional e nas estruturas institucionais das IPES contribuem para o avanço dos cursos e da instituição como um todo.

São recorrentes os entraves infraestruturais, como a precariedade dos vínculos dos profissionais ligados à EaD via bolsas do sistema UAB, sem estabilidade, questões de evasão, falta de articulação acadêmico-administrativa-pedagógica com o ensino presencial, dependência de financiamento e ausência de autonomia em muitos procedimentos, fatores que enfraquecem a institucionalização e impactam negativamente a gestão institucional.

A institucionalização é complexa, relacionada à cultura, valores e regramentos das instituições, exigindo mudanças profundas em toda a estrutura, fortemente influenciada pela subjetividade de seus agentes. O posicionamento dos atores à frente do processo é fundamental para desenvolver uma modalidade forte, que se estabilize e conviva harmonicamente com o ensino presencial, cada qual com suas especificidades, mas ambas com iguais possibilidades de crescimento.

A gestão institucional desempenha papel essencial na implementação e consolidação da EaD, garantindo estrutura administrativa e pedagógica adequada, definição clara de papéis e responsabilidades e integração das tecnologias educacionais. O alinhamento sistêmico das dimensões institucionais e organizacionais é indispensável para o êxito da institucionalização, promovendo uma experiência educacional de qualidade para alunos e professores.

A consolidação da EaD exige regulamentos, procedimentos e políticas públicas que atendam às necessidades reais das instituições, garantindo sustentabilidade e qualidade. Políticas que incentivam a formação de professores e tutores, autonomia financeira, garantia de infraestrutura tecnológica e regulamentação da oferta de cursos a distância são estratégias fundamentais para inclusão educacional e fortalecimento da EaD, ampliando o acesso à educação superior e promovendo equidade no sistema educacional brasileiro.

Diante de problemas que se arrastam por tanto tempo, superar esses impasses exige medidas objetivas, tais como a incorporação definitiva da EaD à matriz orçamentária das instituições; criação de cargos efetivos vinculados à modalidade; inclusão dos estudantes da EaD nos indicadores regulares de financiamento e consolidação de normativas internas que garantam sua integração plena ao planejamento acadêmico. Sem financiamento estrutural permanente e reconhecimento institucional formal, a EaD continuará operando como programa sazonal, induzido e não, como dimensão constitutiva da universidade pública.

Observa-se a escassez de pesquisas sobre a institucionalização da EaD nas IPES, especialmente a partir de estudos empíricos. No período analisado (2010–2025), a maioria das investigações concentrou-se entre 2012 e 2022, evidenciando a necessidade de continuidade das pesquisas para avaliar o impacto e a evolução da modalidade, bem como identificar boas práticas e desafios institucionais. Futuras investigações podem ampliar esta análise por meio de estudos comparativos entre instituições e abordagens empíricas que aprofundem os fatores institucionais que favorecem ou limitam a consolidação da EaD nas universidades públicas.

Assim, compreender os processos de institucionalização da EaD torna-se fundamental para orientar políticas institucionais e públicas capazes de consolidar a modalidade como dimensão estruturante da universidade pública contemporânea, assegurando processos formativos pautados pela qualidade e socialmente referenciados.

REFERÊNCIAS

BORBA, Érika Loureiro *et al.* A política pública de Ensino a Distância: um estudo sobre a fase da implementação de dois cursos da Universidade Federal de Lavras. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, n. 2, p. 61-77, 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/12453/10878>. Acesso em: 14 fev. 2025.

CHAQUIME, Luciane Penteado. **O processo de institucionalização da educação a distância na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) no período de 2004 a 2018. 2019.** Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/12004>. Acesso em: 17 jul. 2025

DA SILVA CORREIA NETO, Jorge; VALADÃO, José de Arimatéia Dias. Evolução da educação superior a distância no Brasil: uma análise a partir de processos de institucionalização. **Revista Gestão Universitária na América Latina-GUAL**, v. 10, n.3, p. 97-120, 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3193/319353448006/html/>. Acesso em: 22 jan. 2025.

FERREIRA, M.; CARNEIRO, T. C. J. A institucionalização da Educação a Distância no Ensino Superior Público Brasileiro: análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Educação Unisinos**, v. 19, n. 2, p. 228-242, 2015. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/edu.2015.192.07>. Acesso em: 16 jan. 2025

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão Sistemática da Literatura: Conceituação, Produção e Publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019. DOI: 10.21728/logcion.2019v6n1. Disponível em: <https://revista.ibict.br/fiinf/article/view/4835>. Acesso em: 16 jan. 2025.

GOMES, Romeu. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, M. C. de S.; DESLANDES, S. F.; GOMES, R. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis: Vozes, 2010. p. 79-108.

LIMA, Daniela C. B. P.; RODRIGUES CRUZ, Joseany. Institucionalização da Educação a Distância no Brasil: da conceptualização ao seu desenvolvimento. **Video Journal of Social and Human Research**, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 49-57, 2022. DOI: 10.18817/vjshr.v1i1.15. Disponível em: <https://vjshr.uabpt.uema.br/index.php/ojs/article/view/10>. Acesso em: 21 fev. 2025.

MATOS, Roberta Souza; BECK, Gabriela Guichard de Lima; SOUZA, Irineu Manoel de. A institucionalização da educação a distância nas universidades públicas federais: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v.13, n. 3, p. 186-209, 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/346465888_A_institucionalizacao_da_educacao_a_distancia_nas_universidades_publicas_federais_o_caso_da_Universidade_Federal_de_Santa_Catarina. Acesso em: 15 fev. 2025.

MELO, Alessandra Pessoa Coimbra de. **Institucionalização da educação a distância na Universidade de Brasília (2005-2015)**. 2016. 235 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/21355> Acesso em: 19 jul. 2025.

MEYER, Antonia Izabel da Silva. Conceituando a Educação a Distância. **Revista Ibero-americana de Humanidades, Ciências e Educação, [S. l.]**, v. 8, n. 1, p. 590-601, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i1.3835. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/3835>. Acesso em: 21 fev. 2025.

NASCIMENTO, João Paulo Rodrigues do; VIEIRA, Maria das Graças. Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 24, p. 308-336, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/yptm9tgG7Xjbg3zC9dLbyVt/?lang=pt>. Acesso em: 13 fev. 2025.

PAGE, Matthew J. *et al.* A declaração PRISMA 2020: diretriz atualizada para relatar revisões sistemáticas. **Epidemiol. Serv. Saúde**, Brasília, v. 31, n. 2, e2022107, 2022. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742022000201700&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 28 fev. 2025.

PARESCHI, Claudinei Zagui; MILL, Daniel. A Institucionalização da Educação a Distância, a resistência e o preconceito contra ela: Uma revisão sistemática de literatura. **Anais CIET**, Horizonte, São Carlos-SP, v. 7, n. 1, p. 1-17, 2024. Disponível em: <https://ciet.ufscar.br/submissao/index.php/ciet/article/view/2768>. Acesso em: 20 fev. 2025.

PETTER, Rosemary Celeste. **Percurso e processo de institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal de Mato Grosso**. 2019. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso, Instituto de Educação, Cuiabá, 2019. Disponível em: <http://ri.ufmt.br/handle/1/2242>. Acesso em: 16 jul. 2025.

VELOSO, B.; MILL, D. Institucionalização da educação a distância pública enquanto fenômeno essencialmente dialético. **Educação em Revista**, v. 38, p. 1-22, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/rZrHFb9Dz4SJqTNyc7QfxyK/#>. Acesso em: 22 fev. 2025.

VELOSO, B. **Incorporação orgânica da educação a distância nas universidades públicas**. 2022. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/16143/Tese%20-%20Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 fev. 2025.

VELOSO, Braian Garrito; MILL, Daniel; MOREIRA, José António. Educação híbrida como tendência histórica: análise das realidades Brasileira e Portuguesa. **Dialogia, [S. l.]**, n. 44, p. e23864, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/dialogia/article/view/23864>. Acesso em: 29 jun. 2025.

VIEIRA, E. M. F.; HERMENEGILDO, J.; MORAES, M.; ROSSATO, J. Institucionalização da EaD nas Universidades Públicas: unicidade e gestão. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, v. 11, p. 63-72, 2012. Disponível em: <https://abed.emnuvens.com.br/RBAAD/article/view/240> . Acesso em: 23 fev. 2025.