

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Educação
Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social

Cleder Tadeu Antão da Silva

**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**

Belo Horizonte
2022

Cleder Tadeu Antão da Silva

**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**

Versão Final

Tese apresentada como requisito para o curso de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social da Faculdade de Educação da Universidade de Minas Gerais.

Prof. Orientador: Dr. Eucídio Pimenta Arruda

Linha de pesquisa: Política, Trabalho e Formação Humana

Belo Horizonte
2022

S586a
T

Silva, Cleder Tadeu Antão da, 1979-

A agenda da educação a distância pública [manuscrito] : desafios dos processos de formulação de políticas institucionais para tal modalidade no interior da rede federal de Minas Gerais / Cleder Tadeu Antão da Silva. - Belo Horizonte, 2022.

409 f. : enc, il., color.

Tese -- (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

Orientador: Eucídio Pimenta Arruda.

Bibliografia: f. 338-352.

Apêndices: f. 353-403.

Anexos: f. 404-409.

1. Educação -- Teses. 2. Educação -- Políticas públicas -- Teses. 3. Ensino à distância -- Ensino técnico -- Teses. 4. Ensino à distância -- Políticas públicas -- Teses. 5. Ensino profissional -- Políticas públicas -- Teses. 6. Ensino técnico -- Políticas públicas -- Teses. 7. Escolas técnicas -- Políticas públicas -- Teses. 8. Escolas públicas -- Teses.

I. Título. II. Arruda, Eucídio Pimenta, 1976-. III. Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 371.35

Catálogo da fonte: Biblioteca da FaE/UFMG (Setor de referência)

Bibliotecário: Ivanir Fernandes Leandro CRB: MG-002576/O



FOLHA DE APROVAÇÃO

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

CLEDER TADEU ANTÃO DA SILVA

Tese submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL, como requisito para obtenção do grau de Doutor em EDUCAÇÃO - CONHECIMENTO E INCLUSÃO SOCIAL.

Aprovada em 15 de dezembro de 2022, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Eucidio Pimenta Arruda - Orientador
UFMG

Prof(a). Maria Rosimary Soares dos Santos
UFMG

Documento assinado digitalmente
MARIAMARIA ROSIMARY SOARES DOS SANTOS
Data: 11/01/2023 00:11:14-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof(a). Marina Campos de Avelar Maia
UFMG

Documento assinado digitalmente
MARINAMARINA CAMPOS DE AVELAR MAIA
Data: 18/01/2023 17:54:03-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof(a). Jaqueline Maissiat
IFES

Documento assinado digitalmente
JAQUELINE MAISSIAT
Data: 22/12/2022 09:02:05-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof(a). Vanessa Battestin
IFES

Documento assinado digitalmente
VANESSAVANESSA BATTESTIN
Data: 21/12/2022 18:11:57-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2022.

À memória de minha mãe Nice Antão da Silva, que, desde sempre, foi a pessoa que mais me incentivou a buscar melhor formação e a continuidade de meus estudos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família pelo apoio constante, e, em especial, agradeço a minha esposa Areta Silva Oliveira, pela compreensão e paciência durante toda a jornada.

Ao meu orientador, Prof. Eucídio Pimenta Arruda, agradeço pelos ensinamentos e pelas oportunidades de diálogo.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, por me propiciar condições para a qualificação, por meio de vários períodos de afastamento, inclusive oferecendo a mim suporte institucional para realização deste trabalho, externo minha gratidão.

Aos colegas da Diretoria de Desenvolvimento Institucional e da Coordenadoria de Educação a Distância do IFMG, pelo enorme incentivo, compreensão e colaboração, desde sempre, envio meus sinceros agradecimentos.

Aos coordenadores de Educação a Distância dos Institutos Federais de Minas Gerais, aos Profs. Daniel Mill, Vanessa Battestin e Jaqueline Maissiat, pela disponibilidade e cooperação, que, de forma generosa, geraram contribuições inestimáveis para o desenvolvimento desta tese, agradeço profundamente.

Àqueles que diretamente estiveram comigo durante esta caminhada, especialmente aos colegas da turma de 2019 do Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social da FaE/UFMG, especialmente na figura dos professores e de funcionários do programa, que sempre me ajudaram e foram inúmeras vezes solícitos durante toda a minha jornada de formação, também agradeço.

RESUMO

A presente tese analisa os processos de construção de agenda e os desafios da formulação de políticas institucionais de Educação a Distância (EaD), no âmbito da oferta de Educação Profissional (EP), tendo como *locus* investigativo os estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT). Este trabalho focaliza a trajetória particular dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF's) e tem como intuito fomentar o debate sobre a EaD pública, no âmbito da oferta de EP. A investigação realizada busca compreender as dimensões da construção da agenda da EaD na RFEPCT, assim como os processos constitutivos da formulação de políticas institucionais para a modalidade, a partir da experiência dos IF's, de Minas Gerais. Para se entender tais aspectos, desenvolveu-se uma pesquisa de natureza qualitativa, sob a forma de um estudo de caso na tipologia multicase. Análise documental de textos oficiais e normativos também foi realizada, além de pesquisa bibliográfica para exame dos processos referentes à formação da agenda da EaD na RFEPCT, assim como também foi percorrido caminho pelos institutos mineiros no tocante à formulação de suas políticas institucionais para a área no estado investigado. Espera-se que o presente trabalho de pesquisa ofereça importante contribuição para o debate sobre EaD pública no âmbito da EP, a partir de algumas dimensões constituintes, que vão desde a formação da agenda para a modalidade na RFEPCT, até os processos de formulação de políticas para a área, tendo como base os 05 (cinco) IF' de Minas Gerais. Espera-se, ainda, que o estudo desenvolvido colabore, direta ou indiretamente, com as instituições ofertantes, além de pesquisadores, docentes e gestores envolvidos com a oferta de EP na modalidade a distância, de maneira a fomentar o debate sobre os campos de estudos e pesquisa evidenciados, sobretudo, envolvendo a institucionalização da EaD pública.

Palavras-chave: Educação a Distância. Institucionalização da Educação a Distância. Políticas Institucionais de Educação a Distância. Políticas Públicas. RFEPCT – Institutos Federais.

ABSTRACT

The following thesis analyzes the agenda building processes and the challenges in formulation of Distance Education institutional policies, in the context of offering Professional Education, having as investigative locus the institutions of Professional, Scientific and Technological Federal Education Network (RFEPCT). The work focus on the particular path of Education, Science and Technology Federal Institutes and has as the intention to foster the debate about public Distance Education in the context of the offer of Professional Education. The investigation seeks to comprehend the dimensions of Distance Education agenda building in RFEPCT, as well as the constitutive processes of formulation of institutional policies for the modality, from the experience of Minas Gerais Federal Institutes (IFs). In order to understand such aspects, it was developed research of qualitative nature, in form of a case study in the typology multi cases. It was made the documental analysis of normative and official texts, besides bibliographic research to examine the processes related to the agenda building of Distance Education in RFEPCT, as well as the path covered by mineiros institutes in relation to the formulation of institutional policies to the area in the investigated state. It is expected that the current research work offers an importante contribution to the debate about Distance Education, in the context of Professional Education, from some constituting dimensions of the area, that go from the agenda building for the modality in RFEPCT to the institutional policies formulation processes having as basis the 05 (five) Minas Gerais Federal Institutes. It is expected still that the developed study cooperates directly or indirectly with the offerer institutions, besides researchers, docents and managers involved with the offer of Professional Education in the modality, in order to foster the debate about the evidenced field of study and research, especially involving the institutionalization of Distance Education.

Keywords: Distance Education. Institutionalization of Distance Education. Distance Education Institutional Policies. Public Policies. RFEPCT – Federal Institutes.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Dimensões para estruturação de Políticas de EaD	113
Figura 2 – Tabela de Quantitativo de Matrículas por Modalidade – Instituto Beta	186
Figura 3 – Projeção Orçamentária do Instituto Beta 2017-2023	198
Figura 4 – Áreas envolvidas no Planejamento Estratégico do PDI do Instituto Delta	245
Figura 5 – Levantamento de demanda para elaboração do Planejamento Estratégico do PDI do Instituto Delta	262
Figura 6 – Levantamento de demanda para elaboração do Planejamento Estratégico do PDI do Instituto Delta	263
Figura 7 – Organograma da Pró-Reitoria de Ensino – Instituto Épsilon	276
Figura 8 – Indicador candidato por vaga – Cursos Superiores de EaD – PDI do Instituto Épsilon	280
Figura 9 – Indicador Avaliação Institucional dos Programas de EaD – PDI do Instituto Épsilon	281
Figura 10 – Indicador de Qualificação de Tutores de EaD – PDI do Instituto Épsilon	283
Figura 11 – Indicador de ampliação de vagas na EaD - Licenciatura – PDI do Instituto Épsilon	285
Figura 12 – Tabela de identificação dos laboratórios do Instituto Épsilon	300
Figura 13 – Tabela de referência da remuneração paga aos tutores bolsistas por quantitativo de alunos	301
Figura 14 – Tabela de previsão de investimentos no Programa PROEaD 2019-2020	302

Figura 15 – Síntese dos Estágios de Institucionalização da EaD nos IF's de Minas Gerais.	323
Figura 16 – Proposta Orçamentária CONIF para EaD em 2018	332
Figura 17 – Proposta Orçamentária CONIF para EaD em 2019	369
Figura 18 – Proposta Orçamentária CONIF para EaD em 2020.....	369
Figura 19 – Relação da Legislação Nacional de EaD	370
Figura 20 – Modelos e metodologias CONIF para EaD	393
Gráfico 1 – Ofertas de cursos vigentes – Instituto Alfa	148
Gráfico 2 – Previsão de novas ofertas – Instituto Alfa	150
Gráfico 3 – Cumulativo de cursos vigentes e previstos – Instituto Alfa	151
Gráfico 4 – Previsão de ofertas de EaD por campus – Instituto Alfa	152
Gráfico 5 – Ofertas de EaD no presencial por campus – Instituto Alfa	153
Gráfico 6 – Ofertas de EaD institucional vigentes – Instituto Beta	187
Gráfico 7 – Ofertas de EaD institucional vigentes por campus – Instituto Beta	188
Gráfico 8 – Ofertas de EaD vigentes por campus incluindo fomento externo	189
Gráfico 9 – Previsão de novas ofertas de EaD – Instituto Beta.....	191
Gráfico 10 – Projeção de ofertas de EaD institucional por campus – Instituto Beta	192

Gráfico 11 – Cumulativo de ofertas vigente e prevista – Instituto Beta	193
Gráfico 12 – Previsão de ofertas na modalidade FIC – Instituto Beta	195
Gráfico 13 – Ofertas de cursos vigentes – Instituto Gama	215
Gráfico 14 – Previsão de ofertas – Instituto Gama	223
Gráfico 15 – Cumulativo de ofertas vigentes e previstas – Instituto Gama	226
Gráfico 16 – Previsão de ofertas EaD por campus – Instituto Gama	227
Gráfico 17 – Ofertas de cursos vigentes – Instituto Delta	248
Gráfico 18 – Ofertas de EaD vigentes por campus – Instituto Delta	249
Gráfico 19 – Previsão de ofertas – Instituto Delta	250
Gráfico 20 – Previsão de ofertas EaD por campus – Instituto Delta	252
Gráfico 21 – Cumulativo de ofertas vigentes e previstas – Instituto Delta	253
Gráfico 22 – Ofertas de cursos vigentes – Instituto Épsilon	290
Gráfico 23 – Ofertas de EaD vigentes por campus – Instituto Épsilon	291
Quadro 1 – Formação de Agenda – Modelo de Múltiplos Fluxos	54
Quadro 2 – Dimensões da Formulação de Políticas	58

Quadro 3 – Ciclo de Institucionalização.....	64
Quadro 4 – Codificação das Instituições Investigadas.....	65
Quadro 5 – Codificação por Porte dos Campi Investigados.....	66
Quadro 6 – Codificação por Data de Fundação dos Campi Investigados.....	66
Quadro 7 – Exemplos da Codificação para Identificação dos Campi e Institutos.....	67
Quadro 8 – Desenho da Pesquisa.....	70
Quadro 9 – Síntese das Discussões e Encaminhamentos dos GT' de EaD/CONIF.....	94
Quadro 10 – Fases de Institucionalização da EaD	108
Quadro 11 – Dimensões de Institucionalização da EaD/CONIF	115
Quadro 12 – Institucionalidade dos Institutos Federais	126
Quadro 13 – Modelo de Gestão da Educação a Distância.....	159
Quadro 14 – Estágios de Institucionalização da Educação a Distância – IF's de Minas Gerais	330
Quadro 15 – Estágios de Institucionalização da Educação a Distância – IF's de Minas Gerais.....	364
Quadro 16 – Referencial de Quantitativo de Estudantes por Professor Mediador na RFEPECT.....	394
Quadro 17 – Relação da Legislação Nacional de EaD	400
Quadro 18 – <i>Checklist</i> – Dimensões de Institucionalização da EaD	403

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Proposta de Financiamento para Educação a Distância – Matriz Orçamentária CONIF	105
Tabela 2 – Dados orçamentários EaD – Instituto Alfa	166
Tabela 3 – Dados orçamentários EaD – Instituto Beta	199
Tabela 4 – Dados orçamentários EaD – Instituto Gama	229
Tabela 5 – Dados orçamentários EaD – Instituto Delta	264
Tabela 6 – Dados orçamentários EaD – Instituto Épsilon	303

LISTA DE SIGLAS

ANDES	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
AVA's	Ambientes Virtuais de Aprendizagem
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD	Cargo de Direção
CEAD Instituto Alfa	Coordenadoria de Educação a Distância
CEAD Instituto Beta	Centro de Referência em Educação a Distância e Projetos Especiais
CEDERJ	Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CENSUP	Censo da Educação superior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COEP	Comitê de Ética em Pesquisa

CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CONSUP	Conselho Superior
COPEAD	Comitê Permanente de Assessoramento de EaD do Instituto Alfa
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPEaD	Comissão Permanente de Educação a Distância do Instituto Épsilon
EaD	Educação a Distância
EP	Educação Profissional
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
ERE	Ensino Remoto Emergencial
e-Tec Brasil	Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FDE	Fórum de Dirigentes de Ensino do CONIF
FDI	Fórum de Desenvolvimento Institucional do CONIF

FG	Função Gratificada
FIC	Curso de Formação Inicial e Continuada para o Trabalho
FORPLAN	Fórum de Planejamento do CONIF
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GT's	Grupos de Trabalho
IF's	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Anísio Teixeira
IFMG	Instituto Federal Minas Gerais
IFNMG	Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
IFSUDESTEMG	Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
IFSULDEMINAS	Instituto Federal do Sul de Minas Gerais
IFTM	Instituto Federal do Triângulo Mineiro

IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MEDIOTECH	Programa do MEC para oferta de cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio
MOOC	Curso Online Aberto e Massivo
MOODLE	Ambiente de Aprendizado Modular Orientado ao Objeto
MO/CONIF	Matriz Orçamentária CONIF
NAPNEE	Núcleo De Apoio As Pessoas Com Necessidades Educacionais Especiais
NEAD	Núcleo Gestor de Educação a Distância
PAAE	Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar
PEIA	Programa de Estatísticas, Indicadores e Informações Acadêmicas do Instituto Épsilon
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência

PIBO	Programa Institucional de Bolsas do Instituto Épsilon
PNAES	Programa Nacional de Financiamento Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação
PPI	Projeto Pedagógico Institucional
PPP	Projeto Político Pedagógico
PRO-EaD	Programa de Apoio à Institucionalização da Educação a Distância
PROEN	Pró Reitoria de Ensino
PROFUNCIONARIO	Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTA	Plano de Trabalho Anual

RAD	Regulamentação de Atividade Docente
RAP	Relação Aluno-Professor
RENAFOR	Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação
RNP	Rede Nacional de Ensino e Pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
RFEPCT	Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
RQESD/MEC	Referenciais de Qualidade da Educação Superior a Distância
SETEC-MEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação
SciELO Brasil	Biblioteca Eletrônica Científica Online
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SUAP-EDU	Sistema Unificado de Administração Pública – Módulo Ensino

TAES	Técnicos Administrativos em Educação
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TDIC	Tecnologias Digitais da Informação e da Comunicação
TI	Tecnologia da Informação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UAB SUS	Universidade Aberta do Sistema único de Saúde
UFScar	Universidade Federal de São Carlos
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFU	Universidade Federal de Uberlândia
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFV	Universidade Federal de Viçosa
UNIREDE	Associação Universidade em Rede

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	24
1.1 Objetivos	29
1.2 Hipótese da pesquisa	30
II – PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	31
2.1 Panorama das pesquisas sobre Educação a Distância: o que dizem as teses e dissertações?.....	33
2.2 Panorama das pesquisas sobre Educação a Distância: o que dizem os artigos?.....	36
2.3 Pesquisa Qualitativa	40
2.4 Estudo de Caso e a abordagem <i>Multicasos</i>	41
2.5 Os casos investigados: os Institutos Federais de Minas Gerais no contexto da RFEPCCT e demais recortes procedidos no universo da pesquisa	42
2.6 Procedimentos de coleta de dados.....	46
2.7 Os modelos de análise	48
2.8 Codificação das instituições investigadas	65
2.9 Estrutura da tese	67
2.10 Desenho da Pesquisa	69
III – A AGENDA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA RFEPCCT: INTEGRAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS E MOVIMENTOS EM DIREÇÃO AO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MODALIDADE EM TODO O PAÍS	72
3.1 Educação a Distância: breve contextualização e delineamentos conceituais	72
3.2. A análise da EaD brasileira no contexto das agendas de políticas	75
3.3 Os programas nacionais de Educação a Distância: a ascensão efetiva da EaD à agenda governamental enquanto política pública.....	79
3.3.1 O evento LDB/1996 e as aproximações da EaD às agendas das políticas de formação de professores.....	80
3.3.2 Ventos favoráveis: avanços nas pautas da Educação a Distância e Educação Profissional.....	85
IV – A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA RFEPCCT: UM MOVIMENTO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD PÚBLICA NO BOJO DOS GRUPOS DE TRABALHO DO CONIF	90
4.1 A mudança da agenda da EaD na RFEPCCT	97
V – AS DIRETRIZES ORGANIZACIONAIS DO CONIF COMO MOVIMENTO NA DIREÇÃO DA FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA EM REDE NO	

CONTEXTO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MODALIDADE NO INTERIOR DOS INSTITUTOS FEDERAIS 109

- 5.1 Pressupostos teóricos para a construção de Políticas de Educação a Distância 110
- 5.2 A formulação de uma política de Educação a Distância em rede no contexto da institucionalização da modalidade nos Institutos Federais 113

VI – A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA RFEPC/T DE MINAS GERAIS: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS NORMATIVOS E TEXTOS OFICIAIS DOS IF’S MINEIROS? 122

- 6.1 Normativas de Educação a Distância 128
- 6.2 Projetos Pedagógicos Institucionais (PPI’s)..... 129
- 6.3 Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI’s)..... 130
- 6.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância..... 131
- 6.5 Regulamentações de Atividade Docente..... 133
- 6.6 Impressões gerais dos Núcleos Gestores de EaD acerca da institucionalização da modalidade em tempos de transição dos modelos de oferta (*checklist*)..... 135
- 6.7 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Alfa: o que dizem os documentos? 137
- 6.7.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Alfa 137
- 6.7.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Alfa 140
- 6.7.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Alfa 146
- 6.7.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Alfa: as previsões para o triênio 2018-2020 165
- 6.7.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Alfa: delineamentos gerais 167
- 6.7.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Alfa acerca da institucionalização da EaD (*checklist*) 169
- 6.8 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Beta: o que dizem os documentos? 174
- 6.8.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Beta..... 174
- 6.8.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Beta 178
- 6.8.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Beta 183
- 6.8.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Beta: as previsões para o triênio 2018-2020 199
- 6.8.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Beta: delineamentos gerais 200
- 6.8.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Beta acerca da institucionalização da EaD (*checklist*) 204

6.9 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Gama: o que dizem os documentos?	208
6.9.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Gama.....	208
6.9.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Gama.....	209
6.9.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Gama.....	210
6.9.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Gama: as previsões para o triênio 2018-2020	229
6.9.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Gama: delineamentos gerais	230
6.9.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Gama acerca da institucionalização da EaD (<i>checklist</i>)	232
6.10 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Delta: o que dizem os documentos?	235
6.10.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Delta.....	235
6.10.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Delta.....	236
6.10.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Delta.....	243
6.10.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Delta: as previsões para o triênio 2018-2020	264
6.10.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Delta: delineamentos gerais	265
6.10.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Delta acerca da institucionalização da EaD (<i>checklist</i>)	266
6.11 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Épsilon: o que dizem os documentos?.....	269
6.11.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Épsilon.....	269
6.11.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Épsilon	273
6.11.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Épsilon	276
6.11.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Épsilon: as previsões para o triênio 2018-2020	301
6.11.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Épsilon: delineamentos gerais	304
6.11.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Épsilon acerca da institucionalização da EaD (<i>checklist</i>)	306

VII – ANÁLISE E RESULTADOS 312

7.1 Linhas e entrelinhas da agenda da Educação a Distância na Rede Federal de Minas Gerais: delineamentos gerais e apresentação de síntese analítica acerca dos movimentos em direção à formulação de políticas institucionais para a modalidade EaD no interior dos Institutos Mineiros	312
--	-----

7.1.1 As Políticas Institucionais de Educação a Distância no contexto dos Institutos Mineiros: a agenda interna e a natureza dos processos de formulação.....	312
VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	325
8.1 O panorama da institucionalização da EaD nos Institutos Federais de Minas Gerais.....	325
8.2 O fator pandemia no contexto da institucionalização da EaD nos IF's mineiros.....	329
8.3 Conclusões à luz da hipótese central da pesquisa	332
REFERÊNCIAS	341
APÊNDICE.....	356
ANEXOS	407

I – INTRODUÇÃO

A presente tese visa compreender os desafios da formação de agenda e os processos constitutivos da formulação de políticas institucionais de Educação a Distância (EaD) para a oferta de Educação Profissional (EP). Para tanto, ter-se-á como *locus* investigativo a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (RFEPCT¹). O interesse pela temática se insere no desejo de entender como as instituições públicas, em particular os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF's) do estado de Minas Gerais, ofertam EP a distância, no contexto do recente debate acerca do processo de institucionalização da EaD no país².

A EaD como modalidade educacional regulamentada experimentou um enorme crescimento, sobretudo nos últimos anos no Brasil. Parte desse crescimento, cabe ressaltar, se deve ao incentivo do Ministério da Educação (MEC) que, em meados dos anos 2000, iniciou o desenvolvimento de políticas públicas com vistas ao fomento de programas para a EaD, como a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil), de forma a incentivar a oferta de cursos por parte de instituições públicas de ensino³.

Tais programas de fomento foram criados com o intuito de expandir a EaD pública em todo o território nacional, tendo como característica central implantar um modelo específico de oferta de cursos para a modalidade: a execução dessas políticas garantiu a destinação de um volume importante de recursos suplementares aos orçamentos de instituições públicas educacionais, financiando equipamentos, materiais de apoio e bolsas para pagamento de professores e equipes de profissionais que atuassem nos referidos programas.

A ‘vida paralela’ engendrada pelos programas de fomento supracitados, contudo, forjou, em algumas instituições, debate sobre a natureza da oferta de EaD pública pelos estabelecimentos

¹ A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi institucionalizada pela Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e é popularmente conhecida como Rede Federal.

² O autor desta tese é servidor do Instituto Federal Minas Gerais, desde 2014, e tem atuado na área da Educação a Distância deste instituto desde 2016, o que proporcionou aproximações com temáticas ligadas à institucionalização da EaD e ao advento de políticas institucionais para a modalidade.

³ Segundo os dados do Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância – ABRAEAD, um dos primeiros inventários contendo informações sobre a oferta de EaD no Brasil, no ano de 2005, de um universo de 64 (sessenta e quatro) instituições integrantes da amostra do levantamento naquele ano, apenas 15 (quinze) eram instituições públicas com ofertas em EaD vigentes. Para mais informações, consultar Sanches (2005).

públicos de ensino - aos poucos, o debate gerado foi se consolidando na área, fazendo com que, inclusive, passasse a ser denominado na literatura como processo de “Institucionalização da EaD”. Referido processo, deve-se dizer, é entendido com um movimento de passagem do fomento externo, induzido por programas nacionais, tais como a UAB e e-Tec Brasil, que em tese teria um prazo de validade determinado, para uma gradual oferta com recursos próprios e independentes, e, por isso, financiados pelas instituições internamente, conforme o padrão vigente e já adotado no ensino presencial.

Na transição dos programas de EaD para as denominadas ofertas institucionais, o modelo de implantação padronizado é substituído por um modelo mais autônomo, construído internamente pelos próprios institutos, dando-lhe caráter institucional. Isso ocorre com base em um orçamento externo⁴ e que carrega definição *a priori*, privilegiando certos parâmetros estabelecidos em âmbito financeiro, pedagógico, acadêmico e tecnológico. Nesse processo de institucionalização, portanto, são os respectivos estabelecimentos que concebem, gerem e implementam suas ofertas, utilizando-se de seus próprios recursos orçamentários, pedagógicos, acadêmicos e tecnológicos em direção à construção de uma efetiva *Política Institucional de Educação a Distância*.

O processo de Institucionalização da EaD ocorre concretamente quando, no interior das instituições públicas de ensino, são estabelecidas as denominadas políticas institucionais para a modalidade. Nesse particular, estruturar uma “Política Institucional de EaD” é promover no seio dos estabelecimentos públicos movimento de reconhecimento e estruturação da área de forma similar e paritária ao que já ocorre com as demais áreas institucionais 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

⁴ Na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, o orçamento das instituições é estabelecido pelo Fórum de Planejamento e Administração (FORPLAN) do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF). O FORPLAN anualmente publica a metodologia de cálculo utilizada para definir a proposta orçamentária para rede, a denominada Matriz Orçamentária CONIF (MO/CONIF), que, após aprovação desse conselho, é encaminhada para a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC). Porém, o montante de recursos destinados aos institutos pode ser divergente da proposta original apresentada em função das limitações orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional Brasileiro no tocante à Lei do Orçamento Anual – LOA. Cabe ressaltar que, nos últimos anos, esse fluxo, no entanto, não tem sido adotado pela SETEC/MEC, e, segundo informações dos dirigentes dos institutos de Minas Gerais, estudos estão sendo realizados para se proceder alterações nas atuais metodologias de cálculo, mudanças essas que devem ser implementadas a partir do ano de 2023. Todavia, no caso da participação adicional das instituições em programas de fomento governamentais, as regras continuam vigentes, tendo em vista que os IF’s podem contar com recursos complementares aos seus orçamentos estabelecidos na LOA. Tais verbas são transferidas para os estabelecimentos de ensino por meio de Termos de Execução Descentralizadas –TED’s.

às políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação, extensão, assim como as outras esferas organizacionais, tais como internacionalização, gestão de pessoas, administração, planejamento, desenvolvimento institucional, TI, entre outras instâncias, e com orçamento próprio.

Alguns trabalhos de pesquisa já foram desenvolvidos com o intuito de compreender e contribuir com o debate acerca do processo de institucionalização da EaD em estabelecimentos públicos de ensino – podem ser destacadas as investigações realizadas por Melo (2016), Nascimento e Vieira (2016), Macedo (2017), Veado (2017), Felix (2018), Sousa (2018) e Vilela (2019). Os trabalhos evidenciados, faz-se importante enfatizar, tendem a problematizar, em regra, processos de institucionalização da EaD; entretanto, possuem como *locus* principal, em sua maioria, experiências isoladas advindas de algumas universidades federais e estaduais.

Independente do *locus* das investigações, os estudos supracitados apontam para a importância do objeto de pesquisa aqui estudado no âmbito das reflexões sobre os caminhos tomados pela EaD pública brasileira, principalmente na última década. Porém, vale a pena destacar o movimento de natureza coletiva e em rede legitimada no interior do Sistema Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica em direção a esse processo de institucionalização da modalidade: engendrado a partir do final dos anos 2000 e do início da década de 2010⁵, o movimento interno da RFEPCCT iniciou seus primeiros debates acerca das formas alternativas, próprias e institucionais de fomento à oferta de EaD, em diálogo com a SETEC/MEC. Tal debate se intensificou em meados de referida década, com o progressivo esvaziamento dos programas de fomento da União⁶. Assim, a partir do contingenciamento de recursos financeiros por parte do Governo Federal, o assunto se tornou pauta definitiva e consolidada na RFEPCCT⁷, o que motivou o interesse em focalizá-la nesta tese: é no interstício

⁵ O primeiro grupo de trabalho em EaD do CONIF foi instituído em 2010, como GT de EaD CONIF 2010: Proposta de regulamentação da EaD nos IFs (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019).

⁶ Os programas de fomento externo da União Federal, UAB e e-Tec Brasil, mantiveram certa regularidade de oferta entre os anos de 2005 e 2015. Todavia, especialmente devido às mudanças ocorridas no governo central, a partir de 2016, com o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff e os sucessivos contingenciamentos de recursos impostos ao MEC, modificações políticas fizeram com que houvesse processo gradativo de esvaziamento e redução de investimentos. O ponto nevrálgico desse processo de redução significativa de recursos ocorre com a aprovação da Emenda Constitucional 95, promulgada em 15 de dezembro de 2016. Tal Emenda estabeleceu a limitação de gastos públicos, fato que impôs impactos significativos para a área da educação.

⁷ Após o primeiro GT de EaD do CONIF em 2010, outros grupos de trabalho se sucederam no âmbito desse conselho, como o GT de EaD do FDE/CONIF de 2012: Proposta de Institucionalização da EaD nos Institutos Federais (IFs); o GT de Institucionalização da EaD da SETEC/MEC de 2016: Proposta de Matriz Orçamentária para EaD; e o GT de Institucionalização da EaD FDE/CONIF de 2016-2017. (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019).

da passagem dos programas federais de fomento externo para a construção de Políticas Institucionais de EaD pelos estabelecimentos da RFEPCT, dentro de um movimento de institucionalização da modalidade, que esta pesquisa se insere. Logo, o estudo aqui delineado oferece panorama das políticas institucionais de EaD, desenvolvidas pela RFEPCT, sob o ponto de vista da formação de uma agenda para a modalidade, assim como discute os desafios enfrentados pelos IF's de Minas Gerais no tocante aos processos de formulação para posterior implementação de suas ofertas, com atenção especial para os níveis técnico e de graduação⁸.

Nesse sentido, 03 (três) fatores influenciaram a escolha do objeto de estudo aqui em comento, bem como a sua delimitação, dando origem à presente tese. Em primeiro lugar, pode-se citar o fato da RFEPCT ter se organizado na criação de Grupos de Trabalho (GT's), para Institucionalização da EaD, ainda no período de convivência paralela com os programas de fomento externo⁹ - os grupos desde o início tiveram como bandeira estimular o debate e envolver os diversos integrantes da RFEPCT, principalmente no sentido de alavancar a oferta da EaD própria e com financiamento interno, de forma similar às condições da educação presencial. Pode-se considerar como um marco dessa iniciativa, além da constituição dos próprios GT's, a publicação recente de documentos referenciais, estabelecendo assim alguns rumos para a EaD na RFEPCT. No início, os GT's utilizaram-se do expediente da publicação de relatórios com os resultados de estudos e sua socialização junto aos integrantes da rede; posteriormente, após um conjunto de estudos e materiais desenvolvidos, optou-se por consolidar toda a trajetória de discussão desses GT's na organização e publicação de 03 (três) módulos temáticos distintos, contendo recomendações expressas para a institucionalização da EaD para a toda a RFEPCT¹⁰. Tal publicação é considerada uma espécie de guia para as instituições, haja vista lançar o desafio de promover a oferta própria de EaD, o que abriu

⁸ A presente tese focaliza todos os cursos próprios e institucionais, mas tem particular interesse pelos cursos técnicos de nível médio e superiores de graduação pelo fato dos programas de fomento externo, como e-Tec Brasil e UAB, historicamente, terem se voltado ao fomento desses níveis educacionais. Assim, o presente estudo objetivou captar justamente a transição do modelo de financiamento externo para o modelo institucional, concentrando-se em ofertas próprias e com atenção maior para níveis semelhantes.

⁹ Cabe destacar que a concepção de institucionalização presente nas ações dos GT's do CONIF privilegiaram a coexistência harmônica com os programas de fomento externo, seja pela compreensão de que as ofertas próprias não conseguiriam atender todas as demandas da RFEPCT, seja pelo entendimento de que os programas de fomento externo teriam um papel a cumprir, tanto no atendimento de certas demandas sazonais, como para propiciar acesso a regiões remotas e municípios com necessidades mais específicas e/ou diminutas.

¹⁰ Nesse aspecto, foram publicados o módulo histórico (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019), o módulo estrutural (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019b) e o módulo legislação (SILVA *et al.*, 2020). A produção, que teve distribuição em formato *e-book*, foi elaborada no âmbito das atividades desenvolvidas pelos referidos grupos de trabalho, todos formalizados pelo CONIF.

possibilidades concretas para a efetivação e para o nascimento de políticas institucionais para a modalidade.

Em segundo lugar, ainda no que diz respeito ao que influenciou a escolha da pesquisa ora apresentada, tem-se o fato do CONIF acatar, como uma das sugestões efetivas de seus GT's de EaD, proposta para o financiamento de ofertas próprias e institucionais em alinhamento com o modelo orçamentário já adotado pela RFEPCT (essa abertura para fomentar ofertas de EaD dentro da matriz orçamentária da rede e/ou dentro da Matriz Orçamentária do CONIF (MO/CONIF), de forma similar aos cursos convencionais presenciais, pode ser considerada um verdadeiro 'divisor de águas' para o advento de políticas institucionais para a modalidade no interior dos institutos). No âmbito da EaD pública, isso significou um avanço substancial, por assim dizer, tendo em vista que outros sistemas de ensino públicos, por exemplo, ainda não progrediram concretamente no que diz respeito à estruturação de um modelo de financiamento próprio para a EaD. Esta situação, cabe dizer, motivou ainda mais a realização da presente pesquisa no sentido de se elucidar os caminhos e os desafios enfrentados pela RFEPCT, na consolidação de ofertas de natureza institucional, com relação a EaD.

Em terceiro lugar, tem-se o fato desta tese se debruçar sobre perspectiva ainda pouco explorada no campo da EaD regulamentada: a oferta específica de EP, particularmente, após a década de 1990¹¹. Nesse sentido, essa temática, sob o ponto de vista conceitual e epistemológico, teve e tem tido pouca atenção não só por parte das políticas de EaD, como da própria literatura da área, tendo em vista envolver um entrecruzamento de duas modalidades educacionais que carregam por si só diversas peculiaridades formativas.

Destarte, cabe um olhar atento para o nascimento das políticas institucionais de EaD na RFEPCT, principalmente quando do sentido de captar e entender as facetas da tarefa *sui generis* de se oferecer EP, compreendendo suas preocupações de formação para o trabalho e os desafios do processo de profissionalização, especialmente sob a perspectiva da organização pedagógica dos cursos. No caso, faz-se fundamental compreender como a EP se alia à EaD, modalidade

¹¹ A Educação a Distância, no período anterior à regulamentação promovida pela LDB 9.394 de 1996, até foi utilizada como modalidade auxiliar em iniciativas que envolviam a Educação Profissional - em geral, tal iniciativa era voltada a processos básicos de profissionalização e apresentada como forma complementar/suplementar de ensino. Enquanto modalidade oficial e regulamentada, a EaD articulada à Educação Profissional, tanto no âmbito dos cursos técnicos de nível médio, como nos cursos tecnológicos em nível superior, somente ganham força, capilaridade e escala a partir da última lei de diretrizes e bases da educação nacional no ano de 1996; fato que reforça a necessidade de reflexões sistemáticas no âmbito das inter-relações das modalidades envolvidas.

que, por sua vez, também resguarda particularidades e singularidades metodológicas e epistemológicas quando se considera a implantação de suas ofertas.

Cabe ainda ressaltar que os fundamentos da Educação Profissional e Tecnológica (EPT) privilegiados pela RFEPCT guardam diferenças substanciais se comparados a outras concepções formativas, como aquelas utilizadas, por exemplo, no Ensino Superior, marcadas historicamente ou por estarem ligadas à tradição universitária ou por serem oriundas de culturas acadêmicas isoladas. Nesse sentido, a presente tese se interessou em desvelar os contornos que envolvem os entrecruzamentos e os entrelaçamentos da oferta de EP na modalidade a distância, privilegiando debate que, até então, não tem se constituído como foco de atenção nos estudos que envolvem a EaD pública. Dito isso, em seguida serão apresentados os objetivos que direcionaram a presente pesquisa.

1.1 Objetivos

A partir das premissas acima apresentadas, o ponto de partida dessa pesquisa foi:

- Analisar como ocorreram os processos de formação de agenda da EaD na RFEPCT e identificar quais foram/têm sido os principais desafios de formulação de políticas institucionais para a modalidade no âmbito do fomento interno para a oferta de EP, especialmente nos níveis técnico e de graduação, a partir da experiência dos IF's no estado de Minas Gerais.

Esse objetivo central foi desdobrado nos seguintes objetivos complementares:

- a) Analisar como ocorreu o processo de formação de agenda da EaD pública no plano nacional e em particular na RFEPCT à luz de fontes bibliográficas e documentos normativos de EaD do CONIF.
- b) Identificar como as políticas institucionais de EaD dos IF's mineiros têm sido formuladas e como são formalizadas/materializadas no âmbito dos documentos legais, normativos, textos oficiais e demais regulamentações institucionais
- c) Examinar quais têm sido as impressões gerais dos Núcleos Gestores de EaD dos institutos estudados no tocante à tarefa da institucionalização da modalidade.

1.2 Hipótese da pesquisa

Além dos objetivos acima delineados, a presente tese contou também com uma hipótese de trabalho: a hipótese inicial estabeleceu que a cultura institucional/organizacional engendrada em torno dos programas de fomento externo, como a UAB e e-Tec Brasil, criava nas instituições um *modus operandi* específico para ofertar EaD, modo este que poderia se constituir fator de inibição para o avanço dos processos de institucionalização da modalidade.

Nesse sentido, a cultura enraizada das bolsas, a dependência dos recursos orçamentários adicionais e mesmo a cristalização de um padrão de oferta constituído e aceito pelas instituições, estabeleceria uma zona de conforto na tarefa de manter um modo específico de fazer Educação a Distância. Tal hipótese, contudo, foi confrontada com os dados levantados pela pesquisa, e, ao final das análises procedidas, foi retomada na parte relativa às considerações finais deste estudo, apontando a direção de algumas conclusões do trabalho de investigação.

II – PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A preocupação em realizar a presente pesquisa justificou-se pelo fato de alguns autores, como Arruda (2018), por exemplo, apontarem que a EaD pública no Brasil se inclina no sentido de um processo de institucionalização com vistas à consolidação da área no país. Isso significa que o futuro da modalidade em estabelecimentos públicos passaria pelo rompimento da relação de dependência mantida com os programas federais de fomento externos, capitaneados pelo direcionamento do MEC, dos quais se destacam a UAB e a e-Tec Brasil.

A tendência do movimento da EaD pública no Brasil, de acordo com Arruda (2018), seria a de caminhar em direção a um fortalecimento, a um desenvolvimento estável e a um reconhecimento oficial da modalidade no interior dos estabelecimentos públicos de ensino, isto é, como política institucional. Esse processo, cabe ressaltar, já se iniciou no interior da RFEPCT de forma efetiva, e o objeto de investigação desta tese, deve-se lembrar, está em compreender a transição de uma EaD fomentada externamente por programas federais para uma mudança de rumo em direção à instauração de políticas institucionais para a área no país, o que recentemente passou a ser chamado de processo de institucionalização da EaD¹².

É inegável que a tarefa da construção do conhecimento é cercada por limites estabelecidos pelos próprios processos de produção do saber, processos estes que são inerentes ao esforço que a atividade científica exige quando da complexidade de seus objetos e de seus métodos. Barbosa e Quintaneiro (2009), por exemplo, ao tratarem da objetividade do conhecimento, como um dos legados do pensamento de Max Weber, destacam:

Weber endossa o ponto de vista segundo o qual as ciências sociais visam a compreensão de eventos culturais enquanto singularidades. O alvo é, portanto, captar a especificidade dos fenômenos estudados e seus significados. Mas sendo a realidade cultural infinita, uma investigação exaustiva, que considerasse todas as circunstâncias ou variáveis envolvidas num determinado acontecimento, torna-se uma pretensão inatingível. Por isso, o cientista precisa isolar da “imensidade absoluta, um fragmento ínfimo” que considera relevante. O critério de seleção operante nesse processo está dado pelo significado que certos fenômenos possuem, tanto para ele, como para a

¹² Apesar da concepção de institucionalização da EaD engendrada no interior da RFEPCT prezar pela coexistência de ofertas institucionais, em paralelo às ofertas de programas de fomento externo, como se salientou na nota 08 (oito) desta tese, há outros entendimentos no campo dos debates sobre a institucionalização da EaD: a falta de regularidade de oferta e mesmo a dificuldade de previsibilidade devem ser substituídas por políticas perenes, internas e institucionais dos próprios estabelecimentos de ensino, com orçamento dedicado e nas mesmas condições do ensino presencial (ARRUDA, 2018; MILL, 2016). Essa transposição permitiria maior fortalecimento da EaD pública em detrimento da perspectiva da coexistência, especialmente em função das fragilidades mencionadas.

cultura e a época em que se inserem. É a partir da consideração de ambos os registros que será possível o ideal de objetividade e inteligibilidade nas ciências sociais. Pode-se dizer, então, que o particular ou específico não é aquilo que vem dado pela experiência, nem muito menos o ponto de partida do conhecimento, mas o resultado de um esforço cognitivo que discrimina, organiza, enfim, abstrai certos aspectos da realidade na tentativa de explicar causas associadas à produção de determinados fenômenos. Mas o método de estudo, de que se utiliza, baseia-se no estado de desenvolvimento dos conhecimentos, nas estruturas conceituais de que dispõe e nas normas de pensamento vigentes, o que lhe permite obter resultados válidos não apenas para si próprio (BARBOSA; QUINTANEIRO, 2009, p. 110).

Já Demo (2010), ao discutir os princípios científicos, dentro de uma lógica de questionamento reconstrutivo¹³, afirma que tal movimento é sempre finito e ao mesmo tempo dialógico, pois,

como princípio científico, pesquisa assinala compromisso com a produção de conhecimento fundada em método científico e no contexto do questionamento reconstrutivo. Pesquisar implica ousar novas fronteiras e nunca finais, colocando teorias atuais em dúvida, principalmente revendo, a todo instante, conhecimentos pretensamente estabilizados, em particular próprios. Não implica obsessão por originalidade, pois toda pesquisa parte de outras, assim toda ideia nova se nutre de outras anteriores (DEMO, 2010, p. 14).

A investigação aqui delineada, portanto, teve como base os pressupostos concretos dos movimentos de institucionalização da EaD pública no país, com recorte estabelecido para a RFEPCT, acrescido das contribuições teóricas de pesquisadores como Arruda (2018), dentre outros, com vistas a compreender posicionamentos, ações institucionais e escolhas feitas pelos estabelecimentos de ensino estudados dentro dos limites estabelecidos pela pesquisa¹⁴.

Antes de serem detalhados os caminhos metodológicos priorizados para a investigação realizada, porém, optou-se por posicionar o presente objeto de estudo frente às principais pesquisas e publicações relacionadas a EaD, visando mapear a produção acadêmica desse campo científico e ter como parâmetros básicos: a) pesquisas do banco de teses e dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); e b) artigos publicados em uma das principais plataformas de hospedagem relacionadas à produção científica do país, a SciELO Brasil – Biblioteca Eletrônica Científica Online.

¹³ Sobre a expressão “questionamento reconstrutivo”, Demo esclarece que é uma perspectiva mínima de pesquisa com dois propósitos interligados. Em primeiro lugar, tem-se o propósito de questionar a realidade, no sentido do conhecimento existente, e, em segundo lugar, partir para uma reconstrução própria da mesma. (DEMO, 2010, p. 14).

¹⁴ Nesse particular, em função do escopo do trabalho, optou-se por restringir as análises procedidas, focalizando entendimento mais amplo na realização de debate sobre agenda e formulação de políticas de Educação a Distância. Ademais, procurou-se destacar os aspectos relativos aos contornos e aos arranjos institucionais dos estabelecimentos estudados. Em consequência disso, e pela necessidade de delimitação do objeto de pesquisa, não se tratou no desenvolvimento deste trabalho, da abordagem específica dos empreendedores de política ou mesmo da visão detalhada dos atores envolvidos diretamente nos processos de institucionalização da EaD.

2.1 Panorama das pesquisas sobre Educação a Distância: o que dizem as teses e dissertações?

Ao analisar produção acadêmica que envolve a EaD, principalmente no âmbito das teses e dissertações, observa-se a existência de um contingente bastante significativo de trabalhos nesse campo de estudos e pesquisas; sobretudo a partir do levantamento de temas relacionados a Educação a Distância, num plano mais genérico.

O levantamento anteriormente citado foi realizado na Plataforma da CAPES¹⁵ a partir dos termos ‘Educação a Distância’, ‘EaD’ e ‘Ensino a Distância’. A escolha por tais termos teve como finalidade mapear teses e dissertações desse campo de estudo, defendidas entre 2015 e 2019 - período relativo aos últimos 05 (cinco) anos da produção acadêmica no Brasil. De tal maneira, teve-se como referência o último ano no qual constam teses e dissertações publicadas no repositório nacional, isto é, base de referência 2019¹⁶. Nesse contexto, identificou-se a existência de aproximadamente 1297 (mil duzentos e noventa e sete) trabalhos com o termo ‘Educação a Distância’. Ao realizar novo levantamento, dentro dos mesmos parâmetros, mas com a utilização dos termos ‘EaD’ e ‘Ensino a Distância’, identificou-se aproximadamente 1089 (mil e oitenta e nove) e 343 (trezentos e quarenta e três) trabalhos respectivamente.

No entanto, ao promover delimitação do campo de investigação, ao qual se dedica o presente estudo, observa-se diminuição significativa de trabalhos encontrados - além da já especificada delimitação temporal realizada, entre os anos de 2015-2019, promoveu-se levantamentos de teses e dissertações defendidas no Brasil envolvendo grande área da Educação a Distância, mas a partir de 10 (dez) subtemas específicos, tais como:

- ✓ “Políticas de Educação a Distância”
- ✓ “Política de Educação a Distância”
- ✓ “Políticas de EaD”
- ✓ “Política de EaD”
- ✓ “Institucionalização da Educação a Distância”
- ✓ “Institucionalização da EaD”

¹⁵ Levantamento realizado em março de 2021 no Banco de Teses e Dissertações da CAPES. Cf. CAPES. *Catálogo de Teses e Dissertações*. Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em: 3 març. 2021

¹⁶ Cabe destacar que a análise da presente revisão de literatura se deu no primeiro trimestre de 2021.

- ✓ “Políticas Institucionais de Educação a Distância”
- ✓ “Política Institucional de Educação a Distância”
- ✓ “Políticas Institucionais de EaD”
- ✓ “Política Institucional de EaD”

Em relação aos termos ‘Políticas de Educação a Distância’, ‘Políticas Institucionais de Educação a Distância’, ‘Política Institucional de Educação a Distância’, ‘Políticas Institucionais de EaD’ e ‘Política Institucional de EaD’ não foram encontrados trabalhos. Entretanto, ao se considerar os subtemas ‘Política de Educação a Distância’ e ‘Políticas de Ead’, foram localizados 2 (dois) trabalhos em cada subárea. Quando da utilização de ‘Política de Ead’, foi encontrado apenas 1 (um) trabalho. Com a utilização de ‘Institucionalização da Educação a Distância’, foram localizados 3 (três) trabalho; e com a utilização de ‘Institucionalização da EaD’ foram localizados 10 (dez) trabalho. Ao final, foram identificados 18 (dezoito) trabalhos no total.

Análise preliminar das teses e dissertações encontradas demonstra que uma parte delas, isto é, 05 (cinco) textos do total de 18 (dezoito), se debruçam sobre a experiência específica da UAB. Tais pesquisas, cabe ressaltar, apresentam um entendimento direto ou indireto, seja no âmbito da política educacional ou da institucionalidade da modalidade, de que a EaD se efetiva no país por meio desse programa federal: tais textos reconhecem a UAB como “a política de EaD” ou como um processo legítimo de ‘institucionalização’ dos estabelecimentos públicos de ensino para a área. Como exemplos dessa abordagem, podem-se citar os trabalhos de Sá (2015), Costa (2016), Matos (2016), Ribeiro (2017) e Chagas (2017).

No entanto, como já se destacou neste trabalho, a questão central discutida nesta tese apresenta outra perspectiva, estabelecendo diferenciação clara entre as políticas institucionais dos estabelecimentos públicos de ensino e as ações de natureza mais efêmera dos programas externos de fomento para a modalidade, não sendo possível identificar relação mais intrínseca entre esta pesquisa e os estudos supracitados.

Outros trabalhos, porém, abarcam o debate da institucionalização ou da política institucional de EaD, mas com foco específico no movimento estabelecido no âmbito das Universidades Públicas, totalizando um conjunto de 06 (seis) trabalhos. Podem-se citar, nesse espectro, as pesquisas de Melo (2016), Macedo (2017), Veado (2017), Felix (2018), Sousa (2018) e Vilela

(2019). Tal perspectiva, em princípio, dialoga com o presente objeto de investigação desenvolvido nesta tese; todavia, acaba se diferenciando no plano de sua delimitação, tendo em vista que o enfoque dado aqui se coloca num plano diferente do das Universidades.

No levantamento realizado no Banco de Teses e Dissertações da CAPES, faz-se possível observar a presença do trabalho de Carbone (2015), o qual promove análise no plano de implantação da modalidade a distância em IF's, estabelecendo, portanto, interlocução direta com a investigação demarcada nesta pesquisa. Contudo, ao promover exame mais apurado do núcleo central de interesse da pesquisa de Carbone (2015), observa-se que a investigação de tal texto se debruça sobre a ótica do e-Tec Brasil, fator que faz com que referido estudo se distancie da questão aqui analisada.

Por fim, deve-se afirmar ainda que, no levantamento realizado, existem outros trabalhos que se afastam, de forma substancial, do foco de estudo desta tese - embora não haja relação direta com este estudo, os trabalhos encontrados na plataforma da CAPES podem ser vistos como textos que dialogam com os termos inicialmente pesquisados. Como exemplo, pode-se citar as investigações que se relacionam à formação de professores, como o trabalho de Silva (2015); ao desenvolvimento de políticas de EaD em instituições privadas, como o texto de Silveira (2015); e às pesquisas que abordam aspectos relacionados às funções da tutoria em EaD, de Santos (2017). Constam ainda estudos que discutem processos acerca do Ensino Híbrido em cursos presenciais, de Silva (2016); a discursividade presente na prática de EaD, de Costa (2015); e políticas de EaD desenvolvidas no âmbito de organizações não formais, de Sena (2016).

De tal forma, no levantamento das pesquisas relacionadas às teses e dissertações, apesar de serem encontrados trabalhos que se aproximam da temática privilegiada nesta tese, nenhum deles aborda a formação de agenda da EaD na RFEPCT ou os desafios dos processos de formulação de políticas institucionais para a modalidade, com oferta de EP em Minas Gerais e com recorte específico para os Institutos Federais do mesmo estado.

Nesse particular, a seguir, será apresentado um segundo levantamento sobre estudos realizados também no âmbito da EaD, mas com foco em um dos principais acervos de grande relevância

nacional e internacional de trabalhos científicos, a rede SciELO Brasil ¹⁷. Esse segundo inventário, deve-se ressaltar, teve como objetivo mapear ainda mais o campo de estudos e pesquisas eleito, a fim de identificar e catalogar investigações que dialogam com o objeto da presente tese.

2.2 Panorama das pesquisas sobre Educação a Distância: o que dizem os artigos?

Ao analisar produção acadêmica que envolve a publicação de periódicos científicos na biblioteca eletrônica SciELO Brasil – biblioteca esta que abarca publicações de grande relevância nacional e internacional, incluindo o campo de estudos e pesquisas da EaD -, promoveu-se levantamento de artigos utilizando critérios semelhantes aos da pesquisa realizada sobre as teses e dissertações do repositório da CAPES, anteriormente apresentada.

Nesse inventário, de forma semelhante ao levantamento de teses e dissertações, como já dito, delimitou-se o universo da pesquisa a ser realizada a partir dos mesmos subtemas que se relacionam diretamente com o objeto desta tese: ‘Políticas de Educação a Distância’, ‘Política de Educação a Distância’, ‘Políticas de EaD’, ‘Política de EaD’, ‘Institucionalização da Educação a Distância’, ‘Institucionalização da EaD’, ‘Políticas Institucionais de Educação a Distância’, ‘Política Institucional de Educação a Distância’, ‘Políticas Institucionais de EaD’ e ‘Política Institucional de EaD’.

Nesse processo de delimitação, não foram encontrados artigos, no âmbito dos assuntos anteriormente citados, cadastrados pela/na plataforma SciELO Brasil. De tal maneira, partiu-se para uma possível identificação de estudos elegendo as expressões ‘Educação a Distância’, ‘EaD’ e ‘Ensino a Distância’ como norteadoras de nova busca, a fim de catalogar textos e pesquisas que pudessem estabelecer interlocução mais direta com o objeto deste trabalho. Com isso, foram levantados a partir do termo ‘Educação a Distância’ um total de 333 (trezentos e trinta e três) artigos. Com relação ao termo ‘EaD’, foram identificados 22 (vinte e dois) artigos, e, com a terminologia ‘Ensino a Distância’, foram localizados 40 (quarenta) artigos: um total de 395 (trezentos e noventa e cinco) publicações foram localizadas, sem estabelecer, contudo, nenhum recorte temporal em relação à pesquisa inicial.

¹⁷ A Scientific Electronic Library Online - SciELO Brasil - é uma biblioteca eletrônica que abrange coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros. Para maiores detalhes, cf. SCIELO. Disponível em: <https://www.scielo.br/?lng=pt>.

Faz-se necessário pontuar que a biblioteca SciELO Brasil já dispunha de publicações referentes ao ano base 202. Por tal motivo, optou-se por abarcar no levantamento realizado artigos hospedados em tal plataforma que estivessem dentro do intervalo temporal de março de 2016 a março de 2021. Logo, utilizou-se o mesmo critério anterior, no sentido de selecionar os últimos 05 (anos) de produção acadêmica.

Com a referida demarcação temporal realizada, identificou-se um total de 147 (cento e quarenta e sete) artigos, sendo 121 (cento e vinte e um) deles com o termo ‘Educação a Distância’; 07 (sete) artigos com a expressão ‘EaD’ e 19 (dezenove) artigos com a terminologia ‘Ensino a Distância’. De maneira geral, os artigos identificados abordam diversos temas do universo da EaD, seja desenvolvendo discussões em nível mais conceitual e/ou ideológico da modalidade, seja abordando aspectos referentes à gestão, à evasão, a experiências de cursos e práticas, entre outros. Muitos artigos também focam o debate sobre as possibilidades tecnológicas abertas pelo advento das práticas à distância, que incluem objetos de aprendizagem, processos de produção de materiais didáticos, uso de AVA’s, aplicativos, recursos da *internet*, games e simulações.

Existe ainda quantitativo expressivo de artigos dedicados a promover reflexões acerca da aplicação da EaD na área da saúde, seja no âmbito da formação de profissionais, no processo de aperfeiçoamento de técnicas envolvendo as especialidades médicas, seja no âmbito das práticas de telemedicina, incluindo ainda experiências advindas da Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde – UAB-SUS. A formação docente e o olhar para o trabalho de professores, tutores e designers na EaD, experiências vinculadas à UAB e ao universo das licenciaturas também compõem o panorama dos artigos e dos relatos de pesquisas contidos na amostra das 147 (cento e quarenta e sete) publicações.

Por fim, cabe destacar ainda temáticas ligadas aos aspectos da aprendizagem a distância com um olhar para a vivência dos alunos, incluindo aplicações que privilegiam a perspectiva dos estudantes com deficiência, as diversas avaliações de cursos de extensão, formação continuada e MOOCS¹⁸, além de relatos de pesquisa sobre o mapeamento da produção em EaD no país,

¹⁸ Curso Online Aberto e Massivo, do inglês *Massive Open Online Course* (MOOC), é um tipo de curso livre ofertado por meio de ambientes virtuais de aprendizagem e que visa oferecer, para grande número de alunos, a oportunidade de ampliar seus conhecimentos em diversos conteúdos. Para maiores informações, consultar: MOOC IFSP. Disponível em: <https://mooc.ifsp.edu.br/pages/about>. Acesso em: 19 abr. 2022.

sem deixar de ressaltar as mais recentes reflexões sobre o Ensino Remoto e os desafios da educação em tempos de pandemia¹⁹.

De maneira geral, os artigos encontrados estabeleceram poucos pontos de contato e de aproximação com esta tese, já que a preocupação dos autores de tais textos se volta para diferentes matizes do vasto campo de estudos e de pesquisas da Educação a Distância, como se demonstrou acima. De tal forma, dentro do universo de 147 (cento e quarenta e sete) produções, optou-se por destacar 07 (sete) publicações que dialogam com o campo das políticas públicas de EaD, com os processos de institucionalização da modalidade ou que estabelecem conexão direta com a EP e os IF's.

No campo das políticas públicas, deve-se destacar os artigos de Assumpção *et al.* (2018), Mendonça *et al.* (2020) e Santinello *et al.* (2020). A análise de Mendonça *et al.* (2020) se debruça na avaliação de políticas públicas de EaD, mas com relação direta à UAB e ao Ensino Superior, tendência também que fora observada em alguns trabalhos de pesquisa contidos nas teses e dissertações. Já Assumpção *et al.* (2018) aborda a política pública com o recorte específico do consórcio CEDERJ – Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro, e, portanto, se volta para a realidade específica do estado do Rio de Janeiro. No caso de Santinello *et al.* (2020), a política pública com foco na Educação a Distância está direcionada para a oferta de percentual da modalidade em cursos presenciais, dentro de uma interlocução mais direta com a Educação Híbrida - em ambos os casos, os objetos de análise dos artigos não guardam relação com as políticas institucionais de EaD a partir da experiência da RFEPCT.

Dentre os 07 (sete) artigos destacados, 01 (um) deles focaliza a questão da institucionalização da EaD nos estabelecimentos públicos de ensino, dialogando, portanto, com o objeto de investigação desta tese. No entanto, o trabalho de Nascimento e Vieira (2016) toma como ponto de atenção a visão dos gestores da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) com relação ao plano dos desafios desta instituição no Ensino Superior. Assim, apesar de conter

¹⁹ “A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado broncoalveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019. Pertence ao subgênero Sarbecovírus da família Coronaviridae e é o sétimo coronavírus conhecido a infectar seres humanos. A Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou o surto como Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional e, em 11 de março de 2020, como pandemia”. Informações retiradas do site: GOV.BR. Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19?** Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 19 abr. de 2022.

abordagem semelhante ao objeto deste trabalho, o artigo de Nascimento e Vieira (2016) acaba se diferenciando da vertente do interesse desta tese, haja vista o presente texto enfatizar a oferta da EP, e não o Ensino Superior. Além disso, esta pesquisa tem como foco as experiências dos IF's Mineiros e não as experiências de Universidades.

Por fim, foram identificados ainda 03 (três) artigos que focalizam diretamente a EaD em interseção com a EP e os IF's. São eles os trabalhos de Pasqualli e Carvalho (2016), de Costa e Santos (2017) e de Costa e Libâneo (2018).

Pasqualli e Carvalho (2016) se debruçam sobre os saberes docentes de cursos de licenciatura na modalidade a distância, tendo como *locus* os Institutos Federais. Costa e Santos (2017), por sua vez, analisa cursos técnicos a distância, também tendo como campo de investigação um IF, mas sob a égide do e-Tec Brasil. Costa e Libâneo (2018) promove reflexões sobre a EP técnica a distância na esfera da mediação docente, também tendo como terreno de estudos a RFEPCT, mas estabelecendo conexão com o Programa e-Tec. Nos três artigos, apesar de haver proximidade dos assuntos estudados com o objeto de pesquisa da presente tese, no que diz respeito ao *locus* da investigação ou à estreita relação com a EP, em dois deles, tanto no texto de Costa e Santos (2017), como no estudo de Costa e Libâneo (2018), são avaliadas ofertas de disciplinas que estão na esfera de programas do MEC, como o e-Tec Brasil, os afastando do foco da presente tese.

Pasqualli e Carvalho (2016), apesar de terem como foco cursos superiores de licenciatura a distância de IF's em todo país, partem da preocupação de analisar os saberes docentes mobilizados pelos professores nas ofertas EaD, não mantendo, então, interlocução com o movimento mais amplo da institucionalização da modalidade, assunto privilegiado por esta tese.

Nesse particular, os levantamentos realizados, portanto, demonstram que poucas pesquisas ou artigos aqui mapeados abordam ou promovem aproximações com as Políticas Institucionais de EaD no que se refere à formação de uma agenda para a modalidade na RFEPCT e/ou a processos de formulação voltados para a organização de ofertas próprias que vão além dos programas de fomento federais nos Institutos Federais mineiros. Pôde-se observar ainda que, quando algum estudo estabeleceu algum diálogo com o objeto desta pesquisa, houve um distanciamento em termos de foco, *locus* de investigação ou natureza do estudo proposto. Em função do exposto,

identificou-se, durante a trajetória da presente pesquisa, espaço profícuo para a realização da investigação aqui delineada, a qual certamente ocupará lacuna fundamental relacionada ao objeto aqui estudado.

2.3 Pesquisa Qualitativa

Em função da natureza desta pesquisa, optou-se, portanto, em alinhamento com a realidade acima descrita, por desenvolver pesquisa qualitativa, uma vez ser esta a modalidade mais adequada à proposta de investigação aqui demonstrada. Outrossim, deve-se ainda considerar que a questão central desta pesquisa se relaciona com a interpretação e com a compreensão dos delineamentos internos de formação da agenda da EaD na RFEPCT e com os desdobramentos correlatos da formulação de políticas institucionais para a modalidade Ead nos IF's de Minas Gerais.

Para Gressler (2003), uma das características centrais da pesquisa qualitativa é que: “a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa. A interpretação dos resultados desponta com a totalidade de uma especulação que tem como base a descrição de um fenômeno em um contexto” (GRESSLER, 2003, p. 88). Já André (2005), ao visitar as raízes históricas da abordagem qualitativa, assim como seus fundamentos, utiliza-se das ideias de Dilthey e Weber para caracterizar as peculiaridades dessa abordagem de pesquisa. A autora afirma que a pesquisa qualitativa busca o entendimento dos fatos particulares, em um determinado contexto, na busca da compreensão do fenômeno social. Neste aspecto, a grande preocupação é justamente tratar os problemas sociais a partir de uma visão hermenêutica, visando à interpretação dos significados contidos em determinado contexto a ser estudado (ANDRÉ, 2005).

Para se compreender tal contexto, privilegiou-se então a pesquisa qualitativa de abordagem fenomenológica, que tenta apreender o significado que acontecimentos e interações têm para as pessoas e situações particulares. Neste aspecto, esse tipo de investigação assemelha-se justamente à já citada tradição *weberiana*, que enfatiza a compreensão interpretativa das situações investigadas e interações humanas. Neste tipo de abordagem, não se presume que se conhece o significado das coisas, mas que a pesquisa se inicia pelo silêncio (BOGDAN; BIKLEN, 1994), na tentativa de captar aquilo que pretende compreender.

2.4 Estudo de Caso e a abordagem *Multicasos*

Pelo fato da proposta de investigação aqui apresentada também se caracterizar por aprofundar o conhecimento sobre uma realidade específica, optou-se por realizar um estudo de caso que apresenta como principal vantagem a verticalidade do seu caráter explicativo e compreensivo sobre determinado contexto investigado, o que estabelece grande aproximação com as análises qualitativas. Além do mais, o estudo de caso possibilita não só o aprofundamento do objeto, mas, se bem conduzido, não se contenta em fornecer uma simples descrição do real, mas oferecer compreensão mais alargada sobre o fenômeno estudado. Tal profundidade ligada ao caso particular não exclui generalizações com outros contextos congêneres, e, ao mesmo tempo, não submete o caso estudado às restrições ligadas à comparação do caso com outros casos (LAVILLE; DIONNE, 1999).

No caso desta investigação, pelo fato de se ter como *locus* de pesquisa a RFEPCT, optou-se por desenvolver um estudo de caso na modalidade multicasos. Para Yin (2005, p. 33), “a pesquisa de estudo de caso inclui tanto estudos de caso único quanto de casos múltiplos”. Ainda segundo Yin (2005), citado por Herriot e Firestone (1983), “projetos de casos múltiplos apresentam vantagens e desvantagens distintas em comparação aos projetos de caso único. As evidências resultantes de casos múltiplos são consideradas mais convincentes, e o estudo global é visto, por conseguinte, como algo mais robusto” (YIN, 2005, p. 68, *apud* HERRIOT; FIRESTONE, 1983).

A opção de abordar a tipologia do estudo de caso na modalidade *multicasos* teve como intuito possibilitar oferecer panorama mais ampliado acerca dos desafios da formulação de políticas institucionais de EaD, quando da oferta de EP nos níveis técnico e de graduação, envolvendo os 05 (cinco) Institutos Federais de Minas Gerais. De tal maneira, e em conjunto com o entendimento geral dos processos de formação de agenda da EaD, no plano macro da RFEPCT em todo o país, a tipologia *multicasos*, particularmente, propiciou avançar na apreensão, de forma ainda mais aprofundada, da realidade dos IF's mineiros, enquanto estabelecimentos integrantes da rede de ensino supracitada.

2.5 Os casos investigados: os Institutos Federais de Minas Gerais no contexto da RFEPCT e demais recortes procedidos no universo da pesquisa

Os IF's foram implantados por meio da Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Juntamente com a criação desses institutos, como são popularmente conhecidos, referida lei também instaurou a RFEPCT, formada por 38 (trinta e oito) Institutos Federais, 02 (dois) CEFET's, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), 22 (vinte e duas) escolas técnicas vinculadas às universidades federais e o Colégio Pedro II²⁰.

A origem histórica da RFEPCT, entretanto, remete à criação das Escolas de Aprendizes Artífices, ainda no ano de 1909, por meio do decreto n. 7.566, pelo então Presidente Nilo Peçanha. Durante sua trajetória, a rede passou por algumas transformações, em função das mudanças econômicas e sociais do país, sempre alinhada ao seu objetivo principal de oferecer formação profissional e contribuir com a qualificação da população para atender às demandas e desafios do mundo do trabalho.

Em 1942, inicia-se a transformação das Escolas de Aprendizes Artífices para as denominadas Escolas Industriais e Técnicas, e, em 1959, as Escolas Industriais e Técnicas são transformadas em Escolas Técnicas Federais. A partir de 1994, com a promulgação da lei 8.984, as Escolas Técnicas Federais são transformadas em CEFET's, medida que também institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica. As Escolas Agrotécnicas Federais também são integradas ao sistema, ao final da década de 1990 (SETEC/MEC, 2010).

Após a instauração do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, a rede sofre sua mais recente mudança, com a institucionalização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e o advento dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e *multicampi*, especializados na oferta de EPT nas mais diferentes modalidades.

O modelo dos Institutos Federais surge como uma autarquia de regime especial de base educacional humanístico-técnico-científica. É uma instituição que articula a educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, especializada

²⁰ GOV.BR. Ministério da Educação. *Saiba o que é e quais são as instituições que formam a Rede Federal de educação profissional e tecnológica do país*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/rede-federal-inicial>. Acesso em: 18 ago. 2021.

na oferta de educação profissional e tecnológica em diferentes níveis e modalidades de ensino (SETEC/MEC, 2010, p. 18)

O processo de institucionalização dos Institutos Federais traz em si uma série de nuances. Entre estas, destaca-se o papel ampliado assumido por eles, que vai desde a sua equiparação às Universidades, do ponto de vista da sua autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar, até o seu caráter de interiorização, no sentido de levar a EPT para localidades que vão além dos grandes centros urbanos.

Outro ponto a se destacar é exatamente o aspecto da diversificação de suas finalidades e opções de ofertas, que abarcam desde os cursos FIC's, voltados aos trabalhadores com baixa ou sem nenhuma qualificação, até a possibilidade de criação e manutenção de Programas de Pós-graduação *Stricto Sensu*, incluindo a EaD.

Em Minas Gerais, a RFEPCT abarca um conjunto bastante variado de instituições. No estado, tal rede é constituída de 12 (doze) estabelecimentos²¹, sendo 05 (cinco) Institutos Federais: o Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), Instituto Federal do Norte de Minas (IFNMG), Instituto Federal do Sul de Minas (IFSULDEMINAS), Instituto Federal do Sudeste de Minas (IFSUDESTEMG) e Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM). A rede ainda é composta por 01 (um) Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET-MG), 01 (uma) Escola Técnica de Saúde da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), 01 (um) Centro de Formação em Saúde da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), 01 (um) Centro Técnico Pedagógico, 01 (um) Colégio Técnico e 01 (um) Teatro Universitário, vinculados à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e 01 (um) Centro de Ensino e Desenvolvimento Agrário da Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Cabe lembrar que, no presente texto, apenas os IF's de Minas Gerais serão focados, não só com a finalidade de delimitar o campo de investigação, mas também para reunir autarquias federais que apresentam características semelhantes, principalmente no plano de sua atuação como instituições públicas de ensino nas esferas jurídica, administrativa e pedagógica, inclusive com o mesmo ano de fundação e mesma sustentação do ponto de vista legal²².

²¹ MINAS GERAIS. Institutos Federais e seus *Campi*. Disponível em: http://simec.mec.gov.br/academico/mapa/dados_instituto_edpro.php?uf=MG. Acesso em: 7 out. 2021.

²² Os institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia foram criados no Brasil pela Lei n. 11.892, em 2008, como instituições pluricurriculares e *multicampi*, especializadas na oferta de educação profissional e tecnológica (EPT) em todos os seus níveis e formas de articulação com as demais modalidades de ensino. Nesta pesquisa, deve-se dizer, optou-se por privilegiar a análise dos Institutos Federais de Minas Gerais com o intuito de oferecer

A escolha de estudar os institutos integrantes da RFEPCT foi assentada em três fatores fundamentais, já parcialmente comentados neste texto. Em primeiro lugar, pelo histórico de debate e pelas ações desenvolvidas, há pelo menos 10 (dez) anos, em direção à construção de propostas para a institucionalização da EaD, no âmbito dessa rede de ensino. Tal movimento é documentado tanto nos relatórios elaborados pelos GT's de Institucionalização da EaD do CONIF como na recente publicação de diretrizes para a institucionalização da EaD voltada aos integrantes da RFEPCT.

Em segundo lugar, pelo fato dos IF's terem acumulado experiência no campo da EaD no nível da Educação Básica, isto é, no oferecimento de cursos técnicos de nível médio. No Brasil, particularmente, após a década de 1990, as experiências acumuladas no plano dos investimentos e até mesmo em termos de avanços na legislação de EaD, muitas vezes, se concentraram no Ensino Superior, com forte participação das Universidades, em função do processo de consolidação da UAB, principalmente. Nesse caso, as experiências de EaD, focalizando a Educação Básica, ainda que somente na esfera do Ensino Médio, se apresentaram como um campo bem menos explorado, tanto na esfera das práticas estabelecidas pelas instituições ofertantes, como no tocante aos desenhos pedagógicos utilizados por elas, assim como pela ótica dos modelos de oferta privilegiados. Isso sem falar do debate epistemológico restrito sobre a EP a distância, ainda que as instituições tenham participado do mencionado Programa e-Tec Brasil, que não teve a mesma pujança e solidez da UAB.

Em terceiro lugar, a escolha por se estudar os institutos integrantes da RFEPCT se justificou pela situação orçamentária atual da EaD dos IF's, conforme já se destacou. Os avanços procedidos pela MO/CONIF, a partir de 2018, no que se refere ao estabelecimento de uma política de fomento para cursos próprios e institucionais, fora do arcabouço dos programas externos²³, proporcionou a reunião de condições concretas e objetivas de expansão da

um padrão ao exame proposto relativo ao advento de políticas institucionais para a EaD nesses estabelecimentos. Nesse caso, as Escolas Técnicas, por se vincularem às políticas internas das Universidades Federais, e o CEFET-MG, por ser um centro engendrado em um outro contexto histórico e dentro de uma outra institucionalidade e concepção organizacional, por ora, diversa dos Institutos Federais, não fizeram parte do escopo da investigação. Compreensão mais alargada sobre a concepção particular dos Institutos Federais e sobre o que os difere das demais escolas da RFEPCT, pode ser encontrada em publicação disponibilizada em: IFECT. *Um novo modelo em Educação Profissional e Tecnológica – concepções e diretrizes*. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6691-if-concepcaoediretrizes&category_slug=setembro-2010-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 4 ago. 2021

²³ Cabe salientar que a Matriz CONIF, desde 2010, já contabilizava matrículas de cursos EaD oriundas de ofertas de programas externos como UAB e e-Tec Brasil. Será a partir de 2018, no entanto, que o orçamento da RFEPCT definirá modelo de financiamento para os cursos próprios e institucionais.

modalidade em função das diretrizes de financiamento estabelecidas. Esse último ponto, deve-se enfatizar, é absolutamente central para esta pesquisa, tendo em vista que a RFEPCT, desde 2018, começa a contar com novas diretrizes orçamentárias estabelecidas pela MO/CONIF, nas quais fez-se possível prever uma política de financiamento para seus cursos institucionais e próprios de EaD, já que a matriz, até este ano, computava um percentual significativamente menor para matrículas de estudantes oriundos de programas externos de fomento, como UAB e e-Tec Brasil. O estudo voltou-se, portanto, para as experiências efetivadas pelos 05 (cinco) Institutos Federais de Minas Gerais, no âmbito do desenvolvimento das políticas institucionais de EaD com financiamento próprio, estabelecido pelas novas condições orçamentárias no plano do fomento interno e com especial atenção para os níveis técnico ou de graduação.

Cabe também esclarecer que o interesse e o olhar especial para os cursos técnicos e de graduação no presente estudo se justificaram por dois motivos principais: o primeiro, diz respeito à missão dos IF's de ofertar EP em nível técnico²⁴, como tem sido a tradição da RFEPCT, ainda que, nas últimas décadas, também tenha expandido suas ofertas em nível superior, especialmente no plano da Educação Tecnológica, fomentando a oferta de cursos voltados à formação de tecnólogos, engenharias e outros cursos, em alinhamento com os eixos tecnológicos dos IF's e seus arranjos produtivos locais.

Em segundo lugar, faz-se necessário recordar que, a lei que cria os IF's, determinou que parte de suas vagas ofertadas, em torno de 1/5 (um quinto), deveria ser voltada ao campo da formação de professores (programas de formação pedagógica, com a oferta de licenciaturas e cursos de pós-graduação). Nesse sentido, o movimento da institucionalização nesses estabelecimentos tem ocorrido tanto na oferta de cursos técnicos de nível médio como na oferta de graduação e pós-graduação, em alinhamento com a missão institucional dos integrantes da RFEPCT.

A presente tese, assim, e como já dito, focaliza os níveis de ensino supracitados pelo fato dos programas de fomento externo, como e-Tec Brasil e UAB, historicamente, terem se voltado ao fomento desses níveis educacionais. Por tal razão, o presente estudo objetivou captar justamente a transição do modelo de fomento externo para o modelo de financiamento institucional,

²⁴ A Lei n. 11.892 de 29 de Dezembro de 2008, que institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, estabelece que cada instituição deve garantir a oferta de no mínimo 50% de suas vagas para a educação profissional técnica de nível médio.

concentrado em ofertas próprias e em níveis semelhantes para uma análise mais coerente do movimento de institucionalização.

2.6 Procedimentos de coleta de dados

Durante o processo de investigação, utilizou-se para o desenvolvimento desta pesquisa a abordagem documental para fins de coleta de dados, instrumento este que fora de grande valia, especificamente por se tratar de um estudo de natureza qualitativa, no universo da tipologia de estudos de caso. Tal instrumento contribuiu para a compreensão dos sentidos e dos significados do contexto investigado e serviu de base interpretativa para delinear o panorama acerca das políticas institucionais de EaD da RFEPCCT em Minas Gerais.

Yin (2005), ao tratar das diversas fontes de evidências para a coleta de dados no âmbito da tipologia dos estudos de caso, destaca:

é provável que as informações documentais sejam relevantes a todos os tópicos de estudo de caso. Este tipo de informação pode assumir muitas formas e deve ser objeto de planos explícitos de coleta de dados [...] Devido ao seu valor global, os documentos desempenham um papel explícito em qualquer coleta de dados, ao se realizar um estudo de caso. Buscas sistemáticas por documentos relevantes são importantes em qualquer planejamento para a coleta de dados (YIN, 2005, p. 112-114).

Já Mazzotti e Gewandszajder (2004) destacam a validade da análise de documentos para as pesquisas numa perspectiva ampla e para o pesquisador em particular:

Qualquer que seja a forma de utilização dos documentos, o pesquisador precisa conhecer algumas informações sobre eles, por exemplo, por qual instituição ou por quem foram criados, que procedimentos e ou fontes utilizaram e com que propósitos foram elaborados. A interpretação de seu conteúdo não pode prescindir dessas informações (MAZZOTTI; GEWANDSZAJDER, 2004, p. 169).

Sob essa perspectiva, portanto, a análise de documentos foi empregada como estratégia fundamental de levantamento de informações para compreensão da realidade investigada. Nesse aspecto, a coleta de dados para o desenvolvimento desta pesquisa em base documental foi estruturada em duas etapas principais.

Na primeira etapa do levantamento dos dados, a análise documental foi utilizada como recurso para se compreender os fatores explicativos da formação de agenda, relacionados à temática da

EaD, no interior da RFEPCCT. Num segundo momento, a análise de documentos também foi empregada para o entendimento de como aconteceram os processos de formulação das políticas institucionais para modalidade, com base nas experiências vivenciadas pelos IF's de Minas Gerais, no contexto do atual movimento de institucionalização da área.

Assim, na primeira parte da análise documental, com suporte de extensa pesquisa bibliográfica, procurou-se recorrer a mais diversas fontes. De tal forma, valeu-se tanto do histórico do debate sobre a EaD no país, particularmente no plano das iniciativas de EP, como das referências relacionadas ao campo das políticas públicas implantadas para a área, no plano nacional. Abordou-se, também, a trajetória das ações desenvolvidas pelos GT's de EaD do CONIF nos últimos anos, as quais tiveram grande importância para o fortalecimento da pauta EaD no conjunto da RFEPCCT - essa base documental teve papel estratégico para se delinear o quadro do processo de construção de agenda e/ou “mudança de agenda” interna da EaD, dentro da RFEPCCT.

Teve também lugar, nesse primeiro movimento de análise, exame sobre as publicações oficiais da RFEPCCT para a EaD na forma de orientações formais; para tanto, houve o entendimento de que essas publicações se colocaram como um movimento de formação de uma nova agenda para a EaD na RFEPCCT no plano da institucionalização da modalidade. Com isso, promoveu-se um balanço sobre: a) as “Diretrizes para a Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica” nos módulos: histórico, legislação e infraestrutural; e b) a “Metodologia Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico” dos anos 2018, 2019 e 2020. O exame dessa documentação do CONIF, deve-se pontuar, foi avaliado como a etapa inicial da formulação das políticas institucionais para a EaD na RFEPCCT dentro de um processo de planejamento e decisão encaminhada/formalizada que se constituiu como solução para atacar um problema concreto sobre os rumos da modalidade na rede – diante de tal contexto, foram delineados modelos e objetivos a serem cumpridos no plano da institucionalização da EaD nos próximos anos.

Numa segunda parte da análise de documentos, foram realizados dois movimentos diferentes e complementares para se apreender os processos de formulação das políticas de EaD engendrados no interior dos IF's mineiros. Primeiramente, buscou-se aferir se existem e quais são as iniciativas da EaD que foram materializadas e efetivadas, na forma de documentos concretos. Assim, apurou-se junto aos IF's investigados se existem resoluções aprovadas por

órgãos deliberativos institucionais e se há diretrizes, parâmetros e/ou regulamentações específicas direcionados às políticas institucionais de EaD. Esse movimento inicial buscou detalhar como a institucionalidade da EaD se efetiva nesses estabelecimentos, no âmbito da instauração de normas e orientações para encaminhamento de referidas políticas institucionais.

Em segundo lugar, tentou-se analisar se os documentos institucionais existentes nos Institutos Federais de Minas Gerais incorporam a EaD e como o fazem. Nesse aspecto, verificou-se de que maneira textos oficiais, normativas e demais regulamentações absorvem a modalidade, isto é, procurou-se verificar o outro caminho percorrido pelos IF's em direção à formulação de suas políticas para EaD. Desse modo, e sob uma perspectiva analítica, foram examinadas as propostas pedagógicas e os planejamentos institucionais dos institutos de Minas Gerais, apreciando Planos de Desenvolvimento Institucional (PDI's) e Projetos Pedagógicos Institucionais (PPI's) vigentes, além de regulamentações de atividade docente (RAD's) que ajudam a compreender os direcionamentos de cada estabelecimento no tocante às facetas de institucionalização da modalidade a distância. De forma complementar ao exame procedido, ainda se apurou junto aos Núcleos Gestores de EaD de cada instituto as impressões de cada órgão sobre a tarefa específica de encaminhar seus processos de institucionalização da modalidade.

Também foram apreciados planos e previsões orçamentárias a fim de se identificar investimentos financeiros depreendidos pelos estabelecimentos de ensino pesquisados, uma vez que tais investimentos possuem papel estratégico e central no conjunto de ações com vistas a institucionalização da EaD nos institutos, especialmente pela importância da instauração de um novo padrão de financiamento das ofertas.

2.7 Os modelos de análise

Para além dos 02 (dois) movimentos empreendidos e destacados acima, foram reunidos, para fins de compreensão mais apurada sobre a problemática investigada, alguns instrumentos teórico-metodológicos de análise, sobretudo do campo das políticas públicas. Referido movimento teve como intuito alcançar compreensão mais alargada dos movimentos de agenda e formulação das políticas institucionais em destaque, particularmente no âmbito dos institutos

investigados e considerando o fato de que tais aspectos – demarcados - integraram, de modo central, os objetivos planejados pela pesquisa.

No caso da presente tese, a ideia de ciclo de políticas públicas teve um peso primordial para o desenvolvimento do estudo, principalmente por desvelar os delineamentos da formação de agenda para a EaD na RFEPCT, passando pelos desdobramentos dos processos de formulação de políticas institucionais nesse *locus* específico.

Nesse particular, os estudos e as análises referentes às políticas públicas aqui pontuados se concentram, em geral, em investigar processos relativos às decisões políticas que se materializam em planos engendrados por governos, na figura de tomadores de decisão, para o encaminhamento de resoluções para os mais diversos problemas enfrentados sob a forma de soluções efetivas a serem apresentadas.

Araújo e Rodrigues (2017) elucidam a importância das análises relativas às políticas públicas:

a análise das políticas públicas tem como objeto de estudo as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação. As políticas públicas, enquanto objeto de estudo, configuram, em primeiro lugar, processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e de decisão — local, regional, nacional e transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores — governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupos de interesse, públicos-alvo e organismos transnacionais —, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 11-12).

Contudo, e apesar dos instrumentos teórico-analíticos do campo das políticas públicas muitas vezes se voltarem para um plano de caráter mais macro, relativo, sobretudo, às instâncias governamentais nos diversos níveis, seus pressupostos oferecem grandes contribuições para o terreno das análises de natureza mais micro, como no caso dos processos pertencentes ao universo das políticas institucionais, iniciativas estas que são executadas no interior de organizações e/ou corporações²⁵.

²⁵ O modelo do ciclo de políticas públicas, apreendido por J. Kingdon, é voltado às agendas políticas mais amplas relacionadas, sobretudo, à dinâmica das diferentes instâncias governamentais. Ao utilizar o modelo desse autor para tratar das análises de agenda e da formulação das políticas de Educação a Distância numa perspectiva mais global, concernentes à EaD pública nacional e à RFEPCT de todo o país, optou-se por adaptar tal modelo também à esfera mais local, dentro daquilo que o recorte da pesquisa privilegiou, isto é, à realidade da RFEPCT de Minas Gerais, na figura de seus 05 (cinco) Institutos Federais. No entanto, a título de complementação do exame realizado, juntou-se às apurações de agenda e formulação de políticas de EaD locais alguns pressupostos teórico-

Nesse aspecto, os fatores que estariam ligados no plano das instâncias governamentais, no caso das políticas institucionais, se conectam aos diversos níveis de gestão, na figura dos responsáveis pelos órgãos e estabelecimentos investigados, dentro do que discute Spíndola e Pereira (2018), em que as políticas institucionais servem “para alinhar as atividades realizadas pelos colaboradores aos objetivos planejados pelos gestores, de modo a determinar uma direção a ser seguida e os limites que devem ser respeitados” (SPÍNDOLA; PEREIRA, 2018, p. 147).

Para Lotta (2019), políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo no qual é possível identificar diferentes fases. Para essa autora, entender tais etapas do processo é uma condição fundamental para a compreensão do universo das políticas. Além disso, os estudos com essa intenção,

[...] têm como ponto de partida a ideia de que as políticas públicas podem ser analisadas como um ciclo que perpassa diferentes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Esse ciclo não condiz necessariamente com a realidade, mas é um relevante instrumento analítico (LOTTA, 2019, p. 12).

Nesse particular, o modelo de análise de “múltiplos fluxos” se constituiu como referencial interessante e de grande valia na tarefa de se compreender, de forma aprofundada, o movimento de formulação das políticas institucionais de EaD nos IF’s de Minas Gerais, identificando ainda qual o lugar ocupado por essa modalidade nas agendas desses institutos.

Capella (2005) apresenta alguns fundamentos conceituais e teóricos acerca do modelo de múltiplos fluxos Kingdon, a fim de oferecer alguns subsídios para a compreensão do processo de formação de agenda e de formulação de políticas públicas. Para a autora citada, Kingdon busca responder por que alguns problemas se tornam importantes para um governo e como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, ao passo de se transformar em uma política pública concreta. De tal forma, e com base nessa questão inicial, as políticas públicas seriam formadas por quatro processos principais no âmbito do modelo: a) o estabelecimento de uma agenda de políticas; b) a especificação de alternativas a partir de um universo de escolhas; c) a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis; e d) a implementação da decisão tomada a partir de tais alternativas postas. No caso do modelo de Kingdon, ele se preocupa particularmente com os dois primeiros processos, denominados na

metodológicos ligados às abordagens institucionais/neoinstitucionais, de forma a acrescentar elementos agregadores às análises procedidas e focalizar os arranjos institucionais dos estabelecimentos estudados, incrementando as investigações processadas.

literatura do campo como estágios pré-decisórios para a formação da agenda e a especificação de alternativas que se desdobra na etapa da formulação.

De acordo com Kingdon (*apud* CAPELLA, 2005), a agenda governamental pode ser definida então como “um conjunto de assuntos sobre os quais o governo, e pessoas ligadas a ele, concentram sua atenção num determinado momento” (CAPELLA, 2005, p. 03). Nesse âmbito, o interesse do autor se debruça sobre tentar entender como algumas questões são consideradas na formulação das políticas sob o ponto de vista do movimento de ascensão à agenda governamental.

Capella (2005), nesse sentido, tenta demonstrar que a ascensão à agenda ou mudanças na agenda, a partir do modelo de Kingdon, obedece à lógica de três fluxos decisórios: a) o fluxo de problemas; b) o fluxo de soluções e/ou alternativas; e c) o fluxo das políticas. Esses fluxos são considerados independentes, sendo que, em momentos críticos, tais fluxos convergem, permitindo então a mudança de agenda ou a ascensão de um problema à agenda governamental.

Isso ocorre quando os três fluxos são reunidos, isto é, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas são propícias, gerando uma oportunidade de mudança na agenda, havendo um movimento de convergência para ascensão. A convergência dos fluxos é influenciada, sobretudo, pelo fluxo de problemas, mediante a atração da atenção ou pelas mudanças que ocorrem na dinâmica política, quando se tem um clima nacional favorável ou uma mudança de governo. Assim, propostas, alternativas e soluções só chegam à agenda quando os problemas são reconhecidos ou a dinâmica política cria oportunidade para que essas ideias sejam focalizadas. Esses dois fluxos geram as denominadas janelas de oportunidade, hiato que atrai a junção dos fluxos para produzir a mudança de agenda ou o nascimento da política pública.

Conforme se analisou, Kingdon estabelece a distinção entre condições e problemas, visando explicar como uma questão é reconhecida como problema, tanto no âmbito de um governo, como na interpretação dos denominados formuladores de políticas. Segundo o autor, as condições não passam de “situações socialmente percebidas”. Já os problemas são condições que passam a ser interpretadas e percebidas pelos formuladores de políticas, exigindo deles um entendimento de que é preciso agir a respeito daquela questão explicitada (CAPELLA, 2005).

Para Capella (2005), as condições passam ao estado de um problema efetivo a partir de alguns “mecanismos” de interpretação, tais como a) indicadores; b) aparecimento de eventos ou crises; ou c) a existência de *feedbacks* que emergem pela existência de outras políticas. Logo, um problema, ao ser reconhecido, passa a ocupar um espaço na agenda governamental; no entanto, os mecanismos citados por Kingdon, por si, só não determinam a existência de um problema, já que este é uma construção social e depende de interpretações, as quais o fazem ou não passar por um processo de reconhecimento.

As ideias geradas no fluxo de soluções não estão necessariamente relacionadas a problemas específicos, como explica Kingdon. Essas não se apresentam de forma bipolarizada, pois guardam, como foi explicitado anteriormente, certa independência. A geração de alternativas e soluções ocorre nas comunidades políticas, que são geralmente compostas por especialistas, tais como pesquisadores, parlamentares, funcionários públicos, analistas de grupo de interesses etc. (CAPELLA, 2005).

Ainda segundo Capella (2005), os especialistas produzem nas comunidades determinadas ideias que se colocam no contexto de soluções e alternativas, o que Kingdon denominou de caldo primordial de ideias ou caldo primitivo de ideias. Nesse processo, algumas delas sobrevivem, outras são combinadas e outras ainda são descartadas²⁶ - aqui se coloca uma competição que desemboca em uma seleção de ideais, com base em critérios técnicos, custos, valores compartilhados, exigindo razoável aceitação e receptividade dos formuladores. O resultado é que, partindo de um grande número de ideias, um pequeno conjunto é levado ao topo, o que Kingdon denomina de “caldo primordial de políticas”, isto é, alternativas que são efetivamente levadas em consideração no processo decisório.

Capella (2005) explica ainda que, quando as propostas são viáveis, elas são rapidamente difundidas, pois em geral são fragmentadas e dependem de difusão, multiplicação e espalhamento. Autores de ideias defendem e tentam dar audiência as suas propostas de forma que estas sejam efetivamente consideradas. À medida que algumas ideias sobrevivem à seleção,

²⁶ Vale a pena citar aqui o exemplo de Silva e Ferreira (2018) sobre a tentativa de criação da Universidade Aberta e a Distância do Brasil nos moldes da The Open University da Inglaterra. Em 1972, o Governo Federal enviou ao país europeu um grupo de educadores, tendo à frente o conselheiro Newton Sucupira. O relatório final marcou posição reacionária às mudanças no sistema educacional brasileiro, colocando grande obstáculo à implantação da Universidade Aberta e a Distância do Brasil (FERREIRA, 2018, p. 03-04).

a partir do reconhecimento da comunidade, tais pensamentos se tornam potencialmente factíveis (ideias têm centralidade importante no modelo da escolha de alternativas de Kingdon).

O fluxo político é independente, tem suas regras e possui dinâmica própria. Não guarda, portanto, dependência com problemas e alternativas disponíveis. É construído em torno de coalizões, barganhas e negociação política. (CAPELLA, 2005). No modelo de Kingdon, três elementos, no âmbito da dinâmica política, exercem influência na agenda governamental: a) o clima e/ou humor nacional; b) as forças políticas organizadas; e c) as mudanças de governo.

O clima e/ou humor nacional é a situação em que pessoas compartilham das mesmas questões durante um período de tempo e que pode ser um campo fértil para ideias germinarem. O clima pode ativar a percepção dos participantes sobre o processo decisório, criando incentivo para algumas questões e desestimulando outras, facilitando que tais questões cheguem à agenda e outras não.

Já as forças políticas organizadas e/ou grupos de pressão trabalham no apoio e oposição acerca de algumas questões, sinalizando conflitos em um movimento de equilíbrio de forças que envolvem custos políticos significativos. Isso pode significar o abandono de uma agenda ou um consenso que sinalize um ambiente propício para a avaliação dos formuladores de política.

Por fim, as mudanças no governo podem ser entendidas como a existência de pessoas estratégicas na estrutura governamental, tais como a composição de congresso, a chefia de órgãos e agências públicas, disputas em torno de uma jurisdição ou campos de atividade ou mesmo a luta por atuação em determinados seguimentos de governo, entre outros. Esse processo pode alterar a agenda, seja na inclusão de itens ou no bloqueio ou permanência de pontos. Assim, mudanças nesses postos governamentais podem indicar impactos significativos na agenda, levando à imobilidade, à inclusão de questões ou fazendo com que algumas delas sejam ignoradas ou postas de lado. O importante de se determinar neste momento é que todos os três fatores delineados determinam o clima político para a mudança de agenda ou sua restrição, com maior peso para o clima nacional e as mudanças dentro do governo.

O modelo de múltiplos fluxos é bastante elucidativo para a compreensão dos processos que se referem à etapa de como se dá a ascensão de determinadas matérias de interesse da sociedade à agenda do estado. Nesse sentido, o referencial oferece instrumentos de análise valiosos para um

entendimento amplo acerca dos caminhos da formulação de políticas públicas, o que permitiu avaliar o contexto, por exemplo, dos programas indutores de EaD no Brasil, ou mesmo posicionar a pauta da institucionalização da modalidade na agenda interna da RFEPECT.

Quadro 1 - Formação de Agenda – Modelo de Múltiplos Fluxos

Formação de Agenda – Modelo de Múltiplos Fluxos de J. Kingdon		
Fluxos	Dinâmica	Ascensão de Pauta à Agenda e/ou Mudança de Agenda
Problemas	Precisam ser reconhecidos pelos formuladores. Ocorrem com o auxílio de indicadores, eventos/crises ou <i>feedbacks</i> de outras políticas.	Ocorre mediante a convergência entre os 03 (três) fluxos independentes (problemas, soluções/alternativas e definição política).
Soluções e/ou Alternativas	Com problemas sendo reconhecidos, há o advento de ideias por especialistas (competição de ideias), que dependem da aceitação dos formuladores para a transformação em soluções/alternativas (processo de seleção das ideias).	
Políticas	As ideias germinam como soluções políticas, mediante fatores como clima e/ou humor nacional favorável, influência de forças políticas/grupos de pressão e mudanças eventuais/habituais de governo.	

Fonte: CAPELLA, 2005.

O contexto das agendas governamentais, no entanto, também elucida a importância da etapa da formulação de políticas como um caminho a ser seguido para o nascimento de uma determinada ação concreta visando solucionar um problema constituído. Do ponto de vista da formulação de políticas, Lotta (2019) define o conceito como sendo uma segunda fase do ciclo da implementação de políticas públicas. Segundo a autora, essa segunda etapa

[...] é o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos. As análises sobre essa fase buscam compreender como as políticas públicas foram formuladas, quais atores estavam envolvidos nesse processo, em que medida a formulação é mais radical ou incremental, o papel das coalizões, entre outros [...] (LOTTA, 2019, p. 13).

Já Capella (2018) explicita a natureza da etapa da formulação em políticas públicas como um momento dedicado à avaliação de alternativas, soluções, ações e proposições para enfrentar questões ou problemas formalmente reconhecidos. Nesse contexto, a autora, com base nas ideias de Howlett e Mukherjee (2017), define:

formulação é o estágio da produção de políticas em que uma variedade de opções disponíveis é considerada e, em seguida, reduzida a um conjunto sobre o qual atores relevantes, especialmente o governo, podem concordar que sejam úteis para lidar com uma questão de política pública (HOWLETT; MUKHERJEE, 2017, p. 6 - **tradução nossa**) (CAPELLA, 2018 *apud* HOWLETT; MUKHERJEE, 2017, p. 71).

Nesse caso, as soluções encaminhadas no plano da formulação de políticas apresentam algumas características, conforme discutido por Capella (2018) no livro **Formulação de Políticas**²⁷. Para essa autora, soluções estabelecem conexões com problemas existentes na realidade, mas também podem ser geradas antes mesmo dos problemas existirem. Assim, o delineamento de soluções está mais relacionado às consequências que se esperam delas quando se adotam determinadas medidas.

As soluções também envolvem instrumentalização, isto é, medidas efetivas e procedimentos formalizados que tomam forma por meio de leis, alterações orçamentárias, estabelecimento de programas e delineamento de ações concretas. Além disso, as soluções servem mais para reafirmar e legitimar as escolhas e os discursos governamentais, dentro do que se espera da atuação dessas instâncias públicas, como formas de agir e tratar determinadas questões que se apresentam na realidade. A seleção de alternativas, contudo, antecede a etapa de tomada de decisão (CAPELLA, 2018, p. 73-74).

Capella destaca também, dentro dessas diferentes características, o peso dos instrumentos e ferramentas que são mobilizados para a formulação de políticas, isto é, os fluxos pelos quais tais políticas são desenhadas:

a seleção de alternativas envolve atores governamentais e atores externos ao governo em um processo de debate sobre como o Estado pode lidar com problemas públicos. Parte relevante desse debate está relacionada aos meios que os governos têm a sua disposição para lidar com esses problemas, ou seja, aos seus instrumentos ou ferramentas. Assim, um aspecto fundamental da formulação é compreender que as políticas públicas são desenhadas por meio dos instrumentos capazes de traduzir as intenções dos formuladores de políticas em um conjunto de ações concretas (CAPELLA, 2018, p. 74-75).

²⁷ CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

Com base nas ideias de Hood (1986), Capella (2018) afirma que os instrumentos são importantes recursos para definição das estratégias a serem utilizadas para se chegar à formulação concreta das políticas propriamente ditas. Segundo ela, Hood (1986) estabelece a categorização de 04 (quatro) instrumentos principais:

[...] a) nodalidade, que envolve a posição de centralidade dos governos no sistema social, o que lhe assegura acesso a um conjunto de informações sobre problemas públicos; b) autoridade, relacionada aos poderes legais derivados da estrutura do Estado; c) tesouro, que corresponde aos recursos financeiros à disposição dos governos; d) organização, equivalente ao conjunto de estruturas organizacionais sob jurisdição governamental (CAPELLA, 2018, p. 76).

A nodalidade, por exemplo, pode estar relacionada à capacidade que os governos têm de acessar informações e recursos diversos para lidar com temas variados. De tal forma, os governos podem lançar mão de diferentes estruturas da burocracia, que incluem a compilação de dados para transformação de informações úteis ou a formação de comissões específicas, que auxiliam no balizamento para as tomadas de decisão (CAPELLA, 2018)

Dentro dos instrumentos de autoridade, vale a pena ressaltar duas ferramentas: a) regulação; e b) comitês consultivos. Segundo Capella (2018), no caso da regulação, essa pode ser entendida como

[...] a competência que os governos detêm para prescrever, ou seja, para recomendar em caráter oficial uma ação que deve ser executada [...]; podem existir regulamentações administrativas, baseadas em normas elaboradas e implementadas por órgãos da burocracia, como é o caso de regras, padrões, permissões, e outros mecanismos de controle aplicados sobre a vida econômica e social (CAPELLA, 2018, p. 78).

Sobre a vertente dos comitês consultivos, a autora avalia que

os comitês consultivos consistem em outra ferramenta à disposição dos governos, considerando seus recursos de autoridade. Essa ferramenta envolve o poder de trazer alguns atores para o centro do processo de produção de políticas públicas, permitindo que eles sejam ouvidos no processo de formulação e que tenham acesso aos tomadores de decisão. Alguns comitês são formalizados e têm funcionamento estável, enquanto outros podem ser informais e temporários (CAPELLA, 2018, p. 79-80).

Segundo Capella (2018), Hood (1986) ainda destaca outros dois instrumentos que contribuem com a formulação das políticas com ênfase naqueles baseados no tesouro, isto é, ferramentais governamentais que se baseiam na capacidade dos governos arrecadarem e distribuírem recursos financeiros. Nesse particular, no âmbito desse tipo de instrumento, destacam-se as

disputas ocorridas no interior da máquina estatal quando de competições que ocorrem entre os diversos programas e os grupos de interesse temáticos, já que estes buscam e concorrem por financiamento de suas ações.

Por fim, existem os instrumentos baseados na organização. Esses são entendidos como

[...] recursos à disposição dos governos, relacionados ao conjunto de suas estruturas organizacionais. Entre esses, a provisão direta talvez seja o instrumento mais amplamente utilizado pelos governos, mobilizando sua estrutura burocrática para executar ações nas mais diversas áreas de políticas públicas, como saúde, educação, defesa, ciência e tecnologia, assistência social, entre outras (CAPELLA, 2018, p. 81).

Ressalta-se nesse grupo de instrumentos baseados nos recursos organizacionais do Estado, as denominadas reorganizações institucionais, que estão relacionadas à criação de organizações ou às mudanças em estruturas existentes. Esse tipo de processo também é reconhecido como instrumento de política pública, no sentido da alteração da relação entre órgãos, processos de integração de estruturas organizacionais na administração pública e movimentos que podem representar maior controle por parte da administração ou até mesmo, num sentido contrário, ampliando a autonomia de certas entidades governamentais (CAPELLA, 2018, p. 83).

Por fim, Capella (2018) discute a influência dos atores no processo de construção de soluções dentro do movimento da formulação. Segundo a autora, os subsistemas, reconhecidos como comunidades ou redes de atores, também interferem nos direcionamentos das políticas, já que,

para além das ferramentas disponíveis e dos possíveis critérios de escolha a serem empregados, cabe ainda investigar a influência dos atores, seus interesses e ideias, no processo de construção dessas alternativas. E para compreender o papel dos atores na formulação, a literatura desenvolvida no campo de políticas públicas tem privilegiado a análise de subunidades do sistema político, espaços político-administrativos que têm recebido diferenciados tratamentos teóricos ao longo das últimas décadas, sendo de forma geral denominados como subsistemas [...] em tais subsistemas, as políticas são produzidas em um ambiente composto por diversas instituições e atores, geralmente reunidos em grupos mais ou menos coesos, que acabam se especializando e direcionando seus esforços para alguns aspectos específicos de uma política (CAPELLA, 2018, p. 98).

Capella (2018) ainda esclarece:

nos subsistemas, esse grupo de atores, que podem ser servidores públicos, grupos de interesse, pesquisadores acadêmicos, membros do legislativo, representantes de governos locais, entre outros, estabelecem redes de relacionamento e utilizam estratégias de persuasão e barganha de forma a privilegiar seus interesses[...]. (CAPELLA, 2018, p. 99).

Nesse caso, as redes têm um papel bastante preponderante no tocante aos processos de formulação, pois estas

[...] consistem em um sistema social no qual os atores desenvolvem padrões de relacionamento, envolvendo interação e comunicação, em torno de políticas públicas. Nessa rede, o relacionamento se estrutura em torno de uma coalizão líder (uma autoridade governamental, que pode ser um Ministério, uma agência) e seus aliados (dentro e fora do governo) e, de outro lado, um conjunto de atores (organizações, outras agências governamentais) que compõem a população-alvo da política (CAPELLA, 2018, p. 102-103).

Assim como as redes, Capella, utilizando-se das ideias de Kingdon e seu já citado modelo de múltiplos fluxos, afirma que as comunidades também são entendidas como conjuntos de especialistas que compartilham preocupações com relação de determinadas áreas, como saúde, educação etc. Essas comunidades podem fazer parte do governo, incluindo servidores e que estão ligados a atividades de planejamento ou outras áreas funcionais (CAPELLA, 2018, p. 104).

Capella (2018) ainda completa ao pontuar que

as comunidades são consideradas pelo autor como espaços fundamentais para a geração e experimentação de ideias que podem ser desenvolvidas e adotadas como políticas públicas pelos tomadores de decisão. São espaços de debate e difusão, essenciais à dinâmica do fluxo de soluções ou alternativas (CAPELLA, 2018, p. 105).

Abaixo, destaca-se o quadro-síntese com algumas dimensões do processo de formulação de políticas a partir do referencial metodológico privilegiado, com base nas ideias discutidas acima.

Quadro 2 - Dimensões da Formulação de Políticas

Dimensões da Formulação de Políticas Públicas	
Alguns Instrumentos de Formulação	Caracterização
Nodalidade	Uso de Dados/Informações internas da burocracia e/ou estruturas estatais e comissões.
Autoridade	Uso de processos de regulação/regulamentação e comitês consultivos.
Tesouro	Aspectos relativos a uso de recursos financeiros e seu processo de distribuição.
Organização	Relativa aos processos de organização/reorganização de estruturas internas e administrativas do estado, seus órgãos e entidades.

Comunidades/Redes de atores	Relativas à influência de líderes, organizações, grupos, agências dentro e fora do estado, além de especialistas de áreas específicas e membros da burocracia governamental.
-----------------------------	--

Fonte: CAPELLA, 2018.

Para além das fases de agenda e formulação de políticas, no contexto do ciclo de Kingdon, que fora bem elucidado por Capella, ainda, para fins de interpretação e análise dos dados levantados na pesquisa, também foram utilizadas outras teorias explicativas, de forma estruturar, de modo mais sistemático, o exame proposto, em alinhamento com os objetivos da investigação.

Nesse caso, os pressupostos utilizados não se delineiam como simples referenciais teóricos de base, mas como modelos de análise do campo das políticas públicas, que são identificadas como legítimos instrumentos metodológicos, com enorme contribuição para o entendimento da realidade investigada. Neste contexto, têm lugar os construtos específicos relacionadas às teorias institucionais e neoinstitucionais, para entendimento dos processos relativos à institucionalização da EaD.

Nesse particular, ao se visitar o conceito relativo à institucionalização, é preciso compreender inicialmente que se trata de um termo amplo oriundo da terminologia “instituição”. Com isso, para que se tenha clareza acerca dos fenômenos mais amplos ocorridos no interior das organizações, em geral e nas instituições educacionais em particular, Rocha (2005, p. 21, apud LEVI, 1991, p. 82) afirma que as instituições formais, nas quais se incluem os estabelecimentos de ensino, podem ser consideradas como um

[...] subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros, pois isto é algo que varia entre as instituições. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras (ROCHA, 2005, p. 21, apud LEVI, 1991, p. 82).

Tal conceito se apresentou como central para o desenvolvimento desta pesquisa, tendo em vista que o *locus* da presente investigação são os IF’s mineiros, instituições formais que têm vivenciado a transição e/ou acomodação de políticas públicas federais de EaD para a organização de ofertas próprias no âmbito dessa modalidade, no contexto da instauração de uma agenda concreta para a área. Nesse sentido, tal movimento tem sido caracterizado por disputas,

por acordos, pela instituição de regras e normas, entre outros arranjos institucionais, o que valoriza ainda mais o entendimento acerca dos termos aqui relacionados.

Nesse aspecto, as denominadas teorias institucionais têm importante relevância, tendo em vista que tais teorias têm se interessado em explicar exatamente as mudanças, as rupturas vivenciadas, assim como os processos que causam estabilidade e persistência nas formas de agir no interior das instituições, as quais têm se caracterizado por possuir uma dinâmica particular e interna, povoada por arranjos específicos e marcada pela interrelação dos mais diversos atores/organizações.

Deste modo, os fundamentos teóricos das denominadas ‘teorias neoinstitucionalistas’ apresentam contribuições fundamentais acerca dos movimentos internos de institucionalização da EaD experimentadas pelos IF’s mineiros. Tais abordagens teóricas se colocam como instrumentais analíticos importantes para a compreensão do difícil e complexo movimento de transição, isto é, da passagem das políticas governamentais de EaD em direção à instauração das políticas institucionais para a modalidade, captando, portanto, o processo da institucionalização.

A perspectiva neoinstitucionalista, por exemplo, é uma corrente teórica do campo das políticas públicas que se apresentou, ainda na década de 1980, como uma das alternativas dessa área investigativa que se contrapôs a outros modelos já consolidados, tais como as abordagens pluralista e marxista, até então dominantes. (ROCHA, 2005).

As correntes pluralistas e marxistas, diferentemente das neoinstitucionalistas, atribuem grande peso aos fatores externos (movimentos que emergem da própria sociedade) que influenciam diretamente as políticas públicas e que se dão num plano exterior à dinâmica interna do estado. Para pluralistas e marxistas, o foco está exatamente nos movimentos produzidos pela sociedade, que acabam por influenciar, de forma determinante, por assim dizer, os rumos tomados pelas políticas públicas no tocante às decisões, preferências ou escolhas realizadas no interior da máquina estatal num plano macro e nas instituições num plano micro.

No caso do pluralismo, por exemplo, a distribuição de poder nas sociedades se daria de forma mais ou menos permanente, composta de vários centros de poder, sem uma referência específica e soberana. Assim, diversos grupos de interesse e pressão se revezariam formando coalizões na

arena da luta política disputando espaço com vistas a elegerem temas prioritários para a concretização das políticas públicas (ROCHA, 2005). O estado aqui é considerado neutro na conciliação desses interesses que podem variar, dando-lhe, portanto, um caráter plural.

Já na abordagem marxista, as políticas estatais retratam fielmente as relações de poder e de classe da sociedade. Em última instância, as políticas estatais traduziriam os interesses do capital privado, e o estado seria entendido como o guardião maior desses interesses. O aparelho estatal, portanto, teria autonomia relativa, para não dizer comprometida com a manutenção das relações de dominação vigentes, sobretudo em torno da soberania do sistema capitalista e sua classe superior, a burguesia. Em ambas correntes, a ação estatal é uma resposta de estímulos externos advindos da sociedade. (ROCHA, 2005).

Na abordagem neoinstitucional, ao contrário, ao invés das políticas públicas estarem totalmente dependentes de desdobramentos externos advindos da sociedade, seja na esfera das pressões plurais dos grupos de interesse, ou na obediência das relações de poder representadas fidedignamente pelas estruturas de classe, tal concepção se apresenta como um modelo alternativo às perspectivas teóricas acima explicitadas. Nesse particular, o estado, em maior grau, e as instituições, em menor, passam a ser então o foco privilegiado da análise das políticas públicas. Segundo Rocha (2005), o neoinstitucionalismo defende que o estado não se configura como um espaço de submissão de interesses da sociedade civil, seja na forma de grupos ou classes sociais, como defendido por pluralistas e marxistas.

Nas análises neoinstitucionais, as ações estatais implementadas pelos funcionários públicos – a burocracia – obedecem muitas vezes a uma lógica própria, a uma tentativa de controle do estado e de suas instituições, sobre a própria sociedade, no sentido de um reforço de sua autoridade e de seu poder político. A burocracia estabelece políticas de longos prazos, muitas vezes diversas das demandas dos atores sociais externos. A visão desses atores estatais é abrangente sobre os problemas enfrentados e a burocracia também exerce controle no âmbito da implementação de políticas públicas, tendo acesso privilegiado à informação e às esferas de decisão. Nesse aspecto, as decisões políticas carregam interesses e percepções dessa burocracia para análise das políticas (ROCHA, 2005, p. 14-15).

Com isso, a abordagem neoinstitucionalista é útil à medida que chama a atenção exatamente para os fatores endógenos das políticas públicas, destacando que sim, as instituições importam,

por que é no contexto e no interior destas que ocorrem a interação, as disputas e os choques de interesses entre os mais diversos atores/organizações envolvidos, inclusive os funcionários da própria máquina estatal, num processo de dar voz aos atores e processos internos, que vivenciam a realidade concreta das políticas.

De acordo com Araújo e Cunha (2019), independente das variações teóricas dessa corrente de pensamento, é preciso considerar que,

de fato, as diferenciações internas entre as abordagens neoinstitucionalistas refletem distintas premissas ontológicas, epistemológicas e metodológicas que elas mobilizam. Entretanto, todas elas apontam a importância das instituições para a análise política, dado que criam maior regularidade no comportamento dos atores que disputam ideias e tentam imprimir seus interesses. Possivelmente, mais proveitoso do que reforçar as diferenças, o pesquisador deve aceitar os elementos inerentes às variações que compõem o Novo Institucionalismo, levantando os aspectos que unem as várias abordagens (ARAÚJO; CUNHA, 2019, p. 183).

Ainda para Araújo e Cunha, nos desenhos de pesquisa, caberia considerar fatores relacionados às instituições formais e informais, assim como o papel dos agentes na explicação das mudanças, conexões e interesses relacionados às políticas públicas. A ideia é entender o processo de interação entre os agentes, as instituições e as mudanças experimentadas no interior das políticas (ARAÚJO; CUNHA, 2019). A abordagem neoinstitucional oferece aqui importantes e fundamentais contributos, principalmente, para o entendimento dos processos de transição das políticas governamentais de EaD, que tem caminhado em direção ao movimento da institucionalização da modalidade, no interior das organizações públicas de ensino no Brasil.

Já sobre os movimentos específicos relacionados à institucionalização no âmbito das organizações, Souza *et al.* (2012), afirma, por exemplo, que, para essas entidades se tornem institucionalizadas, as mesmas precisam ser submetidas aos denominados processos de institucionalização, que, segundo este autor, se desenvolve em diferentes etapas. De acordo com Souza *et al.* (2012), que se utiliza das contribuições de Tolbert e Zucker (2007), o fenômeno da institucionalização se dá em 03 (três) fases distintas: a primeira seria entendida como a fase da habitualização ou pré-institucionalização; a segunda seria a fase da objetificação ou semi-institucionalização e a terceira a fase da sedimentação ou institucionalização total.

No entanto, privilegiou-se nesta pesquisa, o ponto de vista adotado por Vilela (2019), o qual afirma que a institucionalização pode ser entendida como um processo que ocorre aos poucos

e de maneira gradativa, na forma de estágios ou ciclos. (VILELA, 2019, p. 62). Com base nas ideias de Kezar e Sam (2013), a autora estabelece que a institucionalização também se manifesta em três momentos, isto é, em um ciclo marcado pelas etapas da 1) mobilização, 2) implementação e 3) institucionalização propriamente dita.

Logo, e nessa subdivisão, tem-se primeiramente a fase da mobilização, entendida como

[...] a primeira etapa do modelo. Nesta fase, a organização está começando a se preparar para a mudança, esta preparação varia desde a consciência inicial de um problema até estabelecer as bases para uma política a ser implementada. Nesta fase, as pessoas começam a se reunir em torno de uma causa ou reforma comum. É nesta fase onde agentes de mudança começam a questionar e desafiar o *status* atual - práticas e políticas anteriores que se enquadram na atual cultura institucional. Esta etapa está associada a dois aspectos de mudança estrutural para a organização e galvanização de membros. A mudança estrutural é onde 'as inovações são refletidas de forma concreta ao longo da organização'. As mudanças estruturais podem variar desde a configuração de agendas e prioridades nas reuniões, para a mudança das declarações de missão. Incentivar os membros para a ação, pode ocorrer através de conscientização ou divulgação em formação (VILELA, 2019, *apud* KEZAR; SAM, 2013, p. 59).

Já num segundo momento, tem-se a implementação, vista como

[...] a segunda etapa, com foco na criação de infraestrutura e apoio à reforma ou mudança. Durante esta etapa, as iniciativas começam a se materializar na organização e suporte para as estruturas e desenvolvido para manter o impulso. Essas iniciativas podem assumir a forma de incentivos de recompensa ou sanção por vários comportamentos; outros grupos e pessoas começam a cooperar; novos membros podem participar de apoio adicional nas ocasiões, quando necessário; a assistência técnica ocorre para qualquer solução de problemas ou problemas logísticos. Neste estágio, política e comportamentos estão se tornando parte dos procedimentos operacionais padrão da organização. Os membros aceitam o procedimento, mas ainda não desenvolveu uma avaliação da inovação para realmente adotá-la ainda (VILELA, 2019, *apud* KEZAR; SAM, 2013, p. 60).

Por fim, ocorre a etapa da institucionalização de fato, na qual

os membros chegam a um consenso, aceitando o valor da inovação e vendo a inovação como comportamento normativo para a instituição. Nesse nível, os autores conectam a institucionalização com a Mudança da Cultura das Organizações e do entendimento central. A inovação manteve a estabilidade dentro da organização para ser virtualmente indistinguível do resto da instituição. Com um pouco de ironia, uma inovação atinge o estágio de institucionalização e é bem-sucedida quando já não é visto como uma inovação, é apenas uma parte do quadro organizacional (KEZAR; SAM, 2013, p. 60).

As contribuições de Vilela (2019) (*apud* KEZAR; SAM, 2013) ofereceram importantes subsídios para uma síntese analítica do movimento de institucionalização da EaD na RFEPC, T,

na conjuntura da formação de uma agenda para a modalidade, particularmente, no sentido de ser ter um entendimento acerca dos processos de formulação de suas políticas institucionais para a área, na realidade concreta e específica dos IF's mineiros. O quadro contendo a proposta de ciclo de institucionalização, com base nas contribuições de Vilela (2019), é apresentado a seguir.

Quadro 3 - Ciclo de Institucionalização

Ciclo de Institucionalização – Vilela (2019) apud KEZAR &SAM	
Etapa	Natureza
Mobilização	<ul style="list-style-type: none"> • Momento de preparação para a mudança. • Identificação da causa ou da reforma comum a ser procedida. Questionamento de práticas atuais e políticas anteriores. • A mudança estrutural e as inovações dependem do <i>status</i> das agendas e prioridades. • Período de incentivos e processos de conscientização.
Implementação	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de infraestrutura/apoio à reforma/mudança. • Iniciativas começam a se concretizar podendo assumir formas (incentivos, recompensas ou sanções). • Grupos cooperam e novos membros se envolvem (assistência e solução de problemas). • Novos comportamentos se tornam parte dos procedimentos operacionais e do padrão organizacional. • Aceitação preliminar sem avaliação da inovação.
Institucionalização	<ul style="list-style-type: none"> • Consenso e aceitação do valor da inovação. • Inovação como comportamento normativo. • Mudança de Cultura, entendimento e estabilidade. • Inovação atinge a institucionalização e já não é vista como tal, mas como parte <i>Status Quo</i>.

Fonte: Vilela (2019, *apud* KEZAR; SAM, 2013).

Desse modo, optou-se, na presente investigação, por se compreender o ciclo de políticas - com recorte nas políticas institucionais -, privilegiando as etapas de agenda e formulação, acrescido das contribuições das teorias institucionais/neoinstitucionais para a complementação das análises, especialmente pela relevância dessas dimensões estratégicas para a compreensão do objeto.

Até pelo recente movimento de institucionalização da EaD na RFEPCT, decidiu-se, durante o planejamento desta pesquisa, não abarcar no escopo da investigação as dimensões de implementação e avaliação das políticas focalizadas, enfatizando somente agenda e formulação. Nesse caso, uma das contribuições desta tese é justamente abrir nova possibilidade para a

realização de novos estudos e reflexões dentro da temática eleita, tarefa para outros pesquisadores interessados em compreender novas facetas do ciclo aqui privilegiado.

Cabe ainda ressaltar que a sistematização de fontes de dados e demais análises procedidas foram realizadas após apresentação de cartas de anuência às instituições investigadas, em acordo com as normas recomendadas pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Minas Gerais (COEP/UFMG)²⁸. Foram descritos e destacados, à luz dos referenciais teórico-metodológicos mobilizados para a investigação, os caminhos tomados por cada instituição no encaminhamento da formulação das suas respectivas políticas, assim como os modelos e objetivos estabelecidos por elas, concretamente.

2.8 Codificação das instituições investigadas

Para garantir que as instituições pesquisadas neste trabalho não tenham sua identificação revelada, e de modo a preservar tais estabelecimentos de ensino, em acordo com as normas do Comitê de Ética em Pesquisa – COEP/UFMG, encaminhou-se, neste tópico, a elaboração de um quadro referencial para fins de codificação dos Institutos Federais estudados. Os presentes quadros serão apresentados a seguir e seus códigos serão utilizados nos capítulos seguintes, para se proceder a análise dos dados da pesquisa.

Quadro 4 - Codificação das Instituições Investigadas

CODIFICAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES INVESTIGADAS	
Identificação dos IF' mineiros	Código
Instituto Alfa	IA
Instituto Beta	IB
Instituto Gama	IG
Instituto Delta	ID
Instituto Épsilon	IE

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2021.

²⁸ A carta de anuência contendo detalhamentos da análise documental pode ser encontrada no ANEXO I desta tese.

Quadro 5 - Codificação por Porte dos *Campi* Investigados

CODIFICAÇÃO DOS CAMPI INVESTIGADOS POR PORTE	
Classificação dos <i>campi</i> segundo a Matriz Orçamentária CONIF	Código (Porte dos <i>Campi</i>)
Expansão	Ex
Pré-Expansão	Pe
Avançado	Av

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2021.

Quadro 6 - Codificação por Data de Fundação dos *Campi* Investigados

CODIFICAÇÃO DOS CAMPI INVESTIGADOS POR DATA DE FUNDAÇÃO	
Classificação dos <i>campi</i> por Ordem de Fundação	Código (Data de Fundação)
14 de junho de 1970	A
23 de dezembro de 1989	C
01 de fevereiro de 1975	B

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2021.

Quadro 7 - Exemplos da Codificação para Identificação dos *Campi* e Institutos

EXEMPLIFICAÇÃO DA CODIFICAÇÃO PARA IDENTIFICAÇÃO DOS INSTITUTOS E <i>CAMPI</i>	
Código	Instituto/Porte/<i>Campi</i>
IAPeB	2º Campus mais antigo de porte Pré-Expansão do Instituto Alfa
IEAvA	1º Campus mais antigo de porte Avançado do Instituto Épsilon
IGExE	5º Campus mais antigo de porte Expansão do Instituto Gama

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2021.

Em função do exposto, a seguir será apresentada a estrutura da presente tese, com a composição de seus capítulos e a descrição sumarizada que integra o conjunto do trabalho. A presente descrição apresenta também os principais procedimentos metodológicos utilizados e os resultados/achados obtidos no desenvolvimento da investigação sob a forma de dados obtidos no plano documental, além de outras fontes bibliográficas, articuladas ao referencial teórico selecionado dentro do universo dos campos de estudos e pesquisas envolvidos.

2.9 Estrutura da tese

No presente capítulo, se contextualizou o objeto de estudo desta pesquisa, delineando-se os objetivos privilegiados pela investigação e apresentando a hipótese de trabalho principal que norteou todo o desenvolvimento deste estudo.

No capítulo II, realizou-se breve revisão de literatura nos campos de estudos e pesquisas focalizados por esta tese, apresentando ainda os principais procedimentos teórico-metodológicos utilizados para o desenvolvimento deste trabalho. Neste capítulo ainda são explicitadas as abordagens, as tipologias e os instrumentos mobilizados para viabilizar a investigação, em particular aqueles relacionados aos ciclos de políticas e as abordagens institucionais/neoinstitucionais. Destacam-se, também, os processos de análise documental desenvolvidos, assim como a apresentação, a descrição e o detalhamento das instituições que se constituíram enquanto amostra da pesquisa, dentre outros elementos norteadores.

No capítulo III, são focalizadas as análises relativas ao processo de formação de agenda da EaD pública, tanto no plano nacional, como a partir da experiência específica da RFEPCT. Assim, se posicionam alguns conceitos e fundamentos teóricos que serviram de base para o desenvolvimento da pesquisa. Ainda neste capítulo, também é examinado o processo de ascensão da EaD à agenda governamental no país, na forma de políticas públicas, a partir do advento dos programas nacionais de fomento, por meio das iniciativas da UAB e a integração dessas propostas à EP, por meio da ação ligada à e-Tec Brasil.

No capítulo IV, descrevem-se as linhas e as entrelinhas da institucionalização da EaD na RFEPCT. Nessa parte, pontua-se tal movimento a partir do posicionamento da EaD relacionado à agenda dessa rede de ensino, entendido como uma mudança de agenda institucional, com recorte especial para os estudos procedidos pelos GT's do CONIF no tocante ao assunto.

No capítulo V, examina-se o processo particular do advento da política institucional de EaD em rede adotado no plano interno da RFEPCT. Tal movimento é avaliado como um processo de formulação legítimo que teve como base as publicações oficiais do próprio CONIF, em diferentes dimensões, na forma de diretrizes organizacionais, e, também, por meio da instauração de um modelo de financiamento que estabeleceu um novo padrão de fomento interno para a EaD, criando condições concretas para a expansão de ofertas próprias e institucionais da modalidade.

No capítulo VI, dá-se ênfase ao movimento interno experimentado pelos IF's mineiros, na esfera da formulação das políticas institucionais para a EaD. Essa análise se dá em dois planos: 1) primeiro, no sentido de entender como os institutos estudados incluem, em suas regulamentações, documentos normativos e textos oficiais da pauta da EaD, no âmbito de uma agenda interna, enquanto uma ação efetiva de organização e planejamento da modalidade; 2) em segundo lugar, quais são as iniciativas da EaD que foram materializadas e efetivadas na forma de documentos concretos, isto é, na forma de resoluções, normativas expressas, diretrizes ou regulamentações específicas que dão substância às políticas para a modalidade. São explorados também na análise realizada a dinâmica interna e os arranjos institucionais promovidos para a materialização da EaD enquanto política institucional efetiva, assim como as impressões de cada Núcleo Gestor vinculado à modalidade com a tarefa específica de encaminhar seus processos de institucionalização no contexto de transição dos modelos de oferta.

No capítulo VII, referente às análises e resultados, são apresentados, para fins de se proceder um exame final sobre a trajetória dos IF's mineiros, os principais desafios relacionados aos seus processos internos de construção de políticas institucionais para EaD à luz dos delineamentos discutidos na tese, no âmbito das etapas de agenda e formulação.

Por fim, à guisa de conclusão, no capítulo VIII, são apresentadas as considerações finais, com os estágios, ainda que aproximados, vivenciados por cada instituto mineiro, no desafio de se institucionalizar a EaD. Em referido capítulo, são estabelecidas ainda algumas contribuições concretas, ainda que modestas, para referido processo, tendo como recorte principal as instituições públicas de ensino no geral e a RFEPCT em particular.

2.10 Desenho da Pesquisa

A seguir, apresenta-se, do ponto de vista metodológico, a síntese das ações que nortearam o desenvolvimento da presente pesquisa (objetivos, instrumentos metodológicos, categorias de análise, referenciais teóricos e modelos explicativos que orientaram as etapas da investigação desenvolvida, em acordo com o planejamento realizado).

Quadro 8 - Desenho da Pesquisa

DESENHO DA PESQUISA				
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				
Objetivo Geral				
Analisar como ocorreram os processos de formação de agenda da EaD na RFEPCT e identificar quais foram/têm sido os principais desafios de formulação de políticas institucionais para a modalidade, no âmbito do fomento interno para a oferta de EP, especialmente nos níveis técnico e de graduação, a partir da experiência dos IF's no estado de Minas Gerais.				
Objetivos Específicos	Instrumentos Metodológicos	Categorias de Análise	Referencial Teórico	Modelo de Análise
Analisar como ocorreu processo de formação de agenda da EaD pública no plano nacional e na RFEPCT em particular, à luz de fontes bibliográficas e documentos normativos de EaD do CONIF.	Pesquisa Bibliográfica e Análise Documental	*Histórico da Educação a Distância no Brasil *Políticas Públicas de EaD *Institucionalização da EaD	*Ciclo de Políticas Públicas *Literatura do campo da Educação a Distância Pública	*Múltiplos Fluxos na perspectiva da Formação de Agenda.
Identificar como as políticas institucionais de EaD dos IF's mineiros têm sido formuladas e como são formalizadas/materializadas, no âmbito dos documentos legais, normativos, textos oficiais e demais regulamentações institucionais.	Análise Documental	*Institucionalização da EaD na RFEPCT *Políticas Institucionais Regulamentação	*Ciclo de Políticas *Literatura do campo da Educação a Distância Pública	*Múltiplos Fluxos na perspectiva da Formulação.
Examinar quais têm sido as impressões gerais dos Núcleos Gestores de EaD dos institutos estudados no tocante à tarefa da institucionalização da modalidade.	Depoimentos	*Institucionalização da EaD na RFEPCT *Políticas Institucionais *Gestão da EaD	*Teorias Institucionais e Neoinstitucionais *Literatura do campo da Educação a Distância Pública	*Teorias Institucionais

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2021.

A partir desse conjunto de questões, e com o auxílio das abordagens acima delineadas, será demonstrada, nos próximos capítulos, a socialização dos dados coletados na pesquisa, sua interpretação, análise e reflexões, conforme foi salientado. Tais análises seguiram o arcabouço metodológico aqui descrito, devidamente pontuado, com o objetivo de compreender o contexto em estudo, os posicionamentos institucionais e os rumos das ações relacionadas à institucionalização da EaD no interior dos IF's mineiros.

Esta última etapa forneceu o conteúdo necessário para o provimento de observações e para o entendimento de eventos particulares, com vistas à explicação e interpretação de significados e comportamentos à luz do referencial teórico, tanto da área da EaD, como do campo das Políticas Públicas. O intuito desse procedimento foi apreender o significado dos acontecimentos para identificação dos caminhos trilhados pelo processo de institucionalização da modalidade nos institutos mineiros, como foi estabelecido no planejamento desta pesquisa, em diálogo com o objeto da investigação realizada.

III – A AGENDA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA RFEPCT: INTEGRAÇÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS E MOVIMENTOS EM DIREÇÃO AO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MODALIDADE EM TODO O PAÍS

O presente capítulo analisa o processo de formação de agenda para a EaD no interior da RFEPCT. O texto apresenta também alguns delineamentos conceituais da modalidade, examinando ainda o processo de ascensão da área como assunto de interesse governamental, particularmente, na forma de surgimento de políticas públicas nacionais, a partir da segunda metade da década de 2000²⁹.

O capítulo privilegia, também, dentro da dinâmica de posicionamento da EaD à agenda nacional, a análise da trajetória da RFEPCT em direção ao processo de institucionalização da modalidade, enquanto um movimento alicerçado do CONIF, por meio de GT's sobre a matéria, delineando assim perspectivas para o desenvolvimento e expansão da área, no contexto dos Institutos Federais.

Para o exame proposto, utiliza-se da análise documental como instrumento metodológico de levantamento de informações, assim como da consulta a outras fontes bibliográficas complementares para a construção do panorama da agenda da EaD - primeiramente no plano nacional, e, conseqüentemente, no interior da RFEPCT. Emprega-se também, para a compreensão do movimento acima explicitado, pressupostos do debate acerca do ciclo de políticas públicas, além do 'modelo de múltiplos fluxos' de J. Kingdon, a partir das contribuições de Capella (2005), como referencial analítico desse campo de estudos e pesquisas, para a compreensão da realidade investigada.

3.1 Educação a Distância: breve contextualização e delineamentos conceituais

Antes de se analisar aspectos da formação de agenda da EaD no plano da RFEPCT, será discutido, ainda que brevemente, no início deste tópico, alguns delineamentos conceituais da modalidade, para fins de melhor entendimento sobre o objeto de pesquisa.

²⁹ Outras iniciativas de EaD foram desenvolvidas historicamente no Brasil no período anterior às décadas de 1990 e 2000. O histórico da EaD e sua intrínseca ligação com a EP podem ser acessados no apêndice desta tese.

Desse modo, no plano conceitual da EaD, pode-se afirmar que em sua abordagem atual a modalidade guarda forte ligação com contexto contemporâneo, principalmente quando se observa a série de mudanças de natureza econômica, política, social e cultural, que tem impactado diretamente a presente realidade. Tais mudanças geram transformações importantes para o conjunto das sociedades em nível global, mas não caberia detalhá-las aqui, tendo em vista que muitos desses aspectos não representam o foco do presente estudo.

Porém, cabe sim mencionar que uma dessas mudanças estruturais fundamentais se relaciona à importância que o conhecimento começou a ter como valor estratégico para as sociedades contemporâneas, a partir da segunda metade do séc. XX. Isso significa atribuir grande centralidade às áreas das ciências e tecnologias, promovendo o estabelecimento de novos paradigmas epistemológicos no âmbito das novas relações com o saber (LYOTARD, 1979), fenômeno que dialoga diretamente com a área da educação no plano genérico e com a EaD em particular.

Tal movimento, portanto, é marcado por modificações de natureza tecno-científicas, que influenciam os processos de organização capitalista e que refletem diretamente nas diversas relações sociais, com destaque para o mundo do trabalho (BELL, 1973). Segundo Castells (2016), a reestruturação global ocorrida nas últimas décadas trouxe maior flexibilidade para as empresas capitalistas, descentralizando suas atividades, promovendo organização em rede entre as corporações, diversificando sobremaneira as relações laborais em diversos setores da atividade econômica. No novo cenário, alteram-se cada vez mais os padrões relacionados ao perfil, à formação e à qualificação dos sujeitos sociais em uma lógica de clara transição. Ainda para esse autor, a realidade que se apresenta caracteriza-se pelo protagonismo das tecnologias, pela importância do acesso à informação e pela centralidade de novos saberes, sobretudo, por meio de processos de inovação (CASTELLS, 2016).

Como consequência das mudanças acima anunciadas, ganha corpo a necessidade de se repensar a educação como estratégia de formação, já que ela, a educação, tem acompanhado a constituição de um novo cenário em construção, como salienta Arruda (2009):

[...] as transformações tecnológicas vividas pelos sujeitos na contemporaneidade representam não só a introdução de equipamentos e “técnicas” na sociedade, mas, principalmente, mudanças de ordens sociais, culturais, de trabalho e educacionais. [...] as relações estabelecidas no interior da escola a partir da incorporação das tecnologias da informação e comunicação incorrem em uma compreensão mais ampla do mundo

contemporâneo e de suas especificidades. [...] Uma vez que a escola é também local de formação de novos trabalhadores, é de se esperar que os discursos acerca da organização do ensino e aprendizagem escolares reflitam essas “demandas sociais” (ARRUDA, 2009, p. 13-14).

Nesse particular, as transformações ocorridas no âmbito da construção/disseminação do conhecimento, aliadas à inclusão dos novos recursos tecnológicos nos diversos espaços sociais, pressionam os sistemas educacionais, no sentido de um revigoramento de novos modos de ensinar e aprender (SILVA, 2009), de maneira a promover mudanças qualitativas no universo das práticas pedagógicas. Buscam-se caminhos, portanto, para se estabelecer um diálogo mais direto entre as transformações sociais em curso e a efetivação de mudanças estruturais na área da Educação. Com isso, um dos caminhos possíveis de mudança tem sido o de se promover uma interlocução cada vez mais intrínseca dos sistemas educacionais com os campos da Tecnologia Educacional³⁰ e a Educação a Distância³¹, que nos últimos anos apresentaram transformações revolucionárias em suas políticas e práticas.

Desse modo, o debate sobre EaD parece demarcar cada vez mais o atual contexto da educação. De tal maneira, seria necessário caminhar no sentido de uma integração de propostas pedagógicas e práticas educativas, buscando equilibrar o presencial e a distância ou numa perspectiva dialógica, ou no âmbito de uma Educação Híbrida, como tendência expressiva do novo cenário social, cultural e tecnológico³². Em função do panorama apresentado, cabe compreender a EaD com um modo específico e particular de educar, e, nesse sentido, pode-se defini-la como uma

modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos (BRASIL, 2017, p. 01).

³⁰ Sancho-Gil (2018) oferece três abordagens sobre Tecnologia Educacional com base nas ideias de Davies (1996). Para ele, a Tecnologia Educacional “é essencialmente uma abordagem de suporte físico, que enfatiza a importância de auxiliares (meios) didáticos de ensino”. Esse processo para os autores é intensificado com a abertura promovida pelas tecnologias digitais de informação e comunicação. (SANCHO-GIL, *apud* MILL, 2018, p. 610).

³¹ Para Mill (2018), [...] o termo EaD deveria ser entendido como educação a distância: agrega-se a ele 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, possíveis pelas interações dialógicas entre os diferentes participantes desse processo. Enfim, devemos falar em EaD no feminino, referindo-nos à educação a distância, numa noção ampliada (MILL, 2018, p. 201).

³² Há crescente tendência de produção acadêmica no campo da Educação Híbrida no Brasil. Os trabalhos de Renosto e Cardoso (2015) e Schiehl e Gasparini (2016), por exemplo, discutem algumas dimensões dessa temática no país. No plano legal, os avanços na previsão de oferta de percentuais de Educação a Distância em cursos presenciais, desde 2001, também contribuíram para os debates em torno da Educação Híbrida.

Para Behar (2009), a EaD no Brasil apresenta características peculiares, no sentido de buscar romper com o *déficit* educacional do país, visando promover a inclusão educacional e digital de seus participantes, se constituindo, ainda, em diferentes modelos pedagógicos que possam se aperfeiçoar e consolidar-se como referências para a aprendizagem e o ensino convencionais. Além do mais, a EaD tem que se colocar, segundo essa autora, como uma alternativa educacional que democratize e eleve o padrão da educação brasileira³³, de forma a atender as demandas de formação, além de promover a inovação tecnológica nas práticas educativas por meio da incorporação das tecnologias nos processos pedagógicos, dentro de uma perspectiva mais ampla e propositiva (BEHAR, 2009).

Todavia, no caso brasileiro, essa abordagem de EaD se apresenta como uma leitura mais atual e contemporânea da modalidade. Essa leitura da modalidade, contextual e com definição conceitual, ganha impulso somente a partir da segunda metade da década de 1990³⁴, particularmente, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB 1996). Além da LDB/1996, existem outros fatores relevantes acerca da história pregressa da EaD no Brasil, que, conforme se explicitou, se encontram no apêndice desta tese. Para além disso, se analisa a seguir como a EaD se posicionou no plano nacional no contexto de algumas políticas e agendas programáticas.

3.2. A análise da EaD brasileira no contexto das agendas de políticas

Uma análise da EaD brasileira e de sua história de desenvolvimento ocorrida durante grande parte do séc. XX, mostra que a Ead sempre estabeleceu forte laço com as demandas da Educação Básica. Tais iniciativas ora são ligadas à EP de menor nível de qualificação, ora ao Ensino Supletivo, ora a Educação de Jovens e Adultos (EJA) - todas modalidades marcadas notadamente por atenderem públicos muitas vezes excluídos do processo regular de escolarização formal. Com isso, essa vinculação histórica da EaD provocou não só a formação dos estereótipos, mas impediu, por assim dizer, seu processo de desenvolvimento mais consistente, com maior solidez e reconhecimento, inclusive, do ponto de vista acadêmico.

³³ A Educação a Distância enquanto modalidade educacional integrou as metas dos Planos Nacionais de Educação de 2001-2010 e 2014-2024 como alternativa de formação no âmbito do Ensino Superior.

³⁴ A inserção da Educação a Distância como modalidade educacional na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996) representou um marco fundamental para a EaD brasileira.

Em função do exposto, a história da EaD no país, até a década de 1990, é então entendida, como afirma Mill (2016), como um período no qual a modalidade vivencia um processo de gestação. Para esse autor, a trajetória da área nesse intervalo pode ser caracterizada como um tempo no qual a EaD convive com limitações de ordem tecnológica, uma vez que os meios de comunicação disponíveis, como correspondência, rádio e TV ainda apresentam certas restrições de atendimento³⁵.

Assim, para analisar os cenários vividos pela EaD, no período pré-1996, devemos considerar a (quase) inexistência de tecnologias digitais. Isso é importante porque, como já discutimos em outros textos (MILL, 2012a), 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).

Outro ponto não menos relevante, é a quase inexistente presença dessa modalidade educacional na legislação brasileira (ARRUDA, 2011), o que aponta para uma carência no que diz respeito aos seus processos de regulamentação, isto é, a inexistência de arcabouço legal consistente que sustentasse sua expansão, fator também lembrado por Mill (2016).

Ainda cabe destacar que, até a década de 1990, a filiação inicial da EaD com a Educação Básica provocou modesto debate sistematizado sobre esse campo de estudos e pesquisas, o que de certa forma explica a limitação do seu tímido desenvolvimento, do ponto de vista da discussão epistemológica. Esse quadro só será alterado no país a partir do processo de aproximação da EaD, ainda que tardiamente, com as demandas e necessidades da Educação Superior, como destaca Arruda (2011) no trecho a seguir:

A EaD passou a fazer parte das discussões acadêmicas apenas depois de sua inserção na educação superior. Antes disso, tanto na oferta de cursos livres com o de ensino fundamental e médio para adultos, o debate em torno desta modalidade era limitado. A partir do momento em que as discussões são direcionadas para a educação superior, observamos um movimento significativo no sentido da criação de associações próprias e do estabelecimento de políticas públicas para esta modalidade, que se configuram na forma de leis, decretos e resoluções [...] (ARRUDA, 2011, p. 45).

Outro fator que reforça a realidade incipiente da EaD no Brasil até o início da década de 1990, e que também é citado por Arruda (2011), é a pequena participação da modalidade no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas nacionais e abrangentes envolvendo o setor: sem

³⁵ Segundo Mill (2016), a expansão e a evolução da Educação a Distância no Brasil coincidem com a emergência das Tecnologias Digitais de Informação e Comunicação (TDIC), a partir da segunda metade da década de 1990.

promover maior integração com os sistemas regulares de ensino, a EaD não se constituiu como estrutura consistente e capilar que possibilitasse pavimentar, por assim dizer, seu desenvolvimento estável em todo o país.

Todos esses pontos enumerados apontam para um cenário no qual a EaD, durante o período acima demarcado, não se estabeleceu como pauta legítima, como alternativa para resolver alguma problemática concreta, ou como solução fidedigna, dentro do que propõe Capela (2019), com base nas ideias de Kingdon, no âmbito dos movimentos de agenda para o nascimento e implementação de políticas educacionais.

Em linhas gerais, segundo Capela (2019), um determinado tema, para ocupar a agenda governamental/institucional e se concretizar como política propriamente dita, respeita alguns movimentos específicos. Num primeiro cenário, tal tema precisa ser reconhecido, mas, muitas vezes, esse reconhecimento não gera nenhuma atenção dos denominados “tomadores de decisão”. Já num segundo cenário, tal tema ganha a atenção do corpo decisório, sendo incorporado até mesmo à realidade institucional, porém permanece apenas num nível de discurso. Num terceiro cenário, entretanto, o tema é tomado como um problema reconhecido e essa ação merece, portanto, uma tomada de decisão efetiva, a respeito daquela problemática particular.

Esse fluxo é discutido por Capela (2019) e organizado por Kingdon – o modelo de múltiplos fluxos, estabelece, portanto, diferenciação entre os temas que perpassam a agenda, isto é, assuntos que assumem um estado de “condição” e/ou “situação socialmente percebida” pelas instâncias de governo, mas que não despertam atenção suficiente para uma ação efetiva e/ou concreta, haja vista não serem vistos como um “problema reconhecido”, como explica Capela (2019):

para entender o processo de seleção de problemas, Kingdon estabelece uma importante diferenciação entre problemas e condições. Uma condição, para o autor, é uma situação social percebida, mas que não desperta necessariamente uma ação em contrapartida. Estas condições se tornam problemas apenas quando os formuladores de políticas acreditam que devem fazer algo a respeito (CAPELA, 2019, p. 04).

Nesse particular, tais “condições” necessitam ser transpostos para uma nova perspectiva, ganhando assim a interpretação dos formuladores de política e ascendendo à realidade de um “problema legitimamente reconhecido”. Após essa transição e na condição de pautas e/ou

problemas de fato, os mesmos entram assim no radar dos formuladores de políticas, disputando a partir daí espaço na agenda governamental.

As condições transformam-se em problemas, capturando a atenção dos participantes de um processo decisório e despertando nestes a necessidade de ação [...] Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting, no qual diversas outras questões estão colocadas, aguardando a atenção destes formuladores (CAPELA, 2019, p. 04-05).

Com isso, dentro do universo dos problemas reconhecidos, aguardam-se então janelas de oportunidades, para que as pautas no radar dos formuladores se coloquem como alternativas e/ou soluções fidedignas, sendo então selecionadas e lançadas finalmente na condição de políticas públicas, como afirma Capela (2019):

neste processo competitivo de seleção, as ideias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico e as que têm custos toleráveis geralmente sobrevivem, assim como aquelas que representam valores compartilhados contam com a aceitação do público em geral e com a receptividade dos formuladores de políticas. Como resultado final, partindo de um grande número de ideias possíveis, um pequeno conjunto de propostas é levado ao topo do “caldo primordial de políticas”, alternativas que emergem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (CAPELA, 2019, p. 06).

No caso da EaD, apesar da modalidade se apresentar como uma situação socialmente percebida ou como uma “condição” posta que circula pelas instâncias de governo durante décadas, ou mesmo em comunidades específicas da sociedade civil, sendo inclusive alvo de projetos e iniciativas mais isoladas, o assunto EaD parece não ter logrado espaço ou *status* de problema legitimamente reconhecido. Essa conjuntura, segundo Capela (2019), é parte dos meandros que envolvem a dinâmica de ser parte constituinte ou não da agenda dos governos, quando se analisam as pautas e os assuntos que se transformam em políticas públicas reais.

Nesse sentido, a EaD acaba se colocando como estratégia para projetos emergenciais, efêmeros e/ou isolados. As limitações de ordem tecnológica apontados por Mill (2016) e a forte desconfiança experimentada pela modalidade, principalmente, em função da ausência de estudos, pesquisas e discussão acadêmica mais sólida, além da histórica filiação, quase que exclusiva, com demandas “secundárias” ligadas à Educação Básica, parecem ter traçado o destino da modalidade como “educação de segundo plano” e/ou metodologia suplementar. De acordo como Mill (2016), esse período da história da EaD brasileira, batizada pelo autor como fase de gestação, só foi superada a partir da LDB 1996:

a análise da EaD nesse período revelaria, por exemplo, as muitas tentativas de dar a merecida importância que a modalidade requer. Revelaria, também, as muitas frustrações ou limitações vividas pelos educadores que acreditavam na EaD como forma adequada de educar pessoas impossibilitadas da formação típica da modalidade presencial (MILL, 2016, p.434-435)

Assim, o período pré-1996 estabelece-se com importância particular na análise dos cenários da EaD. Podemos caracterizar esse período como um cenário típico de gestação da fundação oficial ou legal da modalidade de Educação a Distância. Esse período desemboca na configuração de férteis cenários, profícuos para a mudança de mentalidade em prol da EaD. Então, nasce a EaD no Brasil, formalmente, como modalidade educacional para formação em todos os níveis e como rica alternativa à educação presencial (MILL, 2016, p.435-436)

Conforme descrito, os limites estabelecidos para a EaD começam a ser gradativamente contornados mediante nova agenda instaurada no contexto da educação brasileira ao final do século passado e início dos anos 2000. Desse modo, a partir da década de 1990, a EaD sofre, por assim dizer, verdadeira revolução em diferentes frentes. Alguns fatores explicam essa transformação de grandes proporções ocorrida no âmbito da modalidade, transformação esta que vai de avanços alcançados em âmbito normativo e legal, passando pela inserção massiva das TDIC no suporte às suas práticas pedagógicas ao advento de políticas públicas de larga escala, agora voltadas à oferta de educação formal no plano do Ensino Superior.

Nesse sentido, a partir dessa reconfiguração, a EaD brasileira começa a desenvolver experiências que contam com a participação de Universidades e de outras instituições ofertantes, incluindo a RFEPCT, no âmbito da EP, mas agora em outra perspectiva de oferta, para além dos níveis elementares de profissionalização que abarcam o Ensino Superior e a Educação Técnica de Nível Médio. Tais movimentos, de caráter nacional, empurram a modalidade na direção de se colocar como um problema legitimamente reconhecido, ou melhor, como alternativa e solução fidedigna que ascende à agenda das políticas educacionais do país.

3.3 Os programas nacionais de Educação a Distância: a ascensão efetiva da EaD à agenda governamental enquanto política pública

Ao fazer um esforço de interpretação da trajetória da EaD pública no Brasil, observa-se uma mudança de patamar dessa modalidade, a partir, portanto, da promulgação da LDB/1996. Segundo Mill (2016), a promulgação da LDB/1996 foi essencial para o crescimento e desenvolvimento da modalidade em todo o país, tendo em vista que a partir dela se sucederam outras leis, decretos, portarias e normatizações, que contribuíram efetivamente para sua

consolidação (MILL, 2016, p. 435). Além disso, o artigo 80 da referida lei institucionalizou definitivamente a EaD como uma modalidade oficial e regulamentada, um movimento que representou um fato novo para área no país³⁶.

Ainda segundo Mill (2016), o período posterior demarcado entre 1996-2015, pode ser entendido como uma etapa de organização, ordenamento e maturidade da EaD no Brasil, após o período anterior de sua gestação. Para esse autor, entre 1996-2005, as experiências podem ser reconhecidas como os passos decisivos da modalidade, isto é, como uma espécie de fase embrionária da EaD, em seu período mais contemporâneo de oferta. Entre 2005 e 2015, a EaD, portanto, experimenta uma fase de importante amadurecimento no âmbito de suas políticas e práticas relacionadas às esferas legal, institucional e pedagógica (MILL, 2016).

Para se entender essa fase de amadurecimento, especialmente nas instituições públicas, é preciso compreender também outros fatores que colaboraram com o processo de reconhecimento e expansão da EaD (novamente, aqui, se recorre ao referencial de análise de Kingdon, a partir das contribuições de Capella (2005), para se compreender como a EaD se posiciona como problemática educacional, passando a se constituir como uma alternativa concreta de oferta formal, se apresentando, a partir daí, como solução fidedigna, que a coloca num patamar de modalidade oficial para a resolução de determinados desafios da educação brasileira).

3.3.1 O evento LDB/1996 e as aproximações da EaD às agendas das políticas de formação de professores

A partir dessa perspectiva inicial, um primeiro ponto que chama atenção nesse processo, e que fora amplamente destacado por Mill (2016), é o evento LDB/1996. Antes de entrar notadamente na parte referente à EaD, cabe ressaltar o art. 62 (sessenta e dois) da legislação nacional, que responsabiliza os sistemas de ensino nas diversas esferas do poder público, pela “formação continuada de seus educadores”.

³⁶ Para acesso às legislações de EaD utilizadas no presente trabalho de pesquisa, consultar o quadro-síntese disponível no apêndice desta tese.

Esse artigo da lei manifesta uma abertura, no tocante à formação de professores, com forte aproximação e alinhamento com o artigo 80 (oitenta), referente à EaD, especificamente. O artigo 80 estabelece que, por meio da EaD, podem se desenvolver “programas de educação continuada” conforme descrito: “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). Um exemplo que elucida essa abertura é o Programa “Salto para o Futuro”, política que fez parte desse grande movimento de capacitação/formação de educadores, capitaneado e desenvolvido pelo próprio MEC, ainda no início dos anos de 1990, período imediatamente anterior à promulgação das LDB/1996, sinalizando que a temática já se encontrava no radar de ambas agendas.

Outro fator que não pode passar despercebido, mesmo não se referindo diretamente à EaD na lei, mas que vai impactar a sua expansão e desenvolvimento nas instituições públicas, particularmente, é a recomendação expressa na LDB/1996 acerca da necessidade/exigência no âmbito da formação inicial de professores para a Educação Básica, com a recomendação de ocorrer em nível superior. Essa premissa, estabelecida pela legislação educacional, gera um esforço nacional e uma política efetiva em direção à formação inicial de educadores no país, estabelecendo, assim, forte interlocução com a modalidade a distância.

Desse modo, se a lei já evidenciava expressamente a possibilidade da formação continuada de docentes, por meio da EaD, respaldada pelo artigo 80 (oitenta), tal arcabouço legal também apontava para a necessidade de expandir a formação inicial de professores para a Educação Básica em todo Brasil, tema esse que também acaba colocando a modalidade a distância como umas das alternativas concretas para o alcance desse enorme desafio legal e político. Nesse caso, a EaD, mediante às novas possibilidades instituídas pela legislação educacional, aproxima-se de outras políticas públicas, especialmente àquelas que se debruçam sobre a tarefa de ampliar ofertas para o atendimento do campo da formação de educadores no plano da expansão das ofertas.

Desse modo, em linhas gerais, a estrutura de Educação Superior, no final da década de 1990, sabidamente não lograria o número suficiente de vagas para atender os anseios das mudanças apregoadas pela nova LDB/1996 no campo da formação inicial e continuada de docentes. Nesse particular, o desafio que se colocava naquele momento era o de propiciar a formação em nível superior de todos os educadores da Educação Básica, além da garantia de propiciar políticas

efetivas de educação continuada para o magistério, no contexto das redes públicas de ensino em todo o país.

Nesse âmbito, a LDB/1996 pode ser interpretada como um grande marco, um “evento”, como menciona Capela (2005), que não só permite regulamentar a EaD num sentido amplo, mas que também pavimenta um caminho fértil para sua consolidação e expansão nas instituições públicas de ensino. Essas inovações no âmbito normativo possibilitam que a EaD alcance razoável reconhecimento como modalidade legítima, promovendo revisão, ainda que parcial, em seus rótulos, estigmas e estereótipos, que remetem, particularmente, ao período anterior à década de 1990.

Como forma de iniciar a oferta de EaD em instituições públicas, consideramos que o argumento, do ponto de vista político, é razoavelmente exitoso, uma vez que encontra pouca resistência no campo educacional, apesar de associações de área conhecidas lançarem manifestos contrários à formação inicial de professores a distância [...] (ARRUDA, 2018, 829).

É nesse contexto que nasce uma aproximação exitosa entre “Políticas de Formação de Professores³⁷” e “Políticas de Educação a Distância”, isto é, abre-se espaço para o surgimento de programas nacionais e capilares no âmbito dessa modalidade, entendido assim como uma janela de oportunidade. Num primeiro momento, há de se considerar que esse movimento ocorre no país de forma fragmentada, liderada por algumas iniciativas estaduais do final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, como descreve Mill (2016) acerca das iniciativas de Minas Gerais e Mato Grosso:

em Minas Gerais: o projeto Veredas: curso superior de formação de professores, que formou em nível superior quase 14 mil professores da rede pública mineira, vigorando de 2001 a 2005 e envolvendo a Secretaria de Educação de Minas Gerais e 18 universidades – entre federais, estaduais e privadas. [...] No estado de Mato Grosso: numa parceria entre a Universidade Federal de Mato Grosso, a Universidade do Estado de Mato Grosso, a Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso e mais de setenta prefeituras, é implementado e desenvolvido o primeiro curso de graduação a distância no país, visando à formação dos professores da rede pública que atuam nas primeiras quatro séries do Ensino Fundamental [...] (MILL, 2016, p. 438).

A partir de meados dos anos 2000, contudo, a “alternativa EaD” ascende definitivamente à agenda governamental, se colocando como uma solução nacional e constituindo-se assim como

³⁷ Uma referência importante na consolidação desse processo de alinhamento entre as políticas supracitadas é o decreto 6.755 de 29 de janeiro de 2009, que institui a Política Nacional de Profissionais do Magistério da Educação Básica.

política pública de grandes proporções. A criação da UAB, instituída em 2006, é a grande expressão desse movimento. A UAB é a formação de uma rede de Universidades que inicia a oferta de formação, em nível superior, por meio da modalidade a distância, acumulando experiência e desenvolvendo diversas propostas que são consonantes com os princípios de sua criação. Nesse âmbito, enquanto uma agente pujante de fomento à modalidade, a entidade estabelece como seu eixo central de atuação

[...] ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, por meio da educação a distância. 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).

Segundo Arruda (2018), a UAB estabelece ligação bastante estreita com a política de formação de professores da Educação Básica no país, o que não só justifica sua criação, mas tem relação direta com sua expansão, mediante sua estreita ligação com as metas estabelecidas pelo PNE:

como política pública, o sistema UAB constitui-se como um programa de governo, ainda que ele tenha sobrevivido a várias gestões. O programa foi criado para atender a uma demanda específica e localizada – a saber, a formação de professores. Desde sua criação e, inclusive, na atual política nacional de formação de professores, o foco sempre foi direcionado à docência na educação básica pública. O argumento maior consiste na necessidade de se formar mais professores para atender às metas dos planos nacionais de Educação (BRASIL, 2001; BRASIL, 2014)), que consistem em ampliar o número de professores que possuem formação em nível superior e o número de professores que ministram aulas na área de sua formação. É interessante perceber que aquilo que move o surgimento do programa – a formação de professores – é também o que pode garantir-lhe a longevidade que já possui (ARRUDA, 2018, p. 826).

Cabe ressaltar aqui que, um dos mecanismos de passagem de um assunto para a condição de problema reconhecido, se dá por meio de alguns fatores que se colocam como meios indutores do reconhecimento dos problemas e pautas para a agenda governamental (CAPELA, 2005). Assim, no caso específico da EaD, cabe ressaltar 02 (dois) desses mecanismos: a) o *feedback* sobre programas em desenvolvimento; e b) a presença de determinados eventos. Segundo Capela (2005, p. 5), “muitas vezes, um problema não captura a atenção apenas por meio de indicadores, mas por intermédio de eventos de grande magnitude, como crises, desastres e símbolos, que concentram a atenção num determinado assunto”. No contexto da EaD, a LDB 1996 parece se constituir como um evento simbólico fundamental que abre caminhos fecundos para o desenvolvimento da EaD como política pública nacional, conforme analisado nas perspectivas postas no campo da formação docente. Além do evento LDB/1996, o *feedback*

sobre programas governamentais em andamento parece ter tido peso considerável para o surgimento das políticas de EaD, frente ao cenário analisado.

Para Capela (2005),

[...] o terceiro grupo de mecanismos consiste no *feedback* sobre programas em desenvolvimento pela administração pública. O monitoramento dos gastos, o acompanhamento das atividades de implementação, o cumprimento (ou não) de metas, possíveis reclamações de servidores ou dos cidadãos, e o surgimento de consequências não-antecipadas, são mecanismos que podem trazer os problemas para o centro das atenções dos formuladores de políticas (CAPELA, 2019, p. 05).

Assim sendo, o universo das metas dos PNE's brasileiros, especialmente para o campo da formação inicial de professores, se colocou como um ponto de atenção para os formuladores de políticas, o que colaborou para posicionar a EaD ainda mais no radar das agendas, pautas, alternativas e soluções para fins de cumprimento das metas objetivas dos PNE's do país. Há de destacar ainda que a agenda “formação de educadores” se constitui como um “indicador” fundamental a ser considerado dentro das premissas que chamam a atenção dos formuladores, principalmente no que tange as decisões a serem tomadas por parte desses agentes.

É a partir desse conjunto de situações que a EaD se apresenta como alternativa efetiva da expansão de formação docente para a Educação Básica, galgando espaço na agenda governamental e se constituindo como política pública concreta. Ainda segundo Arruda (2018), esse casamento entre EaD e políticas de formação docente parece reforçar a tendência de que a modalidade, enquanto uma política pública nacional, deve se manter no “radar” da agenda governamental pelo menos nos próximos anos, tendo certa longevidade, em função da necessidade de prosseguimento com as ações de formação dos professores, como afirma o autor:

o sistema UAB completou 10 anos de efetivo início e, se se considerar a situação atual do nível de formação docente para a educação básica, é possível inferir que o programa ainda possui um relativo fôlego nos próximos anos. Haja vista que os dados do Censo da educação básica têm mostrado que os números de docentes formados em nível superior, bem como os de professores com formação na área em que atuam têm sofrido poucas modificações (ARRUDA, 2018, p. 826).

Nesse sentido, e do ponto de vista da emergência de políticas públicas para essa modalidade educacional, o aparecimento de outros problemas educacionais brasileiros acabam por alavancar a EaD na agenda, conforme o ciclo delineado por Kingdon. Isso de certa maneira forja ações que vão envolver a participação das IPES nesse campo, tendo o estado brasileiro

como uma espécie de agente indutor deste processo de fortalecimento e reconhecimento da EaD como modalidade legítima.

Com isso, é possível perceber como se deu o movimento da EaD na agenda governamental, que atualmente se focaliza em torno do debate da institucionalização, mas que, há pelo menos uma década, dava seus primeiros passos em direção à expansão da modalidade no interior dos estabelecimentos públicos de ensino em todo o país, por meio de programas federais de fomento. Portanto, é possível afirmar que as políticas de EaD nas instituições públicas é problematizada exatamente no bojo da expansão das políticas de formação de professores da Educação Básica, movimento este que guarda diferenças importantes com a agenda das políticas desenvolvida no âmbito da iniciativa privada, como, por exemplo, discute Segenreich (2013).

A EaD se colocou como alternativa e solução real no contexto das políticas educacionais brasileiras também a partir da necessidade de expansão de formação em nível superior dos professores da Educação Básica, assim como do contexto que buscava garantir ações de educação continuada ao coletivo de educadores, dentro da realidade apresentada pela promulgação da LDB/1996. Tais fatores são elementos que ajudam a explicar, de forma complementar, os aspectos já explicitados por Mill (2016) sobre as fases vivenciadas pela modalidade, que, até meados da década de 1990, se colocava como área muitas vezes marginal, embrionária e carente de maior legitimidade.

3.3.2 Ventos favoráveis: avanços nas pautas da Educação a Distância e Educação Profissional

Ao se analisar a causa nobre da formação de professores da Educação Básica, a EaD é apresentada como ideia alternativa e solução fidedigna, se estabelecendo como modalidade legítima que permitirá a ampliação da oferta de Educação Superior pública, particularmente para atendimento de qualificação dos docentes no país, inclusive na esfera do cumprimento das metas dos PLE's, inicialmente o de 2001-2010 e posteriormente o de 2014-2024.

Nesse particular, a dinâmica política da segunda metade da década de 1990 estabeleceu não só um clima nacional favorável em torno do fortalecimento das demandas da Educação Básica - fato este que recebeu influência tanto de organismos internacionais na agenda educacional,

como já contava com o envolvimento de entidades educacionais brasileiras, que historicamente sempre estiveram do lado da defesa da universalização desse nível educacional -, mas permitiu movimentação sólida pela qualificação e formação de seus profissionais.

Cabe ressaltar que apesar dessas forças políticas e grupos de pressão estarem muitas vezes em lados opostos, fragmentados em disputas de agenda e em constante conflito, seja por motivos ideológicos, ou antagonismos políticos, no caso específico do discurso em direção ao fortalecimento e melhoria da formação de professores, tal bandeira parece ter se constituído como uma agenda de consenso durante a década de 1990 e início de 2000, desestimulando parte da resistência até então dominante que girava em torno da modalidade EaD, inclusive por parte de algumas entidades do setor educacional, conforme lembra Arruda (2018).

Esses fatores parecem explicar como a EaD pública, ao se aliar ao forte apelo da formação de professores, ascende definitivamente à agenda governamental. É também preciso advertir que esse processo experimentou consolidação, expansão e aprimoramento propiciados pelas mudanças de governo, a partir de 2002, já que elas expressaram também mudança de agenda política. Nesse sentido, com a ampliação das políticas sociais e investimentos mais volumosos, que alcançaram também o campo da educação, a EaD ganhou grande impulso, principalmente no que se refere à indução de programas específicos, com atenção particular para a participação das instituições públicas de ensino³⁸.

Nesse âmbito, também é importante evidenciar o “humor” governamental favorável do período, que atentava para maior valorização das Universidades Públicas, inclusive semeando o caminho para a institucionalização da RFEPCCT e para o nascimento dos Institutos Federais. Com isso, a EaD pública, que se colocou como promotora da oferta de vagas para atender aos anseios de formação de educadores, especialmente na esfera do ensino básico, também se posicionou como solução concreta na agenda de outras políticas governamentais, como àquelas ligadas à EP.

³⁸ É importante destacar que, após a regulamentação oficial da Educação a Distância e a promulgação da LDB 9.394/1996, no período do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o movimento de expansão dessa modalidade se concentrou em sua maioria nas instituições privadas de ensino, processo que seguiu inalterado até o término deste governo. A entrada efetiva das instituições públicas como vetores de oferta de EaD no país ocorreria anos mais tarde, especialmente com o advento das políticas da UAB, Rede e-Tec Brasil e outras, já no período do Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, no qual se observou fortalecimento maior das Universidades e Institutos Federais.

O período acima destacado acaba por coincidir com a fase de amadurecimento da EaD evidenciada por Mill (2016), na qual iniciativas semelhantes à UAB ocorreram no país, capitaneadas, inclusive, pelo próprio poder público. Uma delas, que carrega grande identidade com a missão dos IF's, é o programa governamental de indução e fomento à EP na modalidade a distância – o já citado e-Tec Brasil, que nasce num cenário em que a “janela de oportunidades” para a EaD, no plano nacional, se encontrava aberta e disponível para ser ampliada em outras frentes³⁹.

O e-Tec Brasil, instituído um ano antes do nascimento dos IF's, em 2007, se instaura no bojo do movimento de criação da UAB, em que o Governo Federal brasileiro, com vistas a ampliar a EP no país, utiliza-se da modalidade a distância para expandir sua oferta de vagas. O então Programa e-Tec, no ano de 2012, é substituído pela Rede e-Tec Brasil, cuja “finalidade é desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade da educação a distância, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no País”. (BRASIL, 2011). Nascimento e Rodrigues (2018) detalham o processo de transição da e-Tec para a Rede e-Tec, no âmbito da oferta de EP a distância:

a primeira oferta do ensino profissional a distância ocorreu através do Edital 01/2007/SEED/SETEC/MEC e, mais tarde, foi criado o programa Rede e-Tec Brasil, regulamentado pelo Decreto 7.589 de 26 de Outubro de 2012. 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).

As iniciativas da UAB e e-Tec Brasil mais tarde são consideradas grandes marcos da EaD pública brasileira, simbolizando ações mais efetivas por parte das instituições federais e estaduais de ensino, no âmbito do desenvolvimento da modalidade no período destacado. Comarella *et al.* (2018), citados por Catapan *et al.* (2011), reafirma, inclusive, esse movimento de investimentos importantes em EaD, por meio das políticas públicas aqui explicitadas:

[...] o governo federal tem investido em diversas políticas públicas de Educação a Distância (EaD), visando democratizar o acesso à educação superior e técnica de nível

³⁹ Outro exemplo a ser citado é o Sistema Universidade Aberta do SUS (UNA-SUS), criado em 2010 para atender às necessidades de capacitação e educação permanente dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS). O Programa é coordenado pelo Ministério da Saúde, por meio da atuação conjunta da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES/MS) e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). O Sistema UNA-SUS conta com uma rede colaborativa formada atualmente por 35 instituições de ensino superior que oferecem cursos a distância gratuitamente. Para maiores informações, acessar o sítio eletrônico: <https://www.unasus.gov.br/institucional/unasus>. Acesso em: 01 ago. de 2021.

médio. As instituições públicas participantes dos programas Universidade Aberta do Brasil (UAB) e Rede e-Tec Brasil (e-Tec) 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).

Assim, os Institutos Federais e a RFEPCCT, desde o seu surgimento, em 2008, se constituíram como agentes públicos da oferta de EaD. Segundo Costa e Marinho (2018), a possibilidade de diversificação de níveis e modalidades de oferta, inclusive, colocou-se como um dos grandes atrativos para que as antigas escolas técnicas e CEFETs olhassem com bons olhos o processo de transformação em institutos, assumindo assim uma nova institucionalidade, por assim dizer, desejada naquele contexto histórico das instituições de EP.

Diante do que foi exposto, podemos alinhar algumas considerações: (a) a instituição da Rede Federal e a criação dos IFs atendem às expectativas quanto ao *status* institucional das antigas escolas que queriam se tornar CEFETs e os CEFETs que visavam se tornar universidades tecnológicas, com exceção do CEFET/MG e do CEFET/RJ; (b) essa conquista eminente, a nosso ver, arrefeceu qualquer ímpeto para construção politicamente mais profunda; (c) o grande pacote oferecido, com ensino médio integrado, educação de jovens e adultos (EJA), ensino a distância (EAD), ensino superior e pós-graduação, arranjos produtivos, sociais e culturais locais, também vão nessa direção [...] (COSTA; MARINHO, 2018, p. 78).

A EaD, portanto, se colocou como um dos anseios dos Institutos Federais desde o início da institucionalização da RFEPCCT, ocorrida em 2008. Como se destacou, a partir da instauração formal dessa rede, entretanto, essa tarefa ganhou *status* ainda mais diferenciado no âmbito dos institutos pelo país, o que provocou uma série de discussões coletivas em direção a um debate de natureza institucional, como descrito no documento publicado por essa rede de ensino:

as instituições da Rede Federal de EPT iniciaram seus trabalhos com a Educação a Distância em momentos distintos. Algumas foram pioneiras e já submeteram propostas de cursos desde o primeiro edital da Universidade Aberta do Brasil (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 Rede Federal de EPT, por meio da Lei no. 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e segue com trabalhos até hoje (BATTESTIN, 2019, p. 13).

A RFEPCCT, portanto, desde o início, pela sua ampla variedade de níveis e modalidades, integrou o rol de instituições ofertantes de EaD em conjunto com outros estabelecimentos públicos de ensino. Como se apresentou anteriormente, tais ofertas ocorreram, primeiramente, por intermédio dos programas federais de fomento, ocasião na qual a EaD ascendeu à agenda das instituições públicas de ensino, sendo que, com o passar do tempo, delineou-se no interior

da RFEPCT forte movimento em direção ao processo de institucionalização da modalidade, capitaneada, inclusive, com o apoio do próprio CONIF, a partir da metade da década de 2010.

Nesse sentido, os programas federais em questão representam não só o movimento de ascensão da EaD no plano da agenda educacional do país, como tais iniciativas foram uma espécie de porta de entrada para que os IF's se constituíssem como grandes agentes promotores estratégicos na oferta pública da modalidade. Após esse começo promissor, por assim dizer, no qual a modalidade foi elevada a condição de política pública reconhecida nacionalmente, foi se estabelecendo, na realidade das instituições dessa rede de ensino, enorme debate em torno da institucionalização da modalidade, debate este que foi se consolidando no interior da RFEPCT.

Esse processo foi fortalecido mediante a formalização da RFEPCT e gradativamente ganhou substância: a alteração no rumo da EaD nessa rede de ensino pode ser interpretada como uma mudança de agenda, caracterizada pela passagem de um modelo concentrado em torno dos programas governamentais em direção à instauração de políticas institucionais internas. Tal movimentação ocorreu na rede, especialmente, por meio da constituição de GT's para debater os rumos da modalidade. Paulatinamente, porém, com a consolidação desse debate, passou-se a projetar um processo de transição no âmbito dos modelos de oferta e das formas alternativas de financiamento, perspectiva esta que será analisada a seguir.

IV – A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA RFEPCT: UM MOVIMENTO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD PÚBLICA NO BOJO DOS GRUPOS DE TRABALHO DO CONIF

Conforme se apresentou, os programas federais de fomento para a EaD foram um verdadeiro divisor de águas para modalidade em termos do desenvolvimento dessa área no país, especialmente no âmbito das iniciativas das IPES. Porém, apesar da importância incontestável dessas políticas públicas, que permitiram, inclusive, posicionar a EaD na agenda governamental nos últimos 15 (quinze) anos pelo menos, a persistência dessa pauta na condição de programa causou muitas dúvidas e incertezas sobre o lugar dessa modalidade no interior das instituições públicas, conforme explica Arruda (2018), citando o exemplo da UAB:

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).

Segundo Arruda (2018), essa situação permanente, isto é, da política pública enquanto programa, que por si só já traz em si condição de instabilidade, com o *status* de solução emergencial, contribuiu para criar imagem e representação de fragilidade da EaD pública. Para o autor, a lógica paralela do programa também acaba colaborando para uma desintegração no plano institucional, criando obstáculos para uma incorporação da modalidade de maneira mais efetiva, sistêmica e orgânica no interior dos estabelecimentos de ensino supracitados.

Sob a perspectiva da política educacional, observa-se que a dinâmica empreendida pelo governo brasileiro nos últimos anos fragiliza a EaD [...] ao estabelecer parâmetros bem distintos da educação presencial em uma ação temporal longa, se comparada a outros programas de EaD do passado (ARRUDA, 2018, p. 830).

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 Educação a Distância é desenvolvida de forma marginal, separada, das demais iniciativas educacionais das instituições públicas (ARRUDA, 2018, p. 831).

Nesse sentido, caberia indagar a partir das provocações de Arruda (2018): que lugar a EaD tem ocupado na RFEPCT? Essa rede tem mantido dependência com os programas emergenciais de fomento externo ou privilegiado perspectiva de coexistência equilibrada com as políticas

públicas do setor? Qual tem sido a agenda política e institucional da EaD na realidade da RFEPCCT?

Para tratar dessas questões, para fins de atendimento aos objetivos expressos desta tese, foi realizada a análise documental de publicações e documentações da RFEPCCT, particularmente, pela via de relatórios técnicos e publicações dos GT's sobre Institucionalização da EaD do CONIF, no intervalo temporal entre 2010 e 2017. A ideia foi exatamente a de compreender de que maneira os estudos, as atividades e as ações desenvolvidas por esses GT's promoveram e/ou tem promovido mudança da agenda da EaD nessa rede de ensino, no contexto dos debates em torno da manutenção das políticas nacionais de EaD e dos movimentos em direção à institucionalização da modalidade na RFEPCCT.

No tocante a esse contexto descrito, a RFEPCCT, há pelo menos 10 (dez) anos, já vem promovendo discussões acerca do desenvolvimento de políticas institucionais de EaD, se constituindo inclusive, como uma das redes que tem privilegiado o debate em torno da institucionalização da EaD no país, no sentido de delinear formas alternativas de oferta e financiamento. Durante esse período, foram várias as iniciativas desenvolvidas, principalmente por meio de GT's, que tiveram como objetivo central debater a temática a fim de oferecer caminhos para o avanço dessa modalidade.

Esses GT's têm se organizado, especialmente, no interior do CONIF. No entanto, a pauta da EaD sofreu num primeiro momento com a resistência do próprio conselho, pelo menos até o ano de 2016, já que eram muitos os obstáculos a serem superados para se proceder avanços concretos para essa área no interior da RFEPCCT. Os dois primeiros GT's, por exemplo, 2010 e 2012, nasceram de iniciativas de alguns reitores dos Institutos Federais, e não contou com a participação de nenhum especialista e/ou gestor de EaD. Os gestores/especialistas da área encontravam dificuldades, portanto, para debater as pautas da modalidade no âmbito do próprio CONIF, fazendo com que o primeiro GT com ampla participação de especialistas e gestores tenha sido constituído fora do CONIF, no ano de 2016, junto à SETEC/MEC - apenas com a descontinuidade das atividades deste grupo de trabalho da SETEC/MEC, em 2016, é que houve abertura no interior do CONIF para a instalação de um GT para institucionalização da EaD – o GT 2016-2017 – o primeiro que contou com representação de gestores/especialistas da área.

Nesse sentido, o primeiro GT, nascido em 2010, teve como proposta desenvolver regulamentação preliminar para a modalidade, sem apresentar ainda, e com maior clareza, o ideário em torno do processo de institucionalização. Tal processo se deu somente em 2012, com a criação de um novo GT, este instituído no âmbito do Fórum dos Dirigentes de Ensino (FDE). Após esse início dos debates, as discussões em torno da institucionalização da EaD se deram de forma mais isolada, no interior dos programas de fomento, tanto na UAB, como na e-Tec Brasil, período esse que perdurou até mais ou menos 2015 (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p.18).

Em 2016, conforme se explicitou, um GT de institucionalização da modalidade foi instituído no âmbito da SETEC/MEC por gestores e especialistas da RFEPCT, gerando, inclusive, proposta de matriz orçamentária para a área. Todavia, em função das mudanças de governo à época, tal solução não pôde ser concretizada. Assim, com esse processo descontinuado, as tratativas desenvolvidas no âmbito da SETEC/MEC foram finalmente levadas para o interior do CONIF, ainda em 2016, mediante instauração de um novo GT vinculado ao FDE, no qual foram desenvolvidos trabalhos durante o biênio 2016-2017.

Durante esse período, se desenvolveu também, de forma paralela ao grupo do FDE/CONIF, GT de institucionalização da EaD no âmbito da UAB/CAPES. Tiveram ainda, após 2016, um GT de Pós-graduação *Stricto Sensu* a Distância, também organizado pela CAPES; um GT para atualização de referenciais de qualidade para a Educação Superior a Distância SESU/MEC⁴⁰, não finalizado; e um último GT de Institucionalização da EaD novamente organizado no âmbito do FDE/CONIF. Esse último grupo desenvolveu ações no biênio 2018/2019, o que culminou com a publicação das “Diretrizes para a Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica” nos módulos histórico, legislação e infraestrutural.

A seguir, serão destacadas, sob a forma de um quadro-síntese, as principais contribuições retiradas dos relatórios produzidos exclusivamente para a RFEPCT, isto é, os GT’s de EaD/CONIF/2010, EaD FDE/CONIF/2012, Institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016 e FDE/CONIF/2016-2017, entre os anos de 2010 e 2017. No quadro é apresentado apanhado com as principais contribuições dos GT’s de EaD, assim como seu foco de interesse, as temáticas que não avançaram do ponto de vista da regulamentação e assuntos que os próprios GT’s

⁴⁰ O GT para atualização de referenciais de qualidade para a Educação Superior a Distância SESU/MEC foi paralisado em função das mudanças governamentais entre os anos 2018 e 2019.

elegeram como pautas futuras, bem como os desafios para a tarefa de institucionalizar a EaD na RFEPCCT em projeção.

Nesse sentido, o quadro se constituiu em um referencial importante para a análise, haja vista reunir aspectos que sugerem mudança de agenda na EaD da RFEPCCT dentro de um movimento que envolve diferentes nuances - o rumo das políticas públicas nacionais para a modalidade, o debate interno dos GT's de EaD na rede, a incorporação ou não das pautas da área no CONIF e as negociações procedidas junto a SETEC/MEC formam um ambiente bastante rico para a compreensão desse amplo processo, aspectos estes que serão analisados logo em seguida⁴¹.

Cabe lembrar também que as contribuições do último GT analisado neste trabalho – o GT FDE/CONIF/2018-2019 – serão analisadas no ato do exame sobre as diretrizes organizacionais, recomendações e orientações de EaD para a RFEPCCT, publicação organizada até o ano de 2019 e publicada em 2019 e 2020, sob a forma de *e-books* digitais, em três módulos principais – histórico, estrutural e legislação. Nesse sentido, se analisa na presente tese os principais apontamentos do GT FDE/CONIF/2018-2019 tendo como referência os *e-books* digitais mencionados acima, o que será feito em capítulo à parte.

⁴¹ Detalhamento de informações e discussão mais aprofundada acerca dos elementos que formam o quadro-síntese sobre os GT's de Institucionalização da EaD do CONIF podem ser obtidos no apêndice desta tese.

Quadro 9 - Síntese das Discussões e Encaminhamentos dos GT' de EaD/CONIF

GRUPOS DE TRABALHO INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EAD – RFEPCT				
GT	FOCO CENTRAL	PRINCIPAIS ORIENTAÇÕES	LIMITES DE REGULAMENTAÇÃO	PAUTAS FUTURAS E/OU DESAFIOS
GT EaD/CONIF/2010	Referendar e regulamentar a EaD na RFEPCT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sugestão de modelos de estrutura organizacional com equipes para manter seu funcionamento. 2. Regulamentação inicial para atividade docente enquanto atividade de pesquisa. 3. Criar normas de atuação no âmbito dos limites geográficos e estabelecer políticas de polos institucionais internos nos <i>campi</i>. 4. Organizar eventos de EaD na RFEPCT e ampliar parcerias para sedimentar EaD institucional. 5. Fomentar políticas de uso de recursos, repositórios e materiais em rede e compartilhar validação dos materiais com as Universidades Federais. 	A tutoria no âmbito institucional foi um ponto que não logrou propostas de encaminhamento e continuou sem solução nesse GT.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Debater a questão da tutoria na EaD institucional.
GT EaD FDE/CONIF/2012	Consolidar a EaD na RFEPCT dar <i>status</i> institucional à modalidade	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sugestão de <i>campus</i> EaD como estrutura sistêmica para a modalidade nos institutos e NEAD's, na forma de estruturas locais. 2. Sugestão de 05 (cinco) dimensões de gestão da EaD para a rede: a) institucional; b) tecnológica; c) gestão de pessoas; d) administrativo-financeira; e e) pedagógica. 3. Garantir aspectos mínimos para o processo de institucionalização da EaD na rede, como: a) Infraestrutura física e tecnológica; b) corpo funcional de docentes e técnicos, incluindo sua formação continuada; c) equipes de 	O planejamento de cargos/funções e distribuição de recursos financeiros para modalidade não teve aprovação da SETEC/MEC.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dispor de estrutura organizacional 2. Prover as instituições de infraestrutura física e tecnológica 3. Dar suporte ao presencial 4. Dispor de funções e gratificações para EaD 5. Definir critérios para aumento de servidores para EaD 6. Formar continuamente os servidores

		<p>suporte para produção de materiais e TI; d) autonomia na EaD para gestão, produção e execução da modalidade e o desenvolvimento de políticas de ensino, pesquisa e extensão.</p>		<p>7. Estruturar equipes disciplinares de apoio 8. Promover equidade de atores envolvidos na EaD, inclusive estudantes 9. Oferecer parâmetros de carga horária EaD para docentes e funções institucionais na modalidade 10. Fomentar pesquisa para produzir conhecimento para suportar a modalidade 11. Fomentar uso das TIC na extensão em EaD 12. Fomentar a capacitação em EaD 13. Integrar sistemas acadêmicos ao AVA</p>
<p>GT Institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016</p>	<p>Adequar a matriz orçamentária para EaD na RFEPC</p>	<p>1. Sugestão de definição para contabilização de matrícula de um aluno EaD – oferta institucional com percentual de 0,8 em relação a um aluno do presencial para o recurso de custeio. 2. Sugestão de contabilização dos alunos dos cursos a distância com fomento externo, estabelecendo um percentual de 0,2 em relação ao aluno do presencial para o recurso de custeio. 3. Sugestão de contabilização dos alunos de cursos a distância com o fator de 0,5</p>	<p>As 04 (quatro) proposições não se concretizaram em função das mudanças de governo e das trocas de gestão no MEC.</p>	<p>1. Criação do Fórum de Dirigentes de EaD. 2. Criação de cargos e funções que contemplem os institutos federais de forma a criar estruturas de atendimento a educação a distância 3. Adequação do RAP para contemplar os alunos de EaD.</p>

		em relação ao aluno do presencial para o recurso de assistência estudantil. 4. Sugestão de inclusão dos Centros de Referência EaD com sedes de oferta, na divisão da matriz orçamentária de forma similar aos <i>campi</i> avançados.		
GT FDE/CONIF/2016- 2017	Institucionalizar a EaD na RFEPC	<ol style="list-style-type: none"> 1. Refletir sobre modelos de EaD utilizados na rede. 2. Propor diretrizes de esforço docente. 3. Sugerir estruturas organizacionais para institucionalização da EaD. 4. Discutir metodologias de oferta. 5. Propor adequações na matriz orçamentária para EaD. 6. Sugerir adequações para indicadores EaD. 	A pauta dos indicadores para EaD foi considerada uma dimensão que ainda precisa de aperfeiçoamentos e ajustes para implantação.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulamento da carga horária docente (novas alterações de ordem nacional) 2. Mobilidade docente 3. Estruturação dos núcleos gestores em relação a dimensionamento de funções e cargos 4. Fomento híbrido (oferta financiada em parte pela instituição e em parte pelo programa externo) 5. Acompanhamento da implantação da matriz orçamentária na EaD (pós 2018) 6. Implantação de uma cultura de cursos híbridos 7. Assistência estudantil 8. Indicadores (aperfeiçoamento) 9. Monitoramento da EaD na RFEPC

Fonte: CONIF, 2017.

4.1 A mudança da agenda da EaD na RFEPCT

Vale a pena recuperar aqui alguns conceitos relativos à formação de agenda e à ideia de política institucional, desenvolvido por autores como Gomide (2008) e Espíndola e Pereira (2018). Com relação ao processo de formação de agenda, Gomide (2008), também tomando como base o modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon, afirma que o autor norte-americano estabelece diferenciação entre 03 (três) tipos de agenda:

[...] a não-governamental (ou sistêmica), a governamental, e a de decisão. A primeira contém assuntos e temas reconhecidos pelo público em geral, sem, contudo, merecer atenção do governo. A segunda inclui os problemas que estão a merecer atenção formal do governo (i.e., temas que, de alguma maneira, estão incorporados na estrutura administrativa e no discurso das autoridades). A agenda de decisão contém a lista dos problemas e assuntos que efetivamente serão decididos (GOMIDE, 2008, p. 08).

Segundo o autor, para um problema ser decidido, propiciando assim o nascimento de uma determinada política, o mesmo deve ser legitimamente reconhecido, e, para tal, isso dependeria de certas condições:

O reconhecimento de um problema pode se dar em função de: i) uma crise ou evento dramático; ii) um indicador, pois tanto a magnitude de um dado como sua mudança chama a atenção das autoridades; e iii) acumulação de informações e experiências da execução das políticas existentes, cuja prática proporciona o relevo de novos problemas (GOMIDE, 2008, p. 08).

Por fim, Gomide (2008) explica que, mediante a convergência de três processos independentes, o caminho para a concretização de uma determinada política estaria pavimentado. Segundo o modelo, é a convergência de três processos ou fluxos relativamente independentes que explica os motivos pelos quais certos problemas vão para a agenda de decisão, enquanto outros, apesar de reconhecidos, não provocam, necessariamente, uma ação efetiva do governo, quais sejam: o de reconhecimento do problema, o da formulação de soluções (policy) e o da política (politics) (GOMIDE, 2008, p. 08), processos estes que estão em alinhamento com os pressupostos já apontados por Capella (2005).

Assim como a discussão sobre agenda tem um papel destacado no ciclo de políticas, é preciso também recuperar aqui, do ponto de vista conceitual, ideia relativa à política institucional de Espíndola e Pereira (2018):

[...] as políticas institucionais servem igualmente de diretrizes para alinhar as atividades realizadas pelos colaboradores aos objetivos planejados pelos gestores, de modo a determinar uma direção a ser seguida e os limites que devem ser respeitados (ESPÍNDOLA; PEREIRA, 2018, p. 147).

Colaborando com o entendimento das condições de formação/renovação de agenda, no tocante ao tema “EaD” e seus desdobramentos/desenvolvimentos, no interior da RFEPCT, vale a pena retomar as contribuições de Mill (2016), que analisa os diversos cenários da EaD no país, identificando o período entre os anos de 1996-2015 como sendo uma fase de organização, ordenamento e maturidade da EaD brasileira, após seu período de gestação anterior. Para ele, o ano de 2005 marca o início de uma era para a modalidade, por assim dizer, no qual é possível demarcar o surgimento da UAB no ano seguinte, 2006, até o ano de 2015, intervalo temporal, que também coincide com a criação da e-Tec Brasil, em 2007. Ainda segundo Mill (2016), esse momento é considerado os “tempos dourados” da EaD brasileira, período no qual a modalidade gozou de credibilidade e superação de preconceitos, experimentou grande fase de investimentos públicos e vivenciou um ciclo de grande exploração de possibilidades pedagógicas (MILL, 2016, p. 439).

Os elementos apontados por Mill (2016), de certa forma, estabelecem interlocução com as pautas contidas nos 02 (dois) primeiros GT’s da RFEPCT, já que o foco desses grupos se concentrava em primeiro referendar e regulamentar a EaD na rede visando a consolidação da modalidade, dando-lhe *status* institucional, isto é, um movimento de busca de reconhecimento legítimo. Nesse aspecto, o que mais caracteriza essa fase, entre 2010-2012 é justamente a preocupação com os processos de organização e gestão da EaD na esfera de estruturas de administração, servidores e colaboradores especializados, normatização dos processos e garantia de infraestrutura tecnológica e apoio/suporte pedagógico.

Como esse período é marcado pela convivência com os programas federais de fomento externo, que de certo modo mantinham uma estrutura quase que paralela para a modalidade, inclusive do ponto de vista do financiamento, a agenda em torno da institucionalização ainda é bem incipiente na rede. A agenda dos programas, portanto, prevalece, ainda que a institucionalização esteja no radar, rondando debates, propostas e encaminhamentos dos grupos, mas não como um problema claramente definido ou reconhecido, dentro do ciclo proposto por Kingdon (*apud* CAPELLA, 2005).

A estrutura da UAB e da e-Tec Brasil parece se constituir como uma sombra muito robusta a ser transposta, ainda que existam no âmbito dos GT's anseios na direção de constituição de políticas institucionais para a modalidade e que haja um entendimento da possibilidade da coexistência dos programas externos com as ofertas próprias e utilizando financiamento interno. Entretanto, a realidade do início da década de 2010 deixa transparecer os desafios colocados para os GT's de 2010-2012: promoção da equidade de condições com o presencial, o fomento à pesquisa/extensão para a EaD e a necessidade de regulamentação de carga horária docente funcional para atuação institucional na modalidade, entre outros fatores, que possa equilibrar com o padrão já adotado do ensino regular.

De tal maneira, torna-se clara a ideia de que existem mais argumentos que reforçam a existência de uma agenda preponderante em torno dos programas federais de fomento na RFEPCT, no contexto de 2010-2012. Neste particular, a própria lógica de financiamento da MO/CONIF para a EaD explicitava uma realidade em que a institucionalização não era o foco, já que do ponto de vista orçamentário as garantias financeiras eram exclusivamente para as matrículas de ofertas externas, oriundas dos programas UAB e e-Tec Brasil. Naquele período, as instituições recebiam um valor de 0,25 em relação ao valor da matrícula de estudante do presencial, como um recurso adicional para a modalidade. Essa proposta, referendada pelo CONIF, e vigente por alguns anos, dava o tom de como a rede naquele momento projetava sua EaD com base em programas externos ainda pujantes.

Porém, em meados da década de 2010, esse cenário claramente se modifica, sobretudo pela situação vivida pelos programas federais, que começam a apresentar sinais de esgotamento, com a redução de investimentos e a diminuição de novas ofertas e novas matrículas. Arruda (2018) identifica ainda um processo de descontinuidade no fomento do programa UAB, entre os anos de 2014 e 2017, no qual houve longa ausência de financiamento para oferta de novas vagas no período explicitado. Tal descontinuidade também ocorreu no âmbito da e-Tec Brasil, a partir do ano de 2016, impactando sensivelmente as ofertas de disciplinas e tendo como consequência direta a exponencial diminuição de recursos financeiros investidos.

Segundo Mill (2016), esse cenário seria um processo de certa forma natural de ocorrer. Para este autor, a tendência seria a de que os programas de EaD, inicialmente induzidos pelo MEC, pudessem passar por um processo de institucionalização, isto é, que fossem incorporados pelos

estabelecimentos públicos de ensino como uma de suas atividades regulares: a institucionalização da EaD seria um processo de transição no qual as Universidades e Institutos Federais começariam a receber recursos orçamentários do MEC e ou/ das Secretarias Estaduais para financiar suas próprias ofertas, como é o padrão atual dos cursos presenciais (MILL, 2016, p. 441).

No entanto, tem-se observado, nos diferentes espaços de debate sobre a institucionalização da EaD, seja no interior dos eventos acadêmicos da área, seja na esfera dos Fóruns de Coordenadores dos Programas UAB e e-Tec Brasil, ou mesmo dentro das entidades representativas de EaD, como a UNIREDE⁴² e o próprio CONIF, que o tema da institucionalização está longe de se apresentar como agenda de consenso. Existem ainda muitos embates em torno do encerramento das atuais políticas públicas de fomento em EaD, que já se encontram em execução há mais de 15 (quinze) anos no país. A própria concepção dos GT's de institucionalização de EaD do CONIF tem defendido a continuidade dos programas pela lógica da coexistência entre as 02 (duas) formas de oferta e financiamento, advogando, portanto, como um cenário ideal de institucionalização, a perspectiva da convivência harmônica e uma prática de concomitância com as políticas nacionais sem abrir mão dos recursos externos fomentados, por exemplo, por UAB e e-Tec Brasil.

Existem assim múltiplos entendimentos sobre o tema, que podem ser representados pelos próprios pressupostos utilizados nesta tese: Mill (2016) defende o processo de incorporação da EaD como atividade regular, dentro de uma lógica de transição natural, mas que estabelece vinculação com os programas de fomento externo; já Arruda (2018) defende uma cisão/ruptura com a lógica fragilizada, irregular e instável das políticas emergenciais representadas pela iniciativas de indução do MEC, além da citada lógica de simultaneidade do CONIF.

Conforme se salientou, essa concepção atual de institucionalização dos GT's do CONIF tem privilegiado a permanência de programas externos de forma conjunta com as ofertas próprias, pelo entendimento de que políticas como UAB e e-Tec Brasil têm um papel a cumprir, seja por

⁴² A UniRede – Associação Universidade em Rede – congrega as Instituições Públicas de Ensino que ofertam Educação a Distância, incluindo os estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e Universidades Municipais, Estaduais e Federais. A associação tem defendido os interesses da EaD pública no país e foi criada em 1999 se guiando pela atuação em rede. Para maiores detalhes, consultar: UNIREDE – Associação Universidade em Rede. Disponível em: <https://www.aunirede.org.br/portal/quem-somos/historico>. Acesso em: 01 jun. 2021.

meio de atendimento de algumas demandas sazonais e/ou de regiões remotas, ou mesmo para propiciar formação para atendimento de necessidades mais específicas.

Nesse particular, ainda sim pairam receios e incertezas sobre o futuro da EaD no interior dos estabelecimentos públicos de ensino. Tal movimento, até aqui, tem gerado muito mais traumas e inseguranças do que caminhos claros acerca do futuro da modalidade, apesar das tentativas de debates realizados, seja dentro do próprio CONIF, assim como na UAB e dentro da CAPES⁴³.

Logo, se a expectativa era por uma mudança de agenda uniforme e espontânea, que apontasse na direção de uma transição gradual dos programas para o advento de políticas institucionais de EaD no interior das instituições públicas, a dinâmica desse processo não ocorreu de maneira tão paulatina. Em primeiro lugar, porque no âmbito dos programas esse planejamento não se deu de forma planejada, no sentido de um processo de transição progressivo: o que se observou foram percalços enfrentados por UAB e e-Tec Brasil no decorrer de seu regime de implementação e gestão, principalmente na ordem dos investimentos e da regularidade da oferta. Isso fez com que as instituições públicas, de uma hora para outra, tivessem que paralisar a EaD, contribuindo para o cenário incerto e de insegurança, conforme já se descreveu. Nesse caso, é importante ponderar sobre as constantes mudanças de governo ocorridas no período, considerando que, entre 2016 e 2018, várias turbulências foram experimentadas pelo governo federal, contribuindo decisivamente para os rumos e a estabilidade das políticas públicas educacionais vigentes, incluindo a EaD, aspecto que, até então, não dava sinais tão claros de descontinuidade ou de interrupção⁴⁴.

A partir de 2016, por exemplo, se instala no interior da SETEC e do MEC dinâmica bastante complexa em função do ambiente interno instaurado dentro do governo federal, em meio as trocas realizadas, entre 2016 e 2018.

⁴³ Segundo Arruda (2018), em 2010, instaurou-se, no âmbito da UAB, com apoio da CAPES, grupo de trabalho de Institucionalização da EaD com as instituições participantes do sistema (referido grupo, entretanto, foi descontinuado em 2012). Em 2017, um novo GT foi criado nas instituições públicas de ensino superior pela Portaria n. 03 de 05 de janeiro.

⁴⁴ O *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff em 2016 fez com que o Vice Presidente Michel Temer assumisse a cadeira com uma agenda política e econômica muito mais restritiva que sua antecessora. Não que as restrições não tivessem sido impostas já na reeleição da Presidenta Dilma, ao final do ano de 2014. Porém, com a entrada de Temer, houve radical contenção de gastos nas denominadas políticas sociais, havendo pouca margem para negociação, o que causou impactos brutais para a continuidade de programas como a UAB e a e-Tec Brasil.

É importante ressaltar que, durante esses 03 (três) anos no governo central, correntes políticas distintas de poder povoaram os espaços do MEC e do SETEC, incluindo a transição do novo governo eleito no final de 2018. Esse conjunto de fatores foi pano de fundo para as mudanças de agenda da EaD na RFEPCT. Nesse contexto, as turbulências vivenciadas nesses órgãos parecem ter antecipado a agenda em torno da necessidade da institucionalização, que por sua vez já estava mais ou menos se estabelecendo no âmbito da RFEPCT em 2016. Isso explica o fato desse debate ter avançado com maior velocidade na rede, apresentando, portanto, resultados mais concretos, principalmente em virtude de seu histórico de discussões acumuladas⁴⁵.

Se até 2015 o tema ‘Institucionalização da EaD’ vivia um contexto de relativa incipiência, apesar de estar no radar da RFEPCT, a partir de 2016 as incertezas e desconfiâncias com relação à manutenção dos programas federais são mais evidenciadas, uma vez que tal contexto é marcado por um ambiente confuso e de turbulências vivenciadas pelo governo central, com impactos mais significativos sobre as políticas vigentes, nas quais o futuro da EaD pública parecia começar a apontar para uma nova direção, que não a da manutenção e dependência de fomento externo somente, ou muito menos para uma transição planejada com vistas à institucionalização.

Nesse caso, os rumos da EaD pública indicavam a necessidade de se pavimentar formas alternativas de oferta que apontavam para os mais diferentes planos: a busca de fomento interno, uma proposta concreta para a institucionalização e uma mudança de agenda que atende pelo surgimento de políticas institucionais para a EaD, ainda que o debate interno dos GT’s preservasse a ideia de uma coexistência com os programas de fomento do MEC⁴⁶.

Desse momento em diante, e tendo como base a análise documental dos GT’s 2016 e 2016-2017, observa-se um esforço da RFEPCT em encaminhar soluções de oferta para a EaD, que se não estivessem totalmente descoladas dos programas federais de fomento, estabeleciam uma

⁴⁵ Segundo Battestin e Zamberlan (2019), após 2012, os GT’s acerca da Institucionalização da EaD continuaram no interior dos próprios programas federais. Nesse sentido, o debate acerca dos caminhos em torno da construção de políticas institucionais de EaD e das alternativas de fomento interno para a modalidade não foi descontinuado, continuando no radar dos dirigentes de EaD das instituições públicas.

⁴⁶ Cabe destacar que a expectativa da coexistência é bastante legítima quando se considera as justificativas da RFEPCT de contar com fontes de financiamento alternativos para atender demandas sazonais, diminutas e/ou muito específicas, situações que a capilaridade da rede por si só não teria condições estruturais de resolver.

nova agenda que pudesse ter vida própria, tanto em termos de uma política específica, como na esfera da regularidade dos cursos mantidos - um dos relatórios descreve que a SETEC/MEC, em 2016, retomou o debate sobre a institucionalização da EaD na RFEPCT, recuperando toda a trajetória das discussões empreendidas e acumuladas.

Assim, é perceptível notar, inclusive, que, a partir da retomada dos trabalhos em rede, a preocupação passava a ser exatamente a questão do financiamento: esforços feitos iam na direção de se avançar em torno de uma proposta orçamentária para oferta de cursos próprios, aspecto que não estava tão presente nos GT's de 2011-2012.

[...] em 2016, a discussão foi retomada por meio do GT de Institucionalização da EaD da Setec, que gerou uma proposta de matriz orçamentária da EaD, encaminhada para o Fórum de Planejamento (Forplan)/Conif, mas que foi finalizada após a mudança do governo; porém os trabalhos foram continuados por um novo GT estabelecido pelo FDE/Conif no mesmo ano [...] (CONIF, 2017, p. 04).

Conforme destacou, devido a mudanças de ordem política do MEC em 2016, a proposta orçamentária não se efetivou, mas imediatamente foi retomada pelo CONIF no próprio ano de 2016 para encaminhar soluções no plano da institucionalização. Aqui está um ponto de inflexão importante, a constatação da urgência na mudança de agenda e segurança da RFEPCT de que a EaD, a partir daquele momento, deveria investir e apostar mais esforços em torno da pauta para o desenvolvimento de ofertas próprias, com vistas à instauração de políticas institucionais.

Vale a pena retomar neste momento, então, o referencial analítico de Kingdon, a partir das contribuições de Capella (2005), no que diz respeito às mudanças de agenda ocorridos na RFEPCT, em torno da temática da EaD. Nesse particular, é interessante perceber como o “evento” *impeachment*, responsável por causar grande turbulência no governo federal, coincide com um anseio “urgente” de se avançar na pauta em torno da institucionalização. Cabe ressaltar que um dos “calcanhares de Aquiles” da transição de políticas externas de fomento para políticas institucionais internas se coloca justamente no plano orçamentário e de financiamento das ofertas, já que, sem recursos, não é possível se implementar uma política institucional de EaD no interior dos estabelecimentos públicos de ensino; e era exatamente essa pauta que se buscava “agilizar” nos anos de grande agitação no MEC, haja vista o futuro absolutamente incerto da manutenção dos programas.

Outro ponto não menos importante é a “crise” estabelecida no plano econômico, crise esta que cai como uma bomba e atinge em cheio os programas federais. Sabe-se que sem fomento não há continuidade e regularidade de ofertas, e, portanto, não existe possibilidade de manutenção de qualquer política governamental, que depende de recursos para sua existência. Nesse caso, a crise econômica vivenciada nos anos 2015-2016 é mais tarde radicalizada por meio de contingenciamentos de gastos, tendo como ponto áureo a aprovação da emenda 95⁴⁷, que estabeleceu um teto de gastos no orçamento da União Federal, que, se não solapou praticamente a continuidade do fomento externo e os programas capitaneados pelo MEC, como UAB e e-Tec Brasil, colocou tais políticas sobre grande risco.

Por fim, o próprio *feedback* dos referidos programas de EaD de alguma forma já sinalizavam para o futuro de uma EaD institucionalizada, com a formação de GT's no âmbito dessas próprias políticas⁴⁸. O que parece ter ocorrido foi uma antecipação de agenda, motivada por crises e eventos não esperados, que empurraram a pauta da institucionalização para a condição de um problema reconhecido, para usar um termo utilizado por Kingdon.

Com o problema muito mais legitimado, isto é, a institucionalização da EaD na RFEPCT como um caminho sem volta, o GT de EaD do CONIF 2016 -2017 se debruçou na direção de estabelecer diretrizes claras acerca dessa temática, que ganhou peso e ainda mais importância para a RFEPCT. As ações e atividades desse GT geraram como resultado dos debates relatório consolidado que ofereceu às instituições pistas em relação à EaD no plano da institucionalização, como se observa no trecho abaixo destacado:

diante da necessidade de institucionalizar a EaD na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica em uma perspectiva de educação híbrida, o Grupo de Trabalho de Institucionalização da EaD do FDE/CONIF realizou uma série de atividades entre maio de 2016 e agosto de 2017, cuja consolidação dos resultados obtidos é apresentada por meio do presente relatório. O objetivo geral do GT foi apresentar reflexões e elaborar diretrizes para institucionalização da Educação a Distância (EaD) na Rede Federal, tendo como objetivos específicos: reflexões sobre os modelos de EaD utilizados atualmente na Rede Federal; propor diretrizes para o esforço docente na EaD; sugerir estruturas organizacionais para institucionalização da EaD; discutir metodologias de oferta de cursos a distância; propor adequações na matriz orçamentária para EaD; sugerir adequações ou novos indicadores para EaD (CONIF, 2017, p. 05).

⁴⁷ Conforme explicado pela nota de rodapé número 05 (cinco).

⁴⁸ Conforme se descreveu nesta tese, a CAPES e a UAB instituíram GT's para debater a institucionalização da EaD nos anos de 2010 e 2017.

O fato da institucionalização da EaD ter galgado na rede *status* de “problema reconhecido” fez com que a pauta “EaD Institucionalizada” tivesse um espaço legítimo na agenda do MEC, em meio às agitações da pasta. Cabe lembrar ainda que o GT de 2016, instituído dentro da própria SETEC/MEC, colaborou para se ter um importante reconhecimento da pauta, tendo em vista que na ocasião o GT reuniu esforços para se debruçar sobre a problemática do financiamento, que, como se afirmou, se colocava como um dos principais empecilhos para a concretização das ofertas próprias e institucionais. Nesse aspecto, ter procedido avanços no debate sobre a questão orçamentária no interior do MEC teve um mérito considerável para a continuidade das discussões a esse respeito, especialmente quando retomado pelos GT’s seguintes.

Um dos resultados em termos concretos do GT 2016-217 foi sugerir o estabelecimento de recursos financeiros na MO/CONIF para a EaD para todos os integrantes da RFEPCT. Com isso, foram definidos parâmetros para o financiamento das ofertas próprias de EaD, isto é, foi realizado o desenvolvimento de cursos de natureza institucional independentes daqueles de fomento externo, como oriundos da UAB e Rede e-Tec Brasil. No relatório publicado em 2017, consta a metodologia utilizada na matriz orçamentária da rede, apresentando o seguinte padrão de financiamento, que, de certo modo, recuperou a proposta do GT de 2016:

Tabela 1 - Proposta de Financiamento para Educação a Distância – 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	01 aluno equivalente ⁴⁹
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: CONIF, 2017.

⁴⁹ Para maiores informações dos cálculos relativos à elaboração da matriz orçamentária da RFEPCT, consultar o APÊNDICE B desta tese.

A sugestão era a de atribuir um valor de matrícula EaD no âmbito da oferta institucional e própria por parte dos membros da RFEPCT, como sendo referente a 80% dos recursos atribuídos para uma matrícula de aluno presencial regular da RFEPCT, conforme apresentado. Nesse caso, se manteria o valor adicional e complementar para as instituições que mantivessem ofertas de programas externos como UAB e Rede e-Tec Brasil, sendo que, a cada matrícula de programa, o instituto ofertante continuaria recebendo montante de 25% sobre o valor de um aluno presencial regular da RFEPCT.

Esse padrão de financiamento, resultado dos debates promovidos em 2016, na SETEC/MEC, era entendido como um importante passo na direção da viabilização de políticas institucionais de EaD. A garantia de recursos financeiros na MO/CONIF, para repasse às instituições, possibilitaria a ampliação concreta das ofertas da modalidade, contribuindo efetivamente para a expansão das matrículas no âmbito da modalidade.

Contudo, e para além da questão orçamentária, a virtude do GT 2016-2107 foi não só recuperar o debate acerca do financiamento das ofertas, que já estava alinhavado com o MEC, via SETEC, mas resgatar outras dimensões fundamentais do processo de institucionalização da EaD, que, inclusive, já haviam sendo problematizados por GT's anteriores.

Desse modo, apesar da importância e da centralidade dos avanços relacionados à definição de um padrão de financiamento para as ofertas de EaD nos IF's, o GT 2016-2107 teve a perspicácia de compreender que o desafio da institucionalização da EaD não se limitava à garantia de recursos financeiros para a modalidade. Nesse aspecto, entendeu-se que a instauração de uma Política Institucional de EaD, na realidade da RFEPCT, exigiria outras garantias, que estabelecem vínculos diretos com a institucionalidade da rede. No caso dos trabalhos de 2106-217, elegeu-se como outros pilares, para além dos recursos financeiros, a regulamentação da atividade dos docentes para a EaD, a estruturação de núcleos gestores em diferentes formatos, a diversificação de modelos pedagógicos, de oferta e metodologias identificadas com a modalidade e a instauração de indicadores que pudessem auxiliar no acompanhamento, monitoramento e avaliação da EaD no interior da RFEPCT.

Pode se observar ainda que o GT 2016-217 avançou de forma significativa nesse período, no tocante ao debate sobre a Institucionalização da EaD na RFEPCT. Assim, a partir da

constituição de “problema legitimamente reconhecido”, com mais clareza acerca dos caminhos a serem trilhados e os pontos a serem atacados, encaminhou-se na direção de reconhecimento, inclusive com receptividade da própria SETEC/MEC no processo, em tese os “formuladores da política”, responsáveis por pensar as alternativas e soluções⁵⁰.

De tal maneira, foram delineadas estratégias para a aprovação das propostas do GT 2016/2017, também no âmbito do CONIF, proposições essas que tiveram a anuência e concordância desse conselho. Mediante essa articulação política estratégica e com a suscetibilidade da SETEC/MEC, as perspectivas estavam dadas para uma mudança de agenda que deslocava a prioridade da EaD da RFEPCT em torno de programas federais de fomento externo para o desenvolvimento de políticas institucionais internas e voltadas às ofertas próprias.

Um outro aspecto que reforça esse movimento é que, apesar do já comentado momento turbulento pelo qual passava o MEC na ocasião dos acontecimentos acima evidenciados, há de se atentar para o fato de que a proposta mais desafiadora elencada pelo relatório aprovado pelo CONIF, e alinhavada com a SETEC/MEC, se concentrava na perspectiva de aprovação do ministério, com relação à questão orçamentária. Cabe ressaltar, que esse ponto nevrálgico e decisivo foi definitivamente aprovado apenas em 2018, já no último ano do Governo de Michel Temer.

À vista disso, apesar dessa conquista num primeiro momento indicar uma certa contradição, do ponto de vista da agenda política, do clima e humor contrários à pauta da institucionalização, por outro lado, é preciso reconhecer que o Governo Temer já vivenciava em 2018 fase de forte desmobilização, o que conota pouca resistência a mudança de agenda. Além do mais, no 2º semestre desse ano, após as eleições presidenciais, instala-se um ambiente de renovação governamental, um período de transição que, segundo as percepções de Kingdon, acaba sendo favorável a ventos de mudança.

O histórico dos debates procedidos pelos diferentes GT's de Institucionalização da EaD do CONIF é sintetizado pelo quadro a seguir, por diferentes fases:

⁵⁰ Cabe esclarecer que a proposta orçamentária do GT de EaD instalado em conjunto com a SETEC/MEC, em 2016, foi aprovada pela secretaria, e somente não foi adiante em função das mudanças de governo ocorridas no mesmo ano, conforme se ressaltou.

Quadro 10 - Fases de Institucionalização da EaD – RFEPT

Histórico das Fases de Institucionalização da EaD – GT's RFEPT			
GT	Período	Fase	
I	2010	Inicial	Reconhecimento Institucional da modalidade e incipiente debate acerca do processo de institucionalização.
II	2012		
III	2016	Intermediária	Organicidade para encaminhar alternativas de financiamento com vistas à continuidade da oferta (própria e institucional) de EaD.
IV	2016-2017	Madura	Amadurecimento do debate sobre institucionalização em âmbito multidimensional e formulação de uma política em rede com orientações formais e diretrizes específicas.
V	2018-2019		

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2022.

No próximo capítulo, será apresentada a segunda parte da análise documental - sobre as publicações oficiais da RFEPT para a EaD - na forma de orientações formais, após a mudança de agenda. As 'Diretrizes para a Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica' nos módulos histórico, legislação e infraestrutural contêm recomendações expressas para a institucionalização da modalidade na rede. A análise em questão, cabe pontuar, também privilegia o exame sobre as publicações acerca da 'Metodologia Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico' relativo aos anos de 2018, 2019 e 2020, que trazem informações elucidativas com relação ao modelo de distribuição de recursos financeiros na RFEPT, abrangendo agora a área da EaD.

O exame da documentação do CONIF, apresentada no capítulo a seguir, visa delinear as diretrizes e recomendações desse conselho para a institucionalização da EaD, numa perspectiva de mudança de agenda, como um primeiro passo da formulação das políticas institucionais para a modalidade na RFEPT: a presente análise elucidará, num primeiro momento, como a rede se planejou - no sentido de organizar sua política interna para a EaD, dentro de um movimento oficial de formulação, como uma decisão que estabeleceu modelos e objetivos - e delineou soluções para o problema da descontinuidade da política de EaD, até então vigente na realidade dos estabelecimentos públicos de ensino no país e que operava por meio dos programas externos como UAB e e-Tec Brasil.

V – AS DIRETRIZES ORGANIZACIONAIS DO CONIF COMO MOVIMENTO NA DIREÇÃO DA FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA EM REDE NO CONTEXTO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MODALIDADE NO INTERIOR DOS INSTITUTOS FEDERAIS

O presente capítulo trata da mudança de agenda da EaD engendrada no interior da RFEPCT, movimento que resultou no processo de formulação de uma política em rede para a modalidade no interior dos institutos. Neste momento, são examinadas as publicações do CONIF para a EaD, principalmente o conteúdo de fundo das ‘Diretrizes para a Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica’ nos módulos histórico, legislação e estrutural e as novas condições de financiamento interno da EaD, assentadas nos documentos da ‘Metodologia Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico’ dos anos 2018, 2019 e 2020, como recomendações e orientações formais, dentro de um primeiro movimento de formulação no plano oficial da institucionalização da modalidade⁵¹.

Também ser problematizado como a RFEPCT se planejou no plano da formulação de uma política interna para a EaD, tomando decisão em nível organizacional e que estabeleceu modelos e objetivos expressos para resolver o problema da descontinuidade da oferta de EaD pública, conforme já discutido no capítulo anterior desta tese. Nesse caso, a formulação de uma política de EaD em rede é um primeiro passo em direção ao processo de institucionalização da modalidade, dentro de uma estratégia traçada e adotada para lidar com os desafios da manutenção e expansão das ofertas da área no interior dos IF’s de todo o país.

Nesse particular, se apresentam, num primeiro momento, certos pressupostos teóricos que se constituem como balizadores para a construção de políticas para EaD articuladas com as dimensões constituintes da etapa da formulação em Políticas Públicas, já apresentadas no capítulo II deste trabalho a partir das contribuições de Capella (2018). Em seguida, descreve-se como a trajetória de debates acumulados pela RFEPCT em matéria de EaD, tais como os levantamentos realizados juntos às instituições, as sugestões para implantação/instalação de uma infraestrutura para essa área, o arcabouço legal que sustenta as ofertas da modalidade e o novo modelo de financiamento interno, dentro de um padrão inovador de fomento para a

⁵¹ Como já dito, este capítulo trata do debate acumulado pelos GT’s de Institucionalização da EaD do CONIF, pontuando especialmente os trabalhos realizados pelos GT’s e que resultaram nas publicações de *e-books* temáticos a partir do ano de 2018.

modalidade, se colocou como movimento de formulação de uma política em rede para EaD nos IF's de todo o país.

5.1 Pressupostos teóricos para a construção de Políticas de Educação a Distância

Conforme se adiantou, antes de empreender a análise das formulações do CONIF, serão apresentados alguns elementos teóricos que constituem o campo de estudos e pesquisas sobre EaD, sobretudo nas esferas do delineamento de políticas para a área no contexto da institucionalização da modalidade. Tais elementos contribuem para o entendimento do movimento de formulação empreendido no interior da RFEPCCT para direcionar políticas sistêmicas no plano organizacional.

Yamaguchi e Mill (2016), por exemplo, ao discutirem sobre os modelos de EaD, destacam as perspectivas que tratam essa modalidade dentro de uma visão sistêmica e multidimensional. Para os autores, “cada sistema de EaD é composto por subsistemas que interagem e se tornam partes de um sistema maior dinamicamente, não sendo possível conhecer os subsistemas sem o todo, nem conhecer o sistema sem conhecer suas partes” (YAMAGUCHI; MILL, 2016, p. 05).

Assim, ao avaliar distintos modelos de sistemas de EaD, Yamaguchi e Mill (2016) estabelecem uma nova proposta de sistema para a modalidade que abarca 05 (cinco) subsistemas: a) aprendizagem; b) ensino; c) materiais e tecnologias; d) curso; e e) gestão. Para eles, a aprendizagem envolve o protagonismo e a centralidade do aluno. O ensino abarca a docência no plano do trabalho de professores e tutores voltado ao ensino dos estudantes, por intermédio da organização dos cursos e da mediação dos materiais didáticos. Os materiais e tecnologias são recursos que apoiam o ensino dos docentes e ajudam a mediar à aprendizagem discente durante o desenvolvimento das ofertas. Os cursos, por sua vez, são programas organizados em torno de conteúdos elaborados por gestores e demais educadores; conteúdos estes que são transpostos para os materiais didáticos e intermediados pelas tecnologias de apoio. Por fim, a gestão diz respeito às ações estabelecidas em torno do gerenciamento de todos os processos da EaD, num movimento de interação sistêmica, no qual todos os subsistemas anteriormente destacados se entrecruzam (YAMAGUCHI; MILL, 2016).

Já Paschoalino (2018), ao tratar da gestão da qualidade em EaD, afirma que esse tipo de gerenciamento está relacionado aos cuidados de planejamento, implementação dos sistemas da modalidade e acompanhamento de seus resultados. Segundo a autora, esse tipo de gestão exige atenção aos principais pilares da área, que vão desde o controle com os recursos financeiros, pagamentos, financiamento das ofertas e sua sustentabilidade perpassando também outras frentes administrativas. São citadas entre essas várias dimensões a divulgação/comunicação dos processos seletivos; as logísticas de polos; produção/distribuição de materiais; viagens e diárias; além do gerenciamento de processos acadêmicos, entre outros.

Ainda segundo Paschoalino (2018), a gestão da qualidade da EaD se relaciona a outros aspectos, tais como o planejamento dos processos de ensino-aprendizagem; inovação e utilização de recursos tecnológicos diversos, como AVA's; ferramentas multimídia e outros materiais; planos e desenhos curriculares e *design* instrucional. São citadas também a assistência/atendimento estudantil, a avaliação e o acompanhamento das práticas educacionais, a excelência nos processos de comunicação entre educadores e educandos e a integração dos diferentes agentes, isto é, professores, técnicos e equipes multidisciplinares. As ações de formação continuada e a gestão de recursos humanos também são contempladas como pontos de atenção nos processos de gestão da EaD.

Paschoalino (2018, p. 301) afirma que

a qualidade dos cursos EaD processa-se por articulação entre gestores, financiadores e mantenedores, aprovação e obtenção de recursos financeiros de cursos a distância; divulgação e processo seletivo dos cursos, gestão do financiamento, gestão das tecnologias e da produção de material didático; logística de viagens e uso dos polos, gestão dos recursos humanos [...] Na EaD, constitui-se um novo paradigma, em que a gestão deve ser compartilhada por todos os atores institucionais durante todo o processo de idealização, planejamento, execução e sustentabilidade do curso a distância, refletindo sobre os vários aspectos que permeiam a própria gestão estratégica da inovação, o planejamento estratégico do ensino-aprendizagem, a escolha e a utilização das ferramentas tecnológicas, o plano e o desenho curricular, o *design* instrucional, o estilo de instrução, a flexibilidade das dinâmicas, a atenção ao estudante e a avaliação. A equipe de gestores, docentes e técnicos administrativos e operacionais envolvidos na implementação da EaD trabalha na perspectiva que envolve os aspectos, físicos, tecnológicos e organizacionais.

Ferreira e Mill (2014), no entanto, ao tratarem da institucionalização da EaD, afirmam que esse processo, para caminhar na direção de uma oferta democrática e de qualidade, deve considerar necessariamente alguns aspectos. Para eles, dentre os diversos pontos elegíveis, estão a organicidade acadêmica, pedagógica e administrativa e a integração entre o projeto pedagógico

dos cursos e os materiais didáticos, AVA's e TDIC. Localizam-se também entre os fatores preponderantes a sinergia entre equipe multidisciplinar, equipe docente e sistema de tutoria, a existência de uma estrutura de apoio presencial, além do alinhamento de metodologias específicas para a modalidade, formando um universo propício para a sustentação aos projetos/iniciativas de EaD (FERREIRA; MILL, 2014).

Por fim, Mill e Veloso (2021), também ao refletirem sobre a institucionalização da EaD, indicam que tal processo passa pela instauração de um sistema da modalidade de natureza orgânica e perene no interior dos estabelecimentos de ensino. Com abordagem mais atual acerca dos sistemas de EaD, os autores identificam 08 (oito) subsistemas, que vão do sistema de gestão e passam pelos sistemas financeiro, logístico, de infraestrutura, de materiais didáticos, sistema de comunicação, sistema docente e sistema de aprendizagem.

Apoiado nas ideias de Rumble (2003) e Chaquime (2019), os autores anteriormente citados afirmam:

[...] a oferta de cursos na modalidade a distância envolve aspectos administrativos, pedagógicos, logísticos, tecnológicos, humanos etc. que em geral já estão previstos no cotidiano institucional e que com a inovação devem, portanto, ser reorganizados para acomodar novas demandas. O gerenciamento financeiro ou de recursos humanos da instituição em geral, por exemplo, é afetado quando da incorporação de receitas, despesas e colaboradores da EaD. (CHAQUIME, 2019, p. 22). Também os serviços e processos específicos da EaD, como o atendimento e apoio aos alunos desta modalidade, a escolha de mídias, produção de materiais didáticos, formação de profissionais envolvidos etc. afetarão direta ou indiretamente diversos setores da instituição. O simples fato de existir um estudante em curso a distância já existe adequação do sistema de gerenciamento acadêmico da instituição, pois o modo como as informações de estudantes (matrícula, notas, histórico, declarações etc.) de cursos presenciais são registradas pode diferir da forma como requer a formação a distância (MILL; VELOSO, 2021, p. 98).

Com base nesses pressupostos e nas contribuições dos autores destacados acima, serão analisados os processos de formulação de políticas para EaD, com base nas diversas dimensões privilegiadas e que estruturam a modalidade e nas contribuições teóricas de autores do campo, o que pode ser visualizado na Figura 1. Tais análises auxiliarão nas reflexões procedidas nesta tese no âmbito da formulação das políticas para a área – políticas que foram desenvolvidas em rede e analisadas à luz das documentações publicadas no âmbito do CONIF.

Figura 1 - Dimensões para estruturação de Políticas de EaD

Algumas dimensões das Políticas de Educação a Distância (Institucional, Administrativo, Didático-Pedagógico, Infraestrutural, Tecnológico)		
Planejamento e Gestão (Estrutura Organizacional) Orçamento e Regulamentação Integração com áreas institucionais Avaliação Institucional, Acompanhamento e Controle das Ofertas Gestão de Pessoas (Funções e Gratificações – Alocações e Contratações – Formação e Capacitação) Gestão de Equipes Multidisciplinares/Equipes de Apoio	Gestão e Registro Acadêmico e Políticas de Ingresso Modelos Pedagógicos, Desenhos Institucionais de Oferta e Metodologias Atendimento e Apoio Pedagógico Colegiados, Conselhos e Assistência/Representação Estudantil Gestão do Ensino (Coordenadores, Apoio aos Cursos, PPC's) Gestão, Planejamento Docente e Apoio e Suporte à Docência/Tutoria	Sistema de Comunicação, Elaboração/Concepção de Materiais Didático-Pedagógicos Gestão de AVAS/Laboratórios, Acervos Eletrônicos/ Bibliotecas Digitais Produção de Mídias e Materiais, Inovação e TDIC Gestão e integração de Sistemas Acadêmicos Logística (Gestão de Polos, Distribuição de Materiais e Diárias e Passagens) Gestão e Suporte ao Presencial

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2022.

Desse modo, assim como os pressupostos teóricos de EaD são elementos essenciais para a análise das políticas da modalidade estabelecidas em rede e no interior do CONIF, as dimensões que constituem o processo da etapa de formulação dessas políticas também são importantes para um melhor entendimento das iniciativas. Tal referencial será integrado no conjunto das análises procedidas neste capítulo, conforme apresentado a seguir.

5.2 A formulação de uma política de Educação a Distância em rede no contexto da institucionalização da modalidade nos Institutos Federais

Conforme já dito anteriormente, o presente capítulo examina as publicações oficiais do CONIF, a fim de analisar diretrizes e recomendações propostas por esse conselho para a institucionalização da EaD na RFEPCT. Os documentos estudados, deve-se lembrar, são resultado de um primeiro esforço coletivo na direção de uma formulação oficial no sentido de delinear uma política em rede no âmbito da modalidade para todos os Institutos Federais.

As diretrizes organizacionais de EaD da RFEPCT foram publicadas em 2018 e 2019, em fascículos distintos, representados pelos módulos histórico, infraestrutural e legislação. O primeiro módulo – histórico – conta com levantamentos realizados junto as instituições da rede, de forma a apresentar retratos do processo de institucionalização dos Institutos Federais e demais membros da RFEPCT, nos anos de 2016 e 2018, destacando diferentes informações

sobre o funcionamento da EaD destes estabelecimentos, como os modelos privilegiados por eles, as formas de distribuição de recursos orçamentários, o quantitativo de ofertas, entre outros elementos.

No módulo infraestrutural são destacados alguns pilares para a institucionalização da EaD na RFEPCT, com a presença de referencial básico de modelos e metodologias a serem utilizados, a métrica de financiamento para EaD assentado na MO/CONIF, proposições para a estruturação de esforço docente para a área, parâmetros para adoção de estruturas organizacionais para a modalidade, na forma de núcleos gestores, e um esboço para adoção de indicadores visando acompanhamento e monitoramento das ofertas próprias.

Por fim, no módulo legislação, são apresentados os principais documentos legais e normativos da EaD e da EP que servem de base para a estruturação da área no país. O Quadro 11, a seguir, apresenta um compilado das dimensões de institucionalização privilegiadas pelas publicações do CONIF em seus 03 (três) módulos temáticos⁵².

⁵² Uma leitura mais detalhada dos módulos temáticos histórico, infraestrutural e legislação pode ser realizada nos documentos que são apresentados no apêndice desta tese. A análise dos levantamentos sobre os cenários da institucionalização da EaD na RFEPCT no plano nacional, dos anos de 2016 e 2018, também pode ser encontrada lá. Caso ainda sejam desejadas maiores informações, cf. 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, PR: Atena, 2019.

Quadro 11 - Dimensões de Institucionalização da EaD/CONIF

Dimensões de Institucionalização da Educação a Distância – GT's CONIF							
Indicadores							
Modelos e Metodologias		Esforço Docente	Financiamento		Núcleos Gestores		Indicadores
I	EaD no Presencial	Previsão de atuação para Professor Mediador	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 <i>Design</i> 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 <i>online</i>	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: CONIF, 2018-2019.

Neste particular, pode-se avaliar que, do ponto de vista da formulação, o movimento empreendido no interior do CONIF, por meio dos encaminhamentos desenvolvidos pelos GT's de Institucionalização da EaD, é entendido como uma solução fidedigna, no contexto de um processo voltado à correção dos rumos, com foco na organização de ofertas próprias, e dentro do padrão de fomento interno, em oposição ao *modus operandi* dos programas externos que até então vinham sendo o modelo adotado pela RFEPCT no plano da oferta de EaD.

Logo, pode se considerar que essas diretrizes se constituem como ações e proposições formuladas como uma política em rede para a modalidade que se estabelece, no contexto da mudança de agenda e na direção da institucionalização da área: tal política é uma solução que vem responder a um problema anteriormente reconhecido e existente na realidade da dinâmica dos encaminhamentos de soluções e alternativas de formulação (CAPELLA, 2018), pois se coloca como um processo que emerge no contexto específico da descontinuidade da oferta dos programas públicos de EaD, conforme foi previamente avaliado nessa tese.

Além do mais, é inegável a trajetória já consolidada dos debates sobre EaD que se constituíram na RFEPCT e que foram empreendidos na forma de GT's ao longo dos anos. Essa dinâmica foi se legitimando no interior da rede, com o respaldo do CONIF como uma “voz” de autoridade quando o assunto em questão era EaD, a partir do ano de 2016, particularmente.

É interessante observar, no caso dos instrumentos de políticas destacados por Capella (2018), como a regulação, como uma categoria específica da autoridade estatal, é amplamente utilizada para o encaminhamento das diretrizes organizacionais para a EaD. A regulação, cabe ressaltar, é uma das ferramentas utilizadas para propiciar processos legítimos de formulação, no sentido de prescrever, regulamentar e estabelecer normas, isto é, exatamente o caminho adotado pelo CONIF para delinear recomendações formais para a modalidade e estabelecer um padrão de financiamento interno para a continuidade das ofertas na área, com vistas a garantir um futuro estável para a EaD no interior da RFEPCT.

Nesse aspecto, o CONIF, por exemplo, parece ter se constituído como órgão que não só chancelou uma mudança de agenda para a EaD na RFEPCT, mas também pavimentou um caminho fértil para a institucionalização da modalidade. Nesse âmbito, o conselho se colocou como um ator, que contribuiu para a tomada de decisão dos rumos da EaD na RFEPCT, inclusive reconhecendo os espaços dos GT's para a área, seus estudos e esforços, como

instâncias também empoderadas, no sentido de se avançar no plano da instauração de uma política em rede para os Institutos Federais.

Há de se chamar a atenção aqui novamente para dois instrumentos da formulação de políticas evidenciados por Capella (2018). O primeiro, novamente no plano da autoridade, relativo ao papel dos comitês consultivos; e o segundo, no plano da organização, que se refere às reorganizações institucionais que abrem espaço para mudanças estruturais no interior do estado. No caso da importância estratégica dos GT's de EaD, parece claro que o CONIF optou por utilizar da ferramenta de instituição de comitês consultivos para se avançar no processo de formulação de sua política de EaD em rede, tendo em vista que os grupos de trabalho desenvolveram esse papel de não só serem ouvidos, mas de colaborarem com as tomadas de decisão com relação aos encaminhamentos propostos.

Com relação às reorganizações institucionais, no plano das alterações entre órgãos e integração de estruturas, destaca-se a autonomia que o CONIF gozou e obteve junto às estruturas governamentais para proceder transformações internas relevantes que impactaram em várias atividades, que vão desde o planejamento aos aspectos ligados aos planos orçamentários, funcionais, entre outros. Esses processos de reorganização institucional também se mostraram preponderantes para permitir movimentos em direção à formulação da política de EaD existente no interior da RFEPCCT.

Nesse particular, é preciso ressaltar, dentro dos 04 (quatro) instrumentos de formulação de políticas apresentados neste capítulo, a ferramenta que se baseia no tesouro e na distribuição de recursos financeiros pelos governos - essa pauta tem grande centralidade para o CONIF e para os GT's de EaD, haja vista representarem concretamente as lutas internas dentro do conselho e entre os próprios Institutos Federais na busca pela garantia de recursos que financiem a EaD exatamente num momento em que se deseja “virar a página” ou promover uma transição no modelo de fomento.

Nesse caso, fica evidente também que a EaD precisa entrar na seara das disputas por espaço, seja com o ensino presencial, seja com as demais áreas convencionais, isto é, a Pesquisa, a Extensão, a Pós-graduação, que podem ou não convergir para estabelecer maior espaço para a EaD no interior das instituições ou no próprio conselho, já que muitos seguimentos também

concorrem pela expansão e melhoria das condições no sentido do fortalecimento de suas políticas e pautas quando o assunto gira em torno do financiamento na educação.

O que se faz mais perceptível, porém, é o progresso obtido pela RFEPCT no campo da EaD, o que certamente tem a ver com o acúmulo do debate realizado, com o trabalho desenvolvido pelos GT's e pela unificação de suas pautas, que permitiram, por assim dizer, desenhar linhas gerais e mais precisas para a modalidade no plano organizacional.

Nesse aspecto, dois pontos se destacam nessa capacidade dos GT's e do próprio CONIF de se organizar para lidarem com o desafio da institucionalização da EaD. Em primeiro lugar, pela importância que a institucionalidade da RFEPCT teve para realizar suas escolhas, inclusive do ponto de vista dos instrumentos de formulação de sua política, o que tem a ver com a trajetória, o histórico e a capacidade da rede de tratar de problemas e encaminhar soluções. Outro aspecto, que é inerente a esta institucionalidade, é a força da referida rede de ensino para encaminhar suas pautas, estabelecer coalizões e se organizar em coletividade, o que fez com que a mesma tivesse um espaço não só para alteração da agenda, mas para o empreendimento das soluções demandadas no campo da EaD, dentro da dinâmica entre atores, de que fala Capella (2018), com relação aos subsistemas e papel das “redes” e comunidades.

É possível observar também a qualidade do debate sobre EaD pública alcançada pela RFEPCT, inclusive sob a perspectiva conceitual. De tal maneira, e para além das convencionais justificativas de ordem tecnológica e de democratização do acesso à educação, que em geral acompanham as conceituações sobre a modalidade, as discussões acrescentam algumas premissas que ultrapassam tais recorrências no âmbito do padrão normalmente estabelecido para as premissas conceituais da EaD.

Nesse particular, se destacam, por exemplo, a capacidade que a EaD pública tem de possibilitar a entrada de pessoas em situação de desvantagem educacional e a quebra de privilégios em relação ao acesso às instituições de excelência, com boa infraestrutura e professores qualificados, como é o caso dos estabelecimentos da RFEPCT, o que, historicamente, estava reservado para uma determinada fatia da população ou mesmo para alguns grupos sociais localizados, muitas vezes, no entorno dos grandes centros urbanos.

Outro ponto que caracteriza o debate teórico da EaD contido nas diretrizes da RFEPCT é a sua concepção mais contemporânea, comprometida com a Educação Híbrida (fator que encerra o paralelismo e a polarização com o ensino presencial). Nesse sentido, as perspectivas apontam sempre na direção da integração, seja no apoio ao presencial, seja na construção conjunta para a superação das barreiras dos processos de virtualidade/presencialidade, assim como em direção ao fortalecimento do trabalho colaborativo entre presencial e a distância, movimento que, sem dúvidas, representa pensamento de vanguarda no tocante ao debate epistemológico da modalidade.

No cerne da Institucionalização da EaD, observa-se algumas permanências de discussões passadas, ocorridas no âmbito dos GT's, mas com outras roupagens, tais como a normatização das atividades docentes nas regulamentações das instituições, a expansão de polos presenciais nos próprios *campi* dos institutos. Destaca-se também a busca de alternativas para novos modelos de financiamento, inclusive com a sinalização de reivindicar um fundo próprio para a EaD, de forma similar ao FUNDEB⁵³.

No entanto, cabe lamentar, que, com as mudanças e trocas recorrentes de gestão no interior da SETEC/MEC, sobretudo a partir de 2016, o expediente até então adotado no ministério, marcado pelo diálogo permanente entre CONIF e o órgão federal, ficou demasiadamente afetado. Esse fato contribuiu para que as pautas e as demandas da EaD, muitas vezes marcadas por especificidades de diferentes ordens, não fossem consideradas, o que também significou grande prejuízo para o desenvolvimento da política em rede.

Vale a pena relembrar que as diretrizes organizacionais do CONIF também lançaram mão de levantamentos de dados e informações junto à RFEPCT para balizar suas recomendações. Nesse particular, a estratégia de reunir informações úteis como instrumento de intervenção para fundamentar as tomadas de decisão é uma das ferramentas que também são utilizadas para o processo de formulação de políticas dentro do que Capella (2018), com base nas ideias de Hood (1996), batizou de nodalidade, isto é, a capacidade acessar informações estratégicas para tratar de problemas públicos reconhecidos. Esse foi um expediente utilizado pelos últimos dois GT's

⁵³ O FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – é um instrumento instituído e regulamentado por lei, composto por recursos provenientes de impostos e das transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, voltado ao financiamento da educação pública do país.

do CONIF, quando foram recolhidos dados e informações junto aos próprios institutos para se avançar na pauta do estabelecimento de diretrizes de EaD para toda a rede.

No que se refere ao novo modelo de financiamento para a EaD na RFEPCT, análise acerca dos novos delineamentos orçamentários da EaD, a partir do ano de 2018, mostra que, apesar da RFEPCT inovar no âmbito de incluir novos parâmetros de financiamento, o que representa um grande avanço para as políticas institucionais dessa área, os recursos projetados para os cursos a distância vêm sofrendo com os cortes e contingenciamentos financeiros, assim como as demais áreas institucionais dos institutos. No ano de 2018, por exemplo, a redução no orçamento da EaD foi na casa de quase 57% da previsão inicialmente estabelecida pelo FORPLAN/CONIF, totalizando um valor homologado pela SETEC/MEC de R\$ 39.033.849,09.

Já em 2019, a redução também foi de grandes proporções, chegando a quase 49%. No ano em questão, o valor dedicado a EaD foi da ordem de R\$ 43.107.304,38. Esse valor, segundo informações do manual da matriz orçamentária FORPLAN/CONIF, se repetiu para o ano de 2020, isto é, com redução também próxima de 50%. Cabe esclarecer, entretanto, que estes contingenciamentos de recursos vêm afetando o orçamento dos Institutos Federais e de demais membros da RFEPCT como um todo, e não somente no que diz respeito à área da EaD - a queda na matriz orçamentária atinge todos os setores institucionais; e a EaD, como parte deles, também é comprometida nesse processo, fato este bastante recorrente pelo menos nos últimos 05 (cinco) anos, quando se toma como referência a realidade de funcionamento dos Institutos Federais.

No caso da modalidade a distância, em especial, tem-se o agravante dessa área estar em seu processo de institucionalização em um período de grandes dificuldades orçamentárias, o que, indiscutivelmente, compromete e traz impactos significativos para o andamento da política em rede, desenhada exatamente para promover e sedimentar o caminho e o advento de ações institucionais concretas (a RFEPCT passava por uma transição no âmbito do financiamento quando novos cortes de gastos e contingenciamentos foram propostos, o que atingiu brutalmente os programas de fomento externo responsáveis pela oferta de EaD rede).

Nesse caso, fica de certo modo claro, que a EaD tem se colocado num contexto de institucionalização no interior da RFEPCT, em que o cenário é bastante desfavorável do ponto

de vista de seu financiamento regular, tendo em vista que os cortes promovidos pelo MEC são da ordem dos 50%. Portanto, parece ser evidente que qualquer política institucional que esteja para se estabelecer ou se consolidar minimamente numa rede pública de ensino, como é o caso da RFEPCT, sofre não somente com os reflexos desses contingenciamentos orçamentários, mas também com a falta de estabilidade e de investimentos, fatores que contribuem de forma decisiva para o comprometimento dessas políticas. Esse é um ponto nevrálgico a ser considerado no panorama dos IF's de maneira geral, incluindo o caso da rede de Minas Gerais.

Cabe ressaltar que Capella (2018), citado por Hood, (1996), também tratou da questão dos recursos financeiros em disputa no interior dos espaços governamentais como um dos instrumentos de formulação de políticas. Segundo a autora, essa é uma ferramenta fundamental, já que evidencia a dinâmica de competição pelos recursos públicos que envolvem não só os programas do governo, como os diferentes grupos que concorrem pelo financiamento público.

No caso da RFEPCT, isso é perceptível, já que são realizadas negociações do CONIF com o MEC, que, por sua vez, desenvolve tratativas com o Ministério da Economia com vistas a garantir maior volume de recursos. Porém, tais processos de negociação dependem das prioridades de cada governo, que podem não ser voltadas para a área da Educação, para a área da Educação Profissional ou mesmo para a área da EaD, já que tais escolhas dependem das agendas dos grupos políticos de cada época. No caso da modalidade a distância, ainda se tem o agravante desta área se apresentar como um novo campo, já que o movimento pela institucionalização ainda é bastante recente - isso deve exigir da área um posicionamento, no sentido de se colocar numa situação de disputa por mais investimentos, delineando, assim, um panorama caracterizado por ser cada vez mais desafiador.

No capítulo seguinte, será avaliada a documentação dos 05 (cinco) Institutos Federais de Minas Gerais dentro do movimento particular da formulação. Nesse caso, será averiguado como tais estabelecimentos se movimentam para a estruturação de suas políticas institucionais de EaD e quais instrumentos são mobilizados para essa importante tarefa.

VI – A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA RFEPCT DE MINAS GERAIS: O QUE DIZEM OS DOCUMENTOS NORMATIVOS E TEXTOS OFICIAIS DOS IF’S MINEIROS?

Após realizar análise acerca das diretrizes e recomendações de EaD do CONIF no tópico anterior, será examinada, a partir de agora, a documentação dos 05 (cinco) Institutos Federais de Minas Gerais eleitos para esta pesquisa. A ideia é apresentar as linhas e as entrelinhas do processo de ascensão da EaD às agendas internas desses estabelecimentos federais, para, em seguida, tentar compreender como a modalidade se descola da agenda para efetivamente passar à etapa da formulação enquanto política institucional dos IF’s mineiros.

De tal forma, e à luz das principais normativas institucionais dos institutos estudados, portanto, apresenta-se aqui um compilado de análise documental realizada para fins do atendimento de um dos objetivos centrais da pesquisa, que examina, no plano da formulação, como as Políticas Institucionais de EaD da RFEPCT, em Minas Gerais, são incorporadas nos documentos legais e normativos, nos textos oficiais e nas demais regulamentações desses institutos.

A análise dos documentos dos IF’s de Minas Gerais se deu em duas partes. Em um primeiro momento, foi realizado exame acerca das iniciativas da EaD que foram materializadas e efetivadas sob a forma de documentos concretos. Apuraram-se, nesse particular, resoluções aprovadas por órgãos deliberativos institucionais e/ou políticas, diretrizes, regulamentações abrangentes, desde que específicas da área, enquanto principal normativa de EaD, no plano institucional. Tal movimento teve como finalidade detalhar a institucionalidade da EaD nos estabelecimentos estudados considerando a instauração de normas e orientações que visam direcionar as políticas institucionais para a modalidade.

Num segundo momento, analisaram-se os documentos institucionais existentes nos Institutos Federais de Minas Gerais que incorporaram a EaD e como o fazem. Assim, verificou-se de que maneira textos oficiais, normativas e demais regulamentações absorvem a modalidade, isto é, qual é o caminho percorrido pelos IF’s na direção da formulação de suas políticas para a área nos textos oficiais convencionais. Desse modo, e de um ponto de vista analítico, foram examinadas as propostas pedagógicas, os planejamentos institucionais e as normativas docentes dos institutos investigados, quando se fez possível averiguar PDI’s, PPI’s e RAD’s vigentes. Nesse sentido, também foram apreciados planos e previsões orçamentárias de forma a

identificar os investimentos financeiros depreendidos pelos estabelecimentos de ensino pesquisados em matéria de EaD.

Ademais, foi agregada à análise do presente texto, a impressão dos Núcleos Gestores de EaD de cada instituto mineiro relativa aos desafios enfrentados por tais estabelecimentos na tarefa de institucionalizar a modalidade, além do desafio da regulamentação. Assim, buscou-se aferir quais os desenhos e modelos utilizados na implantação das ofertas próprias, bem como planejamento feito na área orçamentária e como tem sido feita a mobilização de recursos com pessoal, qual a infraestrutura disponível e qual o panorama de cursos institucionais implementados.

Assim este tópico de análise busca responder, em linhas gerais, os seguintes questionamentos:

- ✓ Com base nos documentos disponíveis da área de EaD e demais normativas institucionais, que leitura é possível fazer sobre a definição e os desdobramentos acerca da agenda interna da modalidade nos Institutos Federais de Minas Gerais?
- ✓ Qual o panorama atual das políticas institucionais de EaD dos IF's de Minas Gerais, no que se refere ao movimento formal de formulação? Quais os instrumentos utilizados por esses institutos na tarefa de estabelecer concretamente tais proposições?
- ✓ Quais são as primeiras impressões dos Núcleos Gestores de EaD dos institutos estudados, no tocante ao desafio da institucionalização da modalidade, em tempos de transição dos modelos de oferta, no contexto de adequação às diretrizes organizacionais e aos novos padrões de financiamento internos para a área, instaurados pelo CONIF no interior da RFEPCT?

Essas indagações servirão de base para a análise seguinte, de forma a direcionar discussões procedidas neste tópico. Cabe ainda ressaltar que, para fins de garantia da preservação da identidade dos IF's mineiros estudados, serão utilizados códigos específicos, conforme quadros apresentados no capítulo II desta tese relativo aos procedimentos teórico-metodológicos adotados.

Antes de entrar especificamente no movimento de análise proposto neste tópico, vale a pena recuperar aqui o entendimento sobre a ideia da formulação no plano das políticas públicas. Para Lotta (2019), a formulação pode ser compreendida como a segunda fase do processo de implementação de políticas, fase esta localizada entre o momento em que determinado tema ascende à agenda política, isto é, quando se constitui como pauta para a intervenção governamental (1ª etapa do ciclo) e a fase da implantação propriamente dita, entendida como a terceira fase do processo. Para a autora, essa segunda etapa é designada como “o momento em que as políticas serão objeto de formulação, de planejamento, de decisão sobre seus modelos e objetivos” (Lotta, 2019, p. 13).

Ao transpor esse ciclo para a esfera das políticas institucionais dos IF's, foi preciso compreender melhor a natureza, as características e a institucionalidade dos Institutos Federais que integram a RFEPCT. Assim, para se avançar, do ponto de vista analítico, na esfera dos processos de formulação das políticas institucionais de EaD especificamente, estabeleceu-se minimamente os contornos dessa institucionalidade.

Do ponto de vista dessa nova organização institucional, os IF's e a RFEPCT carregam uma robusta organização didático-pedagógica e administrativa com *status* próximo de estruturas universitárias, gozando de autonomia para, dentre outras possibilidades,

- ✓ Instituir proposta pedagógica que prima por processos e práticas de educação para o trabalho e que esteja voltada para a preparação profissional materializada em **Projetos Pedagógicos Institucionais – PPI's** (os PPI's se baseiam em estruturas curriculares flexíveis, contextualizadas e integradas que permeiam alguns saberes - como o saber técnico, o tecnológico, a ciência, o trabalho, a cultura, o saber social e o saber humanístico, de forma transversal - e que perpassam o ensino, a pesquisa e a extensão.
- ✓ Elaborar seu Planejamento Estratégico plurianual por meio de **Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI's)**, com previsão orçamentária paritária e em rede estabelecida pela **Matriz Orçamentária do CONIF**⁵⁴ para financiamento de suas ações, projetos e políticas.

⁵⁴ A Matriz Orçamentária CONIF é uma ferramenta que o conselho utiliza para que a SETEC/MEC faça a distribuição de recursos orçamentários (Custeio e Capital) e a Assistência Estudantil, incluindo alunos presenciais, alunos em regime interno pleno e alunos da Educação a Distância das Instituições pertencentes à Rede EPT. Esses

A proposta pedagógica e o planejamento estratégico dos institutos são executados mediante o financiamento da MO/CONIF, por intermédio de políticas institucionais, com destaque para as áreas finalísticas, que envolvem o ensino, a pesquisa, a inovação e pós-graduação e a extensão, nas quais:

- ✓ A **Pesquisa, Inovação e Pós-graduação** são estruturadas para o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, da ciência/pesquisa aplicada, para a investigação, geração de novos conhecimentos e inovação, produção, desenvolvimento e transferência de tecnologias e a pesquisa como princípio educativo, além da oferta de pós-graduação lato e *stricto sensu*.
- ✓ O **Ensino** se baseia na oferta do ensino de ciências, incluindo oferta de capacitação para instituições públicas de ensino e atualização pedagógica para redes públicas, verticalização da oferta e diversificação dos níveis e modalidades. O ensino passa pelo nível médio, particularmente, e pelo técnico profissionalizante nas três formas de oferta, isto é, integrado à educação média propedêutica (50% das vagas) e à EJA, além da oferta subsequente (pós-médio) e a concomitante (desenvolvida paralelamente ao ensino médio, na mesma ou em instituições diferentes). O ensino também abarca os cursos superiores via cursos de tecnologia e as licenciaturas (20% das vagas), passando ainda por programas de formação pedagógica de docentes da educação básica e profissional e pelas áreas de ciências e matemática, se consolidando como *locus* alternativo para a formação e qualificação de professores da Educação Básica, especialmente na preparação de docentes para a EP e as áreas focais de Ciências e Matemática. Os cursos superiores nos institutos também focam nos bacharelados e engenharias, reconhecidos como formações tecnológicas de excelência. Os níveis e modalidades de ensino em questão são implementados tanto no presencial como por meio da Educação a Distância.
- ✓ A **Extensão** se organiza para o desenvolvimento de programas, produção, divulgação e difusão científica e tecnológica, cursos FIC de curta e média durações, capacitação, atualização, especialização e aperfeiçoamento de profissionais, sempre em articulação

com o mundo do trabalho, e que incluem a geração de emprego e renda, além de buscar a promoção de inclusão social.

Por fim, do ponto de vista da avaliação institucional, a institucionalidade da RFEPCT e dos IF's se estabelece por meio de mecanismos internos, estruturados em torno de uma comissão formal de autoavaliação institucional e pela via da produção de relatórios técnicos para realização de balanços periódicos anuais acerca do trabalho desenvolvido pela RFEPCT em todo o país. Tal processo é efetivado por meio de:

- ✓ Publicação obrigatória anual de relatórios da **Comissão Própria de Avaliação (CPA)**, que mune as comunidades escolares e acadêmicas com informações institucionais relevantes e são fruto do trabalho de autoavaliação desenvolvido pelos próprios atores dos estabelecimentos, isto é, docentes, técnicos e estudantes.
- ✓ Publicação obrigatória anual dos denominados **Relatórios de Gestão**: instrumento formal que, em alinhamento com os órgãos de controle e supervisão federais, tem a finalidade de garantir a transparência pública, com vistas a prestar contas à sociedade civil das ações, projetos e políticas institucionais executadas pelos institutos.

Quadro 12 - Institucionalidade dos Institutos Federais

INSTITUCIONALIDADE DOS INSTITUTOS FEDERAIS		
PLANEJAMENTO E CONCEPÇÃO	EXECUÇÃO E GESTÃO	AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS
PDI	Normativas de Ensino	Relatórios CPA
	Normativas de Pesquisa	
PPI	Normativas de Extensão	Relatórios de Gestão

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2021.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a nova institucionalidade da RFEPCT é multidimensional, formada por diversos pilares e que pode ser organizada com base em alguns aspectos principais.

Para o desenvolvimento da presente análise documental, optou-se por adotar, em linhas gerais, 03 (três) das 05 (cinco) dimensões básicas integrantes dessa institucionalidade dos institutos. O entendimento priorizado aqui estabelece que os IF's possuem proposta pedagógica institucional alicerçada em **PPI's** (*1ª dimensão*) - que direciona a etapa do planejamento estratégico institucional por meio dos **PDI's** (*2ª dimensão*) - e conta com apoio administrativo em diversos planos, tais como o orçamentário (**MO/CONIF** - *3ª dimensão*), gestão de pessoas, infraestrutura, dentre outros. Portanto, a proposta pedagógica e o planejamento estratégico institucional são financiados com recursos do orçamento e executados por políticas institucionais em diversas áreas, com destaque para as áreas finalísticas (**Políticas de Ensino, Pesquisa, Inovação e Pós-graduação e Extensão** - *4ª dimensão*) - que culminam nos finais de ciclo, com processos institucionais, periódicos e formais de avaliação/prestação de contas (**Relatórios da CPA e Relatórios de Gestão** - *5ª dimensão*).

Parte de documentos, normativas, textos oficiais e regulamentações que dão sustentação a essa institucionalidade, e que foram destacados acima, serão objeto de análise deste capítulo: serão privilegiadas na tese, portanto, no plano da formulação das políticas institucionais de EaD dos Institutos Mineiros, as 03 (três) primeiras dimensões de análise, isto é, a proposta pedagógica, o planejamento estratégico institucional e uma das dimensões do âmbito administrativo, relacionado especificamente aos delineamentos orçamentários. As outras dimensões - execução das áreas finalísticas e ciclos formais de avaliação e prestação de contas - não serão objeto de análise deste trabalho, pois integram a etapa da implementação das políticas institucionais de EaD, que, em função do recorte metodológico, não fazem parte do escopo do estudo.

Cabe, porém, ressaltar, que, em função do desenho da pesquisa, foram destacados dois documentos fundamentais que se encontram posicionados mais de maneira mais próxima ao plano da execução das políticas finalísticas (*4ª dimensão*), e, neste sentido, se estabelecem como uma exceção na análise realizada pela necessidade de se concluir essa importante parte do estudo. São eles: a) o principal documento e/ou referencial normativo institucional de EaD dos institutos, que fundamenta ações, projetos e políticas desenvolvidas no âmbito dessa área; b) as regulamentações ligadas especificamente às atividades dos docentes, instrumento que normativa a execução das políticas de ensino, pesquisa e extensão, e que, no caso desta investigação, foi selecionado com intuito de aferir como os IF's mineiros procederam orientações/prescrições para atender as especificidades da modalidade.

Esse conjunto de textos oficiais, em princípio, representou um apanhado geral, do ponto de vista documental, que contribuiu para o entendimento de como se deu o processo de formulação das políticas institucionais de EaD na RFEPCCT de Minas Gerais, a partir da experiência dos institutos examinados. A título de complementação das reflexões acerca do objeto de pesquisa, também foram incorporadas ao texto as impressões gerais dos Núcleos Gestores de EaD acerca dos desafios enfrentados por eles na tarefa de institucionalizar a modalidade, aspectos estes que serão apresentados e detalhados a seguir.

6.1 Normativas de Educação a Distância

Como já dito, primeiramente, será analisada a principal normativa de EaD de cada um dos Institutos Federais mineiros: documento referencial e/ou balizador que dá materialidade à política institucional, isto é, àquela regulamentação que foi efetivamente construída em um movimento de deslocamento da agenda para o plano da formulação, dentro daquilo que apregoa Capella (2019).

Para se proceder tal análise, realizou-se levantamento exploratório nos sítios eletrônicos dos 05 (cinco) institutos que serão estudados para identificação de documentos, particularmente, nos boletins de serviços, nas atas do órgão deliberativo máximo dessas instituições – os Conselhos Superiores (CONSUP's) – e as seções dedicadas a EaD das páginas dos institutos na *internet*. Além disso, estabeleceu-se contato, por e-mail, com todos os dirigentes de EaD dos IF's estudados para proferir consultas acerca da principal normativa da modalidade para reconhecimento e conformação dos textos oficiais em questão.

Considerando tal contexto, portanto, buscou-se identificar nas referidas Normativas de EaD algumas questões fundamentais: quais as linhas gerais da política institucional de EaD? Quais as opções feitas por cada estabelecimento no plano específico da institucionalização? Que lugar a EaD ocupa no plano institucional de cada Instituto? Quais as características principais dos modelos de oferta e dos modelos de gestão privilegiados no âmbito da EaD institucional? Que infraestrutura foi estabelecida para lidar com os desafios da modalidade em cada instituto?

6.2 Projetos Pedagógicos Institucionais (PPI's)

Todo estabelecimento de ensino formal no Brasil deve prever, definir e delinear, em seu processo de organização, enquanto instituição educacional, proposta pedagógica. Em geral, essa proposta é denominada de forma variada nos diferentes sistemas de ensino: alguns como Projetos Políticos Pedagógicos (PPP's) e alguns como PPI's.

Na LDB/1996, se estabeleceu no art. 12, inciso I, que “os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de elaborar e executar sua proposta pedagógica” (BRASIL, 1996).

Os Institutos Federais, segundo a lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a RFEPECT e criou tais estabelecimentos, definiu que tais institutos “possuem natureza jurídica de autarquia, (são) detentores de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, *didático-pedagógica* e disciplinar”, e, portanto, são independentes e têm a liberdade para construir suas próprias propostas pedagógicas (BRASIL, 2008).

Logo, cada instituto tem não só a autonomia para elaborar sua proposta, mas precisa fazê-lo para fins de cumprimento da legislação educacional, inclusive no âmbito da observância de processos de regulação e supervisão do MEC. Isso se dá, por exemplo, para os casos de procedimentos ligados a reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos superiores, nos quais os instrumentos de avaliação do INEP exigem alinhamento entre PDI's e os processos de planejamento didático-instrucional, aspectos estes que se materializam nas propostas pedagógicas dos estabelecimentos.

Segundo Meneses (2006), o projeto pedagógico, do ponto de vista conceitual,

[...] tem como propósito, em termos gerais, a explicitação de aspectos teóricos e metodológicos, tais como: a história e a filosofia institucional, o perfil da comunidade escolar, a gestão das políticas, os processos de práticas educativas, a organização curricular e didático-pedagógica, a composição das instalações, a infraestrutura de serviços e a avaliação institucional (MENEZES, 2006, p. 18).

Nos IF's, em particular, os PPI's compõem os PDI's, considerando o decreto 9.235 de 15 de dezembro de 2017, no art. 21, que dispõe:

observada a organização acadêmica da instituição, o PDI conterá, no mínimo, os seguintes elementos: I - missão, objetivos e metas da instituição em sua área de atuação e seu histórico de implantação e desenvolvimento, se for o caso; II - *projeto pedagógico da instituição*, que conterá, entre outros, as políticas institucionais de ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 2017).

Desse modo, referido decreto, ao dispor sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de Educação Superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, estabelece estrutura básica para os PDI's, na qual os PPI's se integram no plano formal dessa legislação.

Dito isso, ressalta-se ser interesse desta compreender, com base nas propostas pedagógicas definidas por cada Instituto: quais as concepções de EaD privilegiadas por cada instituição? De que forma a EaD se articula com essas propostas pedagógicas? Qual o diálogo estabelecido entre a EaD e às concepções de EP em cada estabelecimento? Quais as políticas existentes de EaD para o ensino presencial?

6.3 Planos de Desenvolvimento Institucionais (PDI's)

Os PPI's são parte da obrigação das instituições de ensino superior, nas quais se incluem os Institutos Federais - a constituição de um planejamento formal se dá por meio dos denominados PDI's. Referidos planos compõem o arcabouço necessário para os processos de avaliação das instituições de ensino superior, se apresentado como documento obrigatório para fins dos procedimentos de credenciamento e recredenciamento institucionais.

No já citado decreto 9.235 de 15 de dezembro de 2017, se estabelece a estrutura mínima do PDI, que, entre diversas dimensões constituintes, inclui a EaD. O art. 21 do decreto apregoa que, observada a organização acadêmica da instituição, o PDI conterá elementos mínimos destacam-se abaixo os incisos nos quais o instrumento legal mencionado pontua, especificamente, a estrutura, os processos organizacionais e/ou os agentes relativos à modalidade:

(...)

III. Cronograma de implantação e desenvolvimento da instituição e de cada um de seus cursos, com especificação das modalidades de oferta, da programação de abertura de cursos, do aumento de vagas, da ampliação das instalações físicas e, quando for o

caso, da previsão de abertura de *campus* fora de sede e de polos de educação a distância.

IV. Organização didático-pedagógica da instituição, com a indicação de número e natureza de cursos e respectivas vagas, unidades e *campus* para oferta de cursos presenciais, polos de educação a distância, articulação entre as modalidades presencial e a distância e incorporação de recursos tecnológicos.

(...)

VI. Perfil do corpo docente e de tutores de educação a distância, com indicação dos requisitos de titulação, da experiência no magistério superior e da experiência profissional não acadêmica, dos critérios de seleção e contratação, da existência de plano de carreira, do regime de trabalho [...]

VII. Organização administrativa da instituição e políticas de gestão, com identificação das formas de participação dos professores, tutores e estudantes nos órgãos colegiados responsáveis pela condução dos assuntos acadêmicos, dos procedimentos de autoavaliação institucional e de atendimento aos estudantes, das ações de transparência e divulgação de informações da instituição e das eventuais parcerias e compartilhamento de estruturas com outras instituições, demonstrada a capacidade de atendimento dos cursos a serem ofertados.

(...)

XI. oferta de educação a distância, especificadas: a. sua abrangência geográfica; b. relação de polos de educação a distância previstos para a vigência do PDI; c. infraestrutura física, tecnológica e de pessoal projetada para a sede e para os polos de educação a distância, em consonância com os cursos a serem ofertados; d. descrição das metodologias e das tecnologias adotadas e sua correlação com os projetos pedagógicos dos cursos previstos; e e. previsão da capacidade de atendimento do público-alvo

Além das dimensões prescritas pelo decreto 9.235 para a EaD, buscou-se identificar ainda em cada instituição estudada quais as projeções de oferta para a EaD no período de vigência dos planos. Também procurou-se averiguar se eventuais projeções vão na direção da ampliação e expansão, estagnação ou redução de ofertas. Finalmente, analisou-se como a EaD tem se integrado às demais políticas e áreas institucionais.

6.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância

Conforme já pontuado neste texto, a partir de 2018, os Institutos Federais, por meio do CONIF, começam a receber recursos no interior da própria matriz orçamentária da RFEPC para desenvolver políticas de EaD, no contexto da institucionalização da modalidade, para a manutenção de ofertas próprias e para além dos programas de fomento externos. Nesse sentido, analisa-se no presente trabalho como as projeções orçamentárias da EaD contribuem com a geração de gerar recursos financeiros para as instituições por meio das ofertas; além disso,

analisa-se ainda tais instituições se planejam, do ponto de vista orçamentário, para desenvolver e induzir novas ações de EaD no plano institucional. O recorte do levantamento dos dados orçamentários, a partir da nova metodologia de financiamento interno de ofertas institucionais utilizada pelo CONIF, está localizado entre os anos de 2018-2020⁵⁵.

Para que fosse possível pontuar criticamente as análises supracitadas, entrou-se em contato por e-mail com os dirigentes dos Núcleos Gestores de EaD de forma a solicitar informações e a identificação de documentos correlatos que oferecem dados sobre previsões orçamentárias de cada IF. Além do contato institucional, procedeu-se pesquisa exploratória nas páginas oficiais de cada estabelecimento, principalmente nas partes dedicadas ao planejamento, à administração e ao orçamento. Tal pesquisa teve como fim reunir fontes que pudessem oferecer panorama, ainda que mínimo, sobre os recursos dedicados às políticas institucionais de EaD nos IF's de Minas Gerais, dentro do espectro de sua formulação⁵⁶.

Uma das publicações de um dos institutos pesquisados, inclusive, e no que diz respeito aos grupos de despesas para gastos realizados, traz alguns esclarecimentos importantes sobre a natureza do planejamento orçamentário das instituições federais. No citado texto, afirma-se que na composição orçamentária se destacam três rubricas fundamentais: a) as “despesas de pessoal”, consideradas como obrigatórias; b) as despesas chamadas de “despesas correntes”; e c) aqueles recursos intitulados “investimentos” - estes 02 (dois) últimos foram classificados como despesas “discricionárias” (INSTITUTO ALFA, 2019B, p. 06). Esse é um ponto determinante para análise dos recursos de EaD, tendo em vista que no interior dos institutos federais os créditos orçamentários recebidos entram na esfera de investimentos discricionários.

Ainda considerando o documento acima citado, são explicados, com base nas regras da metodologia da matriz orçamentária do CONIF, alguns fatores utilizados para a elaboração do orçamento das instituições federais, bem como o uso da referência “matrícula ponderada⁵⁷” e

⁵⁵ O orçamento dos Institutos Federais de determinado ano corrente tem como base de dados as matrículas do ano anterior. Porém, em função dos dados disponíveis da RFEPCT, e considerando o período de análise desta pesquisa, determinou-se que a definição do intervalo para exame das informações de financiamento e investimentos da EaD seria entre os anos de 2018 e 2020.

⁵⁶ Além do levantamento juntos aos núcleos gestores de EaD e às páginas institucionais dos institutos mineiros, realizou-se pesquisa exploratória na Plataforma Nilo Peçanha, a qual reúne informações e estatísticas de toda a Rede Federal. Contudo, os indicadores relativos à parte orçamentária e de investimentos não eram detalhados suficientemente até o momento do levantamento realizado, o que forjou apuração diretamente com as instituições estudadas na pesquisa.

⁵⁷ Para cada aluno em curso, são aplicados fatores de equalização que levam em conta a carga horária, os dias de curso, os pesos atribuídos a cada curso sobre as matrículas equalizadas e as bonificações para cursos na área de

as bases de dados usadas como fontes de informações para extração das matrículas, isto é, SISTEC e Plataforma Nilo Peçanha⁵⁸; além das categorias de *campus*, pré-expansão, expansão e *campus* avançado.

Um aspecto que chama a atenção é que, para gerar a matrícula ponderada, a matriz orçamentária do CONIF utiliza-se da média de matrículas de dois anos antes, isto é, 1º e 2º semestre de 2017, fato que impacta diretamente no orçamento de 2019. Esse é um fator fundamental, vez que a EaD só começa a fazer parte da matriz orçamentária em 2018, no caso de cursos institucionais, e, nesse sentido, as matrículas de 2018 só impactarão nos orçamentos das instituições em 2020; e as matrículas de 2019 serão refletidas em termos de recursos orçamentários apenas em 2021, e assim por diante.

Para o ano de 2019, houve uma mudança metodológica e passou a ser utilizada a Plataforma Nilo Peçanha como fonte oficial de informações. Na metodologia considerou-se a média de matrículas ponderadas dos dois semestres ao ano anterior à elaboração da Proposta de Lei Orçamentária, conforme figura a seguir. Observa-se que alunos ingressantes dos semestres 2017/1 e 2017/2 (cor azul) refletiram no orçamento do ano de 2019. Já os ingressantes nos semestres de 2018 (cor cinza) refletirão apenas em 2020 (INSTITUTO ALFA, 2019B, p. 10).

A partir desses parâmetros orçamentários, procurou-se entender, sob o ponto de vista do financiamento, qual tem sido a capacidade da EaD em gerar recursos para os IF's com relação ao repasse específico da modalidade dentro da MO/CONIF. Outrossim, também procurou-se compreender quanto, em termos de recursos financeiros, cada instituto tem planejado para a área de EaD no sentido de induzir a modalidade, tendo como referência os anos de 2018 e 2020. Por fim, procurou-se analisar qual tem sido a dinâmica e a característica dos investimentos em EaD em cada instituto, tendo também como referência o triênio 2018- 2020.

6.5 Regulamentações de Atividade Docente

Conforme se explicitou, em função de sua importância absolutamente estratégica para as ações na direção da construção de políticas institucionais de EaD, foram também examinadas,

agropecuária. Dessa forma, o número de matrículas ponderadas é maior que o número de alunos presenciais, considerando os pesos e fatores atribuídos aplicados (INSTITUTO ALFA, 2019B, p. 09)

⁵⁸ A Plataforma Nilo Peçanha é um ambiente virtual de coleta, validação e disseminação das estatísticas da Rede Federal. Reúne informações sobre as unidades que a compõem, cursos, corpo docente, discente e técnico-administrativo, além de dados financeiros. Essas informações embasam o cálculo dos indicadores de gestão monitorados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do MEC.

finalmente, as RAD's de cada um dos institutos estudados. Tal exame procurou identificar como tais estabelecimentos têm se adaptado ao atendimento das especificidades da modalidade no contexto de sua institucionalização, aspecto este que também se insere num movimento de formulação de proposições para a área no plano organizacional.

As regulamentações docentes têm sido objeto de normatização por parte da SETEC/MEC, já que o órgão tem sistematicamente estabelecido diretrizes gerais para regular o trabalho dos professores pertencentes à RFEPCT. As últimas duas portarias expedidas pela SETEC/MEC, para regulamentar a matéria, foram a PORTARIA N. 17, de 11 de maio de 2016, e a PORTARIA N. 983, de 18 de novembro de 2020. Esta última, porém, contou com grande resistência por parte da RFEPCT, tanto no âmbito do coletivo de professores, como nos posicionamentos de organizações com o ANDES e com o próprio CONIF.

Cabe ressaltar que, do ponto de vista da regulamentação da atividade docente para EaD, a Portaria 983 de 2020 representa um avanço das pautas da modalidade, inclusive com relação àquelas debatidas e encaminhadas pelos GT's de Institucionalização da EaD do CONIF, tendo em vista que o documento anterior, de N. 17, de 2016, apregoava que

a regulamentação da atividade docente em cursos a distância deverá ser definida em regulamento próprio, a ser proposto pelo Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), buscando a sua institucionalização, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da publicação desta Portaria (BRASIL, 2016)

A Portaria de 2020, portanto, não apenas dá mais clareza às atividades relacionadas a modalidade a distância em seu conteúdo, como também demarca seus processos, seja na esfera das ações de mediação pedagógica para área, seja nos tempos de planejamento necessários aos seus componentes curriculares. A nova portaria ainda estabelece funções específicas de EaD, tais como as atividades de *design* educacional, as coordenações de polo e a coordenação dos trabalhos de conclusão de cursos, vistos como parte integrante das atividades docentes dos professores da RFEPCT.

Diante de tal contexto, foi objeto de análise da tese compreender se houve atualização das RAD's nos institutos mineiros de forma a acompanhar as novas recomendações da SETEC/MEC, quando do trabalho pedagógico da EaD. Ademais, procurou-se analisar os seguintes questionamentos: a EaD tem sido alvo de debate no contexto das tensões e

divergências expressas, tanto pela categoria, como pelas entidades representativas de docentes? Qual tem sido a influência dos documentos dos GT's do CONIF no debate sobre esforço docente? Tal debate tem repercutido nas RAD's de cada instituto?

Faz-se importante ressaltar ainda que, diferentemente dos demais documentos, as RAD's foram as últimas normativas a serem agregadas ao trabalho, já que sua inclusão teria um valor bastante significativo quando se considera os processos de formulação - incluir o trabalho regular dos professores às atividades da EaD é tido como um dos maiores desafios ao processo da institucionalização da modalidade pela sua importância, pelo seu peso e pela luta que os GT's do CONIF historicamente têm travado quando se considera tal questão. Coube, portanto, estabelecer como uma das grandes prioridades de análise entender como os IF's mineiros têm construído suas Políticas Institucionais de EaD, especialmente no que diz respeito à tarefa de incorporar as atividades regulares de EaD à carga horária dos docentes, já que tal processo se mostra como um dos principais mecanismos que favorecem ou não os processos de institucionalização da área.

6.6 Impressões gerais dos Núcleos Gestores de EaD acerca da institucionalização da modalidade em tempos de transição dos modelos de oferta (*checklist*)

Para fins de complementação da análise proposta, foram também incorporadas ao presente capítulo as principais impressões dos Núcleos Gestores de EaD dos institutos estudados sobre seus processos internos de institucionalização da modalidade. Nesse caso, delineou-se *checklist* contendo algumas dimensões voltadas à institucionalização, no qual objetivou-se identificar como cada estabelecimento tem lidado com o desafio da estruturação de políticas institucionais para a área em um momento caracterizado pela transição das ofertas, isto é, em um momento visto como o início/advento de cursos próprios, institucionalizados e com financiamento interno.

Referido processo foi realizado por meio de apuração simples realizada junto aos núcleos a partir do exame de indicadores. Desse modo, fez-se possível estabelecer instrumento metodológico, na forma de *checklist*, contendo algumas dimensões da institucionalização para a EaD de maneira a aferir, ainda que de forma preliminar, o momento vivenciado por cada

instituição frente aos desafios postos para os estabelecimentos, cuja “missão” é encaminhar suas políticas institucionais para a modalidade⁵⁹.

O *checklist* buscou então abarcar, conforme explicitado, 06 (seis) pilares envolvendo a EaD institucional: a) o nível de regulamentação da modalidade; b) os desenhos e modelos utilizados; c) nível de investimentos realizados; d) políticas de pessoal; e) panorama das ofertas e; f) infraestrutura disponível.

No que se refere à regulamentação, o instrumento buscou aferir a visão dos núcleos gestores sobre os níveis de incorporação da modalidade a distância nos documentos institucionais existentes, como PDI, PPI e RAD. Buscou ainda avaliar, na perspectiva desses núcleos, a capacidade da principal normativa de EaD na tarefa de regulamentar a área. Outro aspecto verificado se relaciona ao nível de integração da EaD em relação às demais áreas institucionais, como ensino, pesquisa e pós-graduação, extensão, políticas de ingresso, bibliotecas e acervos, TI, gestão de pessoas, administração e planejamento, dentre outras.

Na esfera dos desenhos e modelos, o *checklist* buscou identificar como estão as instituições frente aos desafios de estabelecer a escolha e a definição de modelos de oferta, bem como a política de polos parceiros e associados, o nível de capilaridade de sedes ofertantes, os modelos de gestão delineados e os processos de organização pedagógica dos cursos, seja no âmbito das práticas adotadas com maior ou menor nível de integração com a Educação Profissional, seja para além das métricas de relação formador/mediador por aluno e para além da organização do ensino, considerando a atuação dos diferentes agentes/colaboradores.

Do ponto de vista do financiamento, os indicadores buscaram aferir 02 (duas) dimensões relacionadas ao investimento dos institutos em relação à EaD. A primeira dimensão diz respeito ao potencial que a modalidade apresenta com relação à geração de recursos financeiros para os orçamentos das instituições. A segunda dimensão busca entender a relação entre o que a EaD é capaz de gerar, em âmbito orçamentário, e quais têm sido os níveis/percentuais planejados e/ou destinados à indução dessa modalidade dentro de uma perspectiva de reaplicação, na direção de se pavimentar o caminho para o advento de ofertas próprias.

⁵⁹ Este *checklist* pode ser encontrado no APÊNDICE E desta tese.

Com relação aos recursos de pessoal, o *checklist* desenvolvido tentou explorar juntos aos institutos quais os caminhos trilhados por cada instituição para lidar com os desafios da estruturação de equipes para a EaD, seja no âmbito da formação e capacitação, ao considerar a existência de políticas de contratação/captação de colaboradores, seja na capacidade de alocar pessoal efetivo (técnicos e docentes) e/ou temporários (professores substitutos, estagiários, terceirizados e bolsistas) nas ações de EaD. O instrumento também buscou averiguar a perspectiva de ofertas institucionais, tanto o quantitativo por nível, quanto as matrículas efetivadas de cursos de curta duração (FIC, extensão, MOOC), passando pelos níveis médio e superior, na graduação e pós-graduação.

Também se aferiu, em cada instituto, o panorama a respeito da infraestrutura de EaD disponível, observando serviços instalados e a materialidade mantida, abarcando acervos e bibliotecas virtuais/eletrônicas, repositórios de recursos educacionais e objetos de aprendizagem, espaços de produção de materiais, estúdios e laboratórios, além da existência ou não de sistemas integrados e *datacenters*/serviços de hospedagem para os AVA's utilizados.

Considerando o contexto explicitado, a seguir, então, será procedido exame de documentação acerca da institucionalidade dos IF's de Minas Gerais como parte da análise documental estabelecida nos objetivos da pesquisa. Referida análise abará, cabe enfatizar, a principal normativa de EaD dos estabelecimentos investigados, além de RAD's, PPI's, PDI's e previsões orçamentárias nos 05 (cinco) Institutos Mineiros investigados.

Ressalta-se que, ao final de cada tópico, serão incluídas as impressões dos Núcleos Gestores de EaD dos estabelecimentos pesquisados de maneira a oferecer percepções desses órgãos a respeito da institucionalização da EaD, realizando avaliação geral sobre o processo desenvolvido até então e delineando as principais perspectivas na direção do encaminhamento de políticas institucionais para a área no contexto particular dos institutos mineiros.

6.7 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Alfa: o que dizem os documentos?

6.7.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Alfa

Em levantamento realizado junto à Coordenadoria de Educação a Distância (CEAD) do Instituto Alfa, mediante contato por e-mail, informou-se sobre a existência da principal regulamentação referente à EaD do instituto em questão, isto é, a Resolução n. 17 de 03 de maio de 2019. O documento dispõe sobre a aprovação da política da modalidade do Instituto Alfa, no âmbito das áreas de ensino, pesquisa e extensão.

Aprovado pelo CONSUP, órgão máximo da instituição, a resolução objetiva oferecer normas e recomendações para a área de EaD em complementaridade com demais documentos institucionais, conforme explica o texto:

a presente Resolução visa regulamentar a Política de Educação a Distância do Instituto Alfa, no âmbito das áreas de Ensino, Pesquisa e Extensão [...] (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 01).

[...] As normas e recomendações contidas nessa Resolução têm caráter complementar às resoluções e demais regulamentações internas das Pró-Reitorias de Ensino (PROEN), Extensão (PROEX) e Pesquisa, Pós-graduação e Inovação (PRPPG) do Instituto Alfa, no âmbito de suas políticas institucionais (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 01-02).

Além de trazer a definição de EaD, a resolução também apresenta os objetivos da política do Instituto Alfa para a área, com destaque para a tarefa de “desenvolver ações estratégicas de institucionalização da modalidade nas unidades acadêmicas, em alinhamento com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI)” (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 02). O documento ainda estabelece as ofertas prioritárias em consonância com o ensino, pós-graduação e extensão, como expressa o trecho abaixo:

Art. 4º. Será prioridade do Instituto Alfa implementar propostas de EaD mediante a oferta de: Cursos abertos e livres de curta e média duração e cursos de formação inicial e continuada no âmbito das políticas da PROEX; Cursos técnicos de nível médio; cursos de graduação; disciplinas a distância e atividades presenciais em cursos presenciais, no âmbito das políticas da PROEN; Cursos de pós-graduação lato sensu e stricto sensu e disciplinas a distância em cursos presenciais, no âmbito das políticas da PRPPG (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 02).

Parte significativa da regulamentação ainda descreve as competências das Pró-Reitorias de Ensino, Pesquisa, Inovação e Pós-graduação, Extensão, Diretoria de Desenvolvimento Institucional (DDI), o NEAD⁶⁰, a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) e os *campi*, no que refere a EaD. No caso das Pró-Reitorias, as competências se limitam aos processos de

⁶⁰ O NEAD fora substituído na estrutura atual da EaD do Instituto Alfa pela CEAD – Coordenadoria de Educação a Distância.

supervisão na criação, acompanhamento e avaliação de cursos e disciplinas e gestão da modalidade, no plano institucional, em articulação com 02 (duas) diretorias, a DTI e a DDI.

As competências da DDI se colocam no plano da estruturação de políticas para a modalidade, sua regulamentação e normatização, apoio e captação de ofertas e realização de estudos e pesquisas na área. A DTI se responsabiliza pelo suporte no campo da TI, apoio técnico aos AVA, desenvolvimento de soluções, pesquisas e customizações, integração aos diversos sistemas de gestão institucionais e investimentos e aquisição de recursos e equipamentos de infraestrutura em tecnologia para a modalidade.

A CEAD atua na assessoria às Pró-Reitorias e *campi* na gestão da EaD, nos processos de credenciamento de polos de apoio presenciais e supervisão, orientação e atualização de TDIC, nos processos de ensino-aprendizagem a distância que envolvem ainda materiais didáticos e metodologias, além da normatização de uso de espaços e equipamentos no tocante ao estabelecimento de diretrizes para funcionamento. O setor também lidera o desenvolvimento de programa para formação continuada de servidores em EaD em conjunto com as Pró-Reitorias de Extensão e Gestão de Pessoas.

Por fim, os *campi* se responsabilizam pela elaboração de propostas de ofertas, alterações de cursos, programas, projetos e disciplinas, execução, implantação e suporte técnico e pedagógico das atividades da área e monitoramento/cumprimento das normas de funcionamento. As unidades acadêmicas também apoiam as ações de capacitação e realizam a gestão dos seus respectivos estúdios de produção/laboratórios, além de indicarem servidores/colaboradores para gerirem a EaD no *campus*.

Sob a perspectiva da estrutura organizacional, a EaD do Instituto Alfa apresenta estrutura mais transversal, com a divisão de competências e a coparticipação de *campi* e Pró-Reitorias desconcentrando o papel central do núcleo gestor, o que, em relação à institucionalização da modalidade, pode representar um ganho em comparação à questão apontada por Arruda (2018) em relação ao processo de desenvolvimento marginal da EaD: quando em seu processo de implantação, se opta na maioria das vezes em entendê-la “como uma modalidade a ser desenvolvida por unidade gestora específica de forma desatrelada da educação presencial” (ARRUDA, 2018, p. 831), o que para este autor é um grande equívoco para o processo.

A Resolução 17/2019, também estabelece parâmetros com relação à utilização de AVA institucional para EaD dividindo funções de administração da plataforma: parte está sob a responsabilidade e gestão da DTI; e outras relacionadas ao gerenciamento operacional do ambiente estão a cargo dos *campi* (assim se descrevem as competências de cada agente nos processos de utilização do AVA). O texto também regulamenta que os fluxos de criação e aprovação dos cursos de EaD seguem os mesmos trâmites vigentes do ensino presencial, cabendo à CEAD proceder encaminhamentos necessários para atendimento às especificidades da modalidade.

Art. 17. Os fluxos de criação e aprovação de cursos de EaD no Instituto Alfa seguirão as normas vigentes no âmbito da PROEN, PROEX e PRPPG.

Art. 18. PROEN, PROEX e PRPPG encaminharão ao NEAD, após a aprovação dos respectivos cursos, processo formal de autorização, para realização dos procedimentos necessários ao atendimento das especificidades de EaD para posterior efetivação das ofertas (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 05).

Ao final, o documento também determina que as atividades docentes relacionadas aos cursos de EaD serão desenvolvidas a partir da distribuição de encargos da RAD, quando também será possível, mediante regulamentação específica, haver remuneração com auxílio de bolsas de apoio à modalidade, ficando tal responsabilidade a cargo de cada Pró-Reitoria. Nesse caso específico, apesar da instituição apontar para seguir os pressupostos das diretrizes organizacionais do CONIF, no âmbito da utilização do esforço docente dentro da jornada funcional dos próprios servidores, aspecto que pode ser considerado um grande indicador de institucionalização da EaD, também se observa aqui dificuldade de rompimento com a cultura de bolsas, que, sob a influência dos programas federais, é um ponto que tem merecido a reflexão de vários autores, especialmente aquela sobre o caráter de precarização do trabalho docente, no sentido de se apostar em uma organização frágil, instável e de alta rotatividade, do ponto de vista das relações laborais (ARRUDA; ARRUDA, 2015).

6.7.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Alfa

No PPI do Instituto Alfa, não há referência a EaD inicialmente - nem no texto introdutório, nem no item dos pressupostos, nos quais são abordados os tópicos indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão e identidade institucional. A única referência indireta a EaD se dá por meio da demarcação das “diversas modalidades e formas de oferta”, o que, se por um lado, contempla

a modalidade a distância, por outro, pode representar apenas seu registro formal, expressando uma lacuna com relação a essa modalidade específica.

Ao longo do texto do PPI, inclusive, é comum o termo genérico “diversos níveis e modalidades”, sem menção específica a EaD - isso ocorre nos tópicos integração, teoria e prática, princípios filosóficos e teórico-metodológicos, além da parte relativa à educação e inovação. Cabe destacar que, pelo teor dos textos, e dentro da premissa de uma constituição mais sólida da EaD enquanto política institucional, caberia, sim, integração mais efetiva dessa área: isso seria factível no plano da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão ou na esfera das concepções teórico-metodológicas, por exemplo.

Arruda e Arruda (2015), ao discutirem as políticas públicas de EaD, argumentam que é preciso fortalecer a modalidade a partir das mesmas condições estabelecidas para o ensino presencial. Nesse sentido, o processo de institucionalização da EaD deveria se pautar numa organização sólida que envolvesse, inclusive, a articulação das políticas de ensino, pesquisa e extensão dos estabelecimentos públicos, pois

as políticas públicas para a EaD no Brasil, a nosso ver, devem pautar-se no pressuposto de ultrapassar as dimensões apontadas neste texto, com vistas à discussão sobre a modalidade da educação a distância que esteja amparada nas mesmas condições da educação presencial. Isso significa dizer que ela deve ter uma organização sólida, que envolva ensino, pesquisa e extensão, uma clareza quanto ao papel dos diferentes profissionais envolvidos, bem como um amplo processo de institucionalização, para que ela deixe de ser considerada “política emergencial” (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 334).

Tal articulação institucional com a EaD também poderia considerar a natureza de atuação dos institutos, tanto pela sua organização *multicampi*, quanto pelas suas finalidades de desenvolvimento regional, as quais apresentam relação intrínseca com a modalidade, já que esta se organiza e se caracteriza por atender públicos com dificuldade de acesso e muitas vezes distantes de grandes centros urbanos. Nesse particular, Frigotto *et al.* (2018) faz uma reflexão acerca do caráter de atendimento local e regional que esteve no bojo do nascimento e da atual missão dos Institutos Federais, o que coadunaria certamente com as perspectivas da EaD, já que o elemento da interiorização da oferta é comum entre ambos:

[...] não adianta muito ter uma escola técnica e profissionalizante cujos alunos, depois de formados, tenham de migrar para outras regiões em busca de trabalho, caso a escola não esteja em sintonia com os arranjos produtivos locais, os quais, por sua vez, são fundamentais ao desenvolvimento econômico e social da região. Desta maneira,

caracteriza o processo de expansão dos IF's nos municípios e no interior do estado como uma ação que tem o objetivo e a perspectiva de desenvolver social e economicamente a região na qual é instalado o instituto (FRIGOTTO *et al.*, 2018, p. 103).

Como já pontuado, não se observa na parte inicial do PPI uma articulação clara da EaD com vários dos pressupostos do documento, o que num primeiro momento parece apontar que a EaD não consta muito no radar institucional do Instituto Alfa, apesar de se ter alguma integração em partes específicas da proposta pedagógica.

Nesse contexto, ao avaliar o texto do PPI num plano global, observa-se que a EaD não está totalmente integrada às diferentes diretrizes institucionais. Desse modo, nos tópicos envolvendo as áreas de inclusão e diversidade, desenvolvimento regional, educação e trabalho, desenvolvimento humano e meio ambiente e sustentabilidade, por exemplo, a EaD não é citada nenhuma vez.

Contudo, no item Educação e Tecnologia, uma das ações dessa área aponta para o fortalecimento da oferta dos cursos de EaD. Em seguida, no tópico sobre a área de Ensino, na parte que se refere aos níveis e modalidades, a EaD aparece por intermédio da expressão “presenciais e a distância”, indicando que a EaD se coloca como parte das políticas de ensino; nesse caso, como uma modalidade de oferta. Sob tal contexto, a EaD é amplamente demarcada, apresentando definição precisa, se colocando como estratégia institucional de expansão de ofertas, além de se constituir como modalidade complementar a educação presencial, inclusive no sentido de dar capilaridade a capacidade deste instituto, conforme se observa no trecho a seguir:

a Educação a Distância - EaD é a modalidade e metodologia de ensino-aprendizagem na qual a mediação didático-pedagógica dos processos educacionais se dá através da utilização de tecnologias de informação e comunicação, na qual discentes e docentes se encontram em tempos e espaços diversos. Assim sendo, a EaD se constitui como uma estratégia institucional que visa a expandir e ampliar ofertas de Educação Profissional e Tecnológica nos diversos níveis, em complementaridade com o ensino presencial e dando maior capilaridade ao Instituto Alfa nas suas regiões de atuação (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 95).

Tal perspectiva, de se associar a Educação e Tecnologia na direção de estabelecer igualmente interlocução com o ensino presencial, é uma visão próxima ao prescrito pelas diretrizes organizacionais do CONIF. Um trecho da publicação desse conselho reforça esse entendimento.

[...] fortaleceu-se o entendimento de que é necessário trabalhar não com uma educação a distância e com uma educação presencial em paralelo e sim com uma educação híbrida, em que a tecnologia permeia os processos de ensino e aprendizagem e a presencialidade e a virtualidade se fazem presentes, respeitando-se as características dos cursos e dos contextos envolvidos (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 10).

Além de se colocar como modalidade de oferta e ser incorporada ao documento institucional, a EaD também é abarcada como metodologia na educação presencial, em acordo com os percentuais legais. Na divisão estabelecida pelo PPI do Instituto Alfa, são delineadas políticas e diretrizes para as mais diversas áreas que integram o Ensino, no plano institucional. A EaD novamente é contemplada no tópico referente à “Tecnologia, Ensino e Aprendizagem”, no qual a utilização das tecnologias no processo pedagógico, seu aprimoramento e democratização, se dão também pela via da EaD, conforme expresso no trecho do documento:

(...) uso de tecnologia na mediação do processo ensino-aprendizagem como forma de aprimoramento, ampliação e democratização no acesso ao conhecimento por meio da educação a distância, bibliotecas virtuais e softwares especializados. Políticas: Fortalecimento da oferta de educação a distância e incentivo ao uso de diversas ferramentas tecnológicas no desenvolvimento dos cursos. Diretrizes: Viabilizar condições para a oferta de cursos EaD e do percentual legalmente permitido nos cursos presenciais, estimulando o uso de tecnologias no processo educacional e promovendo diversificação das oportunidades de acesso e construção do conhecimento. Investir na abertura de cursos de formação inicial e continuada na modalidade EaD (INSTITUTO ALFA, 2019, 96).

No texto, portanto, reafirma-se o desenvolvimento de políticas para o fortalecimento da modalidade e a viabilidade das condições de oferta, assertivas estas que são colocadas como as diretrizes do tópico “Tecnologia, Ensino e Aprendizagem”. Ainda se inclui a oferta da EaD em cursos presenciais e nos cursos FIC, na modalidade a distância, como parte das ações dessa linha de ação do PPI.

O que chama a atenção é que a EaD, na perspectiva institucional do Instituto Alfa, se coloca em duas frentes, considerando o seu delineamento enquanto uma política concreta. Em primeiro lugar, ela até se apresenta como modalidade de oferta e estratégica institucional em complementaridade com o ensino presencial e com objetivos ligados à expansão de cursos e capilaridade institucional, conforme apresentado. Porém, a EaD no Instituto Alfa também parece carregar outra concepção, marcada pela forte ligação com a dimensão tecnológica, isto é, a política da modalidade é apresentada como um desdobramento ou como parte de um movimento de expansão de tecnologias enquanto recursos e/ou ferramentas de ensino.

Nesse contexto, como instituição destinada ao desenvolvimento de pessoas e regiões por meio da educação, se pauta pelo uso da tecnologia como aliada no aprimoramento do processo ensino-aprendizagem e na democratização do acesso à formação profissional. Além disso, o Instituto Alfa é, por natureza, uma instituição de educação, ciência e tecnologia, com foco na produção e no avanço de tecnologias necessárias ao desenvolvimento local e regional. Para tanto, investe continuamente em recursos audiovisuais, *softwares* e laboratórios específicos das áreas de formação, bibliotecas virtuais, polos de inovação, parcerias para o desenvolvimento de tecnologias no interior dos cursos e o fortalecimento da oferta de educação a distância (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 91).

Esse tipo de abordagem, segundo Arruda e Arruda (2015), foi bastante comum nos primórdios da legislação de EaD, no contexto do final da década de 1990 e início de 2000, particularmente, nos primeiros instrumentos legais. Tal abordagem também esteve presente no PNE 2001-2010, no qual se privilegiou uma centralidade da tecnologia e uma visão mais tecnicista da modalidade, conforme se observa no trecho abaixo:

ao longo do texto do PNE há um olhar bem positivo sobre a Educação à Distância, uma vez que prevê um sistema interativo não apenas para a EaD, mas também para os cursos presenciais. A interatividade, de acordo com o texto do PNE 2001-2010, está relacionada ao amplo uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na Educação Superior e na Educação Básica. O texto do PNE considera a EaD como um “meio auxiliar de indiscutível eficácia” para superar os desafios educacionais existentes. É interessante observar a presença de um olhar técnico sobre a EaD no referido documento, valorizando os meios e as tecnologias em detrimento dos aspectos acadêmicos e pedagógicos (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 324).

Nos tópicos sobre pesquisa, os quais englobam inovação e pós-graduação e extensão, a EaD praticamente não é mencionada, parecendo não estar integrada com muita clareza a essas áreas institucionais. No caso da Pesquisa, particularmente no item pós-graduação, ela até se apresenta formalmente de maneira genérica no plano “de todas as modalidades”, mas, em nenhum momento, é demarcada, nem mesmo na questão da oferta de cursos de pós-graduação. Deste modo, a modalidade, praticamente, durante todo o texto do PPI, não se integra com outras diretrizes e políticas descritas, como a inclusão, o currículo, a formação docente ou a inovação para o ensino, entre outros.

Já na área da extensão, especificamente, no que tange as possibilidades de atuação desse campo, a EaD é contemplada, mas de forma bem sucinta e semelhante à pesquisa (no item “cursos presenciais e a distância”), mas sem outra menção ou demarcação específica, sinalizando ausência ou mesmo inexistência de política específica para a modalidade, ainda que inicialmente. No tópico políticas estudantis, não há menção sobre os alunos da EaD, em nenhum dos subitens descritos.

Para Arruda e Arruda (2015), o não reconhecimento do aluno da EaD é um legado indesejado dos programas federais de fomento, como a UAB, por exemplo. Para os autores, pelo fato desses programas terem caráter emergencial, sem qualquer nível de institucionalização, as práticas estabeleceram que o estudante da modalidade não fosse entendido como sujeito dos programas de financiamento estudantil e/ou políticas de pesquisa e extensão.

O sistema Universidade Aberta do Brasil é o melhor exemplo dos problemas oriundos da expansão da EaD pública: sua forma de funcionamento e financiamento não exigem qualquer nível de institucionalização. O aluno dessa modalidade é considerado distinto em todos os direitos estudantis, haja vista que o Programa Nacional de Financiamento Estudantil (PNAES) indica, em sua regulamentação, não direcionar qualquer recurso financeiro para alunos dessa modalidade. As ações em pesquisa e extensão não são financiadas pelo mesmo motivo exposto anteriormente: o aluno da EaD, em função de ser oriundo de um programa governamental, como o sistema UAB, não é integrado às políticas de pesquisa e extensão e, por conseguinte, não vivencia experiências universitárias completas (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 333).

Chama a atenção ainda parte relativa às formas de acesso que também não possuem qualquer especificação sobre a EaD, já que o texto faz questão de demarcar processos seletivos exclusivamente para o ensino presencial. Nos itens “atendimento ao estudante”, “concessões de bolsas” e “programas de caráter socioeconômicos”, - assistências que envolvem os auxílios financeiros nas áreas de aquisição/acesso de tecnologias, permanência e diversidade -, e nos tópicos “desenvolvimento regional/humano” e “perfil de egresso” também não se encontra qualquer menção a modalidade.

Arruda (2018), também analisando a experiência da UAB, tem chamado à atenção para as adversidades encontradas pelos estabelecimentos de ensino no plano do movimento de institucionalização, no qual existe uma tendência de desenvolvimento paralelo da modalidade em colisão com a educação presencial, criando ainda desembaraços do ponto de vista integração às estruturas organizacionais e institucionais. Para o autor,

a setorização de oferta de EaD é um desses exemplos de singularização que enfraquece a modalidade. Em primeiro lugar, fortalece a separação entre presencial e a distância, pois presume que há a necessidade de as modalidades serem discutidas e construídas separadamente. Desconfigura as estruturas institucionais historicamente estabelecidas, que se pautam pela autonomia e democratização das escolhas e proposições pedagógicas. Em geral, a setorização da EaD no âmbito de programas governamentais como o sistema UAB cria uma dependência de indução externa e, como os tempos dos recursos financeiros são distintos (e bem mais velozes) dos tempos acadêmicos, o risco de ocorrer atropelos institucionais e de haver centralização nas decisões sobre quais cursos abrir ou não é significativamente alto (ARRUDA, 2018, p. 833).

Nesses casos, mais uma vez, a EaD parece ser silenciada, o que sinaliza para uma construção ainda parcial, quando se vislumbra a instauração, de uma política institucional para a área nesse instituto.

6.7.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Alfa

Diferente do PPI, que apresenta absorção parcial da EaD, no PDI do Instituto Alfa a EaD está bem representada, tendo em vista que, como se observou, o decreto 9.235 de 15 de dezembro de 2017 inclui a modalidade como um dos itens obrigatórios do planejamento estratégico das instituições de nível superior. Na apresentação do PDI, a EaD se integra ao capítulo 08 (oito), no qual se descreve o panorama e as perspectivas para a modalidade.

Na área de atuação acadêmica, a EaD se faz presente no âmbito do rol de ofertas dos 133 (cento e trinta e três) cursos disponíveis pelo instituto, com registro de 05 (cinco) técnicos subsequentes e 01 (um) em nível de pós-graduação⁶¹. No item sobre missão, visão e valores, a EaD aparece apenas no plano dos “diversos níveis e modalidades”, de forma indireta, e sem demarcação específica. Na questão da inserção regional do Instituto Alfa, apesar de extensa descrição sobre as regiões e a demarcação de objetivos específicos que incluem dimensões, como inovação, empreendedorismo, bases tecnológicas e mercado de trabalho, o que inclui dados de natureza social e econômica, a EaD não é citada, dando a entender que o foco do plano nesse ponto ainda está arraigado na esfera do ensino presencial, apesar do potencial da EaD nesses campos de atuação.

Com relação à organização administrativa, a EaD aparece no organograma institucional como CEAD subordinada à DDI. Nos demais órgãos, que envolvem pró-reitorias, colegiados, comitês e comissões de apoio, incluindo Ensino, Pesquisa e Extensão, não há demarcações sobre a modalidade. Áreas como gestão de pessoas e TI também não fazem menção a EaD em seus textos iniciais. Mesmo na DDI, em que a CEAD se coloca como coordenadoria subordinada, não existe qualquer menção a modalidade em sua apresentação, o que causa certo estranhamento e se coloca como uma contradição na estrutura dos textos.

⁶¹ Existe uma observação, contudo, de que os cursos técnicos subsequentes têm a previsão de encerramento em 2018, não abarcando, portanto, o espectro temporal do PDI (2019-2023).

O tipo de padrão organizacional da EaD do Instituto Alfa é compatível com a sugestão da estruturação de Núcleos Gestores de EaD das diretrizes do CONIF, que apresenta, no módulo sobre estrutura para a área, que são vários os níveis de composição dos núcleos, que vão desde órgãos básicos até os *campi* gestores com ordenamento mais robusto. No caso do Instituto Alfa, tem-se a estrutura mínima sugerida, subordinada à diretoria. Segundo o documento do CONIF,

o Núcleo ou Diretoria Gestor de EaD deverá normatizar, supervisionar e acompanhar processos educacionais relativos à modalidade a distância, em todos os níveis, na instituição; não há oferta de cursos próprios em qualquer modalidade, pois as ofertas serão de responsabilidade dos *campi* da instituição (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 22).

Na CPA, também a EaD não é contemplada de forma específica, apesar da grande descrição de itens e eixos a serem avaliados. Na parte de estratégias estruturantes, que contempla as áreas do ensino, pesquisa, extensão e políticas estudantis, são apresentados diferentes objetivos estratégicos com as suas respectivas ações. No caso desse capítulo, a EaD é mencionada em 02 (duas) ações específicas no tópico referente ao Ensino.

O PDI estabelece em seu objetivo estratégico 01 (um) a seguinte informação: “viabilizar o desenvolvimento e a adoção de metodologias inovadoras com foco no aprimoramento do processo ensino aprendizagem, por meio do incentivo a projetos de ensino, pesquisa, extensão e capacitação docente”; no objetivo estratégico 04 (quatro), por sua vez, o PDI afirma “zelar para que o trato das questões relacionadas à inclusão, aos direitos humanos, à diversidade e à cidadania permeie o currículo de forma transversal”. No bojo desses dois objetivos, consta a oferta institucional de disciplinas na modalidade a distância, envolvendo os temas “inovação e empreendedorismo” e “educação inclusiva” - apesar da EaD se fazer presente como modalidade para a oferta dessas 02 (duas) disciplinas institucionais, isto é, como um recurso de gestão, por outro lado, a EaD não integra os objetivos estratégicos da área do Ensino. O mesmo ocorre com a Extensão, com a Pesquisa, Inovação e Pós-graduação e com as Políticas Estudantis, partes textuais em que não há menção à EaD, nem como objetivo estratégico, nem em nenhuma das ações estabelecidas pelas áreas.

No âmbito da importância de processos de regulamentação da EaD no plano institucional, Arruda (2018) alerta sobre a importância de inserir a EaD de forma efetiva e definitiva na estrutura legal e normativa dos estabelecimentos de ensino. Segundo o autor, não caminhar

nessa direção acaba por permitir desenvolvimento um tanto que marginal dessa modalidade no seio das organizações educacionais, fragilizando a mesma enquanto política, já que:

Poucas foram as modificações regulamentares e institucionais que pudessem inserir a EaD em um patamar de, ao menos, ser considerada igual à educação presencial. Na verdade, a falta de esforço nesse sentido resultou em uma marginalização significativa da EaD nas instituições públicas [...] (ARRUDA, 2018, p. 838).

Essa questão nos remete às fragilidades encontradas no que diz respeito às regulamentações internas das IPES sobre EaD, que acabam por constituírem-se em maiores lacunas e dificuldades de implantação institucional da modalidade (ARRUDA, 2018, p. 835).

No que diz respeito ao panorama atual de cursos e vagas oferecidas pelo Instituto Alfa, o PDI apresenta, em um universo de quase 130 (cento e trinta) cursos, apenas 01 (um) na modalidade a distância. Nesse panorama, os cursos finalizados em 2018 não estão registrados: os cursos EaD finalizados em 2018, por serem oriundos de programas externos, não garantem a regularidade de oferta, o que denota um grande problema para a continuidade das políticas de EaD.

Gráfico 1 -Ofertas de cursos vigentes – Instituto Alfa



Fonte: PDI, 2019.

Arruda e Arruda (2015), com base nas contribuições de Cunha (1991), alertam justamente para esse cenário de incertezas em que as políticas públicas implantadas na forma de programas podem representar. Utilizando do exemplo da UAB, os autores ressaltam que esse tipo de modelo cria uma enorme instabilidade para a sequência das políticas, como pode se observar no trecho destacado abaixo:

observa-se, portanto, um risco da UAB manter-se na condição de ação emergencial, não sendo possível às IPES constituir políticas sólidas de oferta da EaD devido à falta de garantia da continuidade do programa, materializada pela prática da política “zig-zag”, conforme afirma Cunha (1991), em que cada governo, ao assumir o poder, descontinua os projetos do governo anterior (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 329).

É exatamente em função das instabilidades apontadas por Arruda e Arruda (2015), que a RFEPCT, especialmente, por meio das diretrizes organizacionais do CONIF, propõe nova agenda em torno da institucionalização da EaD, apontando na direção de maior estabilidade das ofertas.

[...] as instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica 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. 07).

Já no plano de oferta de cursos e vagas para os próximos 05 (cinco) anos, o Instituto Alfa apresenta⁶²:

- ✓ 86 (oitenta e seis) cursos presenciais.
- ✓ 08 (oito) cursos na modalidade a distância, sendo:
 - 05 (cinco) cursos de Pós-graduação lato sensu:
 - Engenharia Civil/Tecnologia e BIM
 - Educação
 - Desenvolvimento e Inovação de Alimentos
 - Computação

⁶² Em consulta realizada junto à CEAD do Instituto Alfa, ratificou-se que a projeção das ofertas de EaD do PDI vigente são em sua totalidade para cursos institucionais e com financiamento próprio.

- Docência na Educação Básica e/ou Profissional
- ✓ 01 de Pós-graduação stricto sensu em Ensino e Gestão do Conhecimento
- 02 cursos técnicos de nível médio:
 - Automação Industrial
 - Logística

Gráfico 2 - Previsão de novas ofertas – Instituto Alfa



Fonte: PDI, 2019.

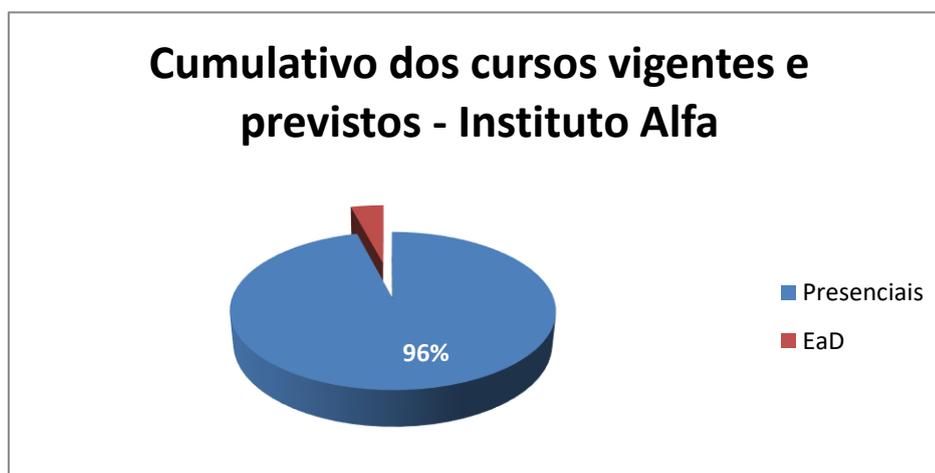
O plano ainda formaliza 15 (quinze) cursos presenciais com previsão de oferta de EaD, em acordo com a legislação vigente:

- Integrado em Informática
- Subsequente em Multimeios Didáticos

- Bacharelado em Administração
- Bacharelado em Ciência da Computação
- Bacharelado em Engenharia Elétrica
- Licenciatura em Matemática
- Tecnólogo em Gestão Financeira
- Bacharelado em Engenharia Elétrica
- Licenciatura em Pedagogia
- Especialização em Plantas Medicinais
- Especialização em Ensino para Professores
- Especialização em Tecnologias para a Educação
- Especialização em Administração
- Especialização em Ensino de Ciências, Matemática e Tecnologias Educacionais
- Mestrado em Ciências Agrárias

Chama atenção a tímida previsão de cursos de EaD no PDI do Instituto Alfa - ainda que em relação aos cursos vigentes exista aumento significativo: se somado o curso em andamento com os 08 (oito) previstos, ter-se-ia um total de 09 (nove) cursos na modalidade a distância, isto é, algo em torno de 4%. Os 15 (quinze) cursos presenciais com percentual de carga horária EaD representa pouco mais de 10% das ofertas, confirmando política que se aproxima da concepção de educação híbrida, à qual faz referência o CONIF (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B).

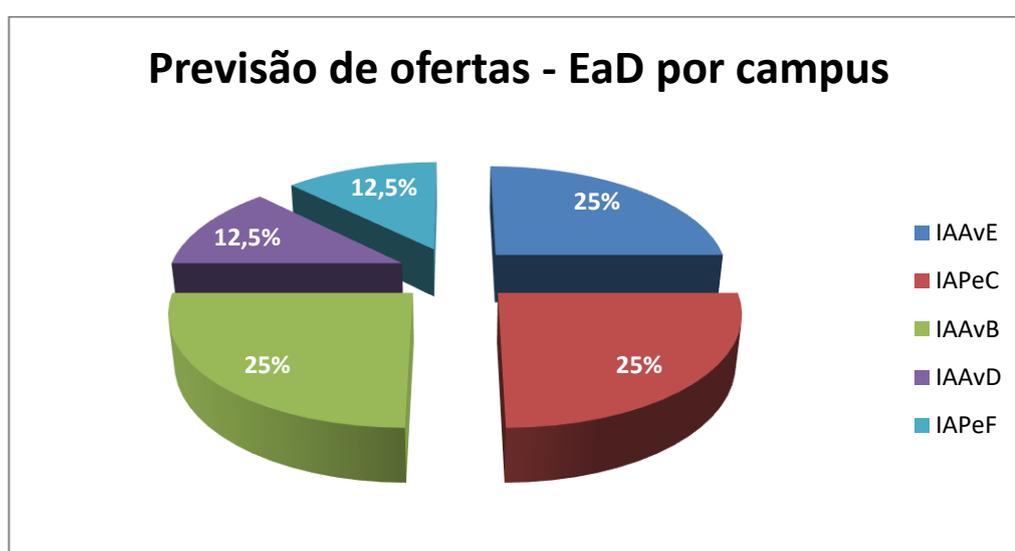
Gráfico 3 - Cumulativo de cursos vigentes e previstos – Instituto Alfa



Fonte: PDI, 2019.

Outro ponto que chama a atenção é o bom nível de institucionalização global da EaD, no âmbito dos cursos previstos: em 08 (oito) cursos de EaD projetados no PDI, existe a participação de 06 (seis) *campi* no desenvolvimento das ofertas, estabelecendo assim divisão do oferecimento desses cursos, ainda que esse quantitativo represente 1/3 (um terço) dos *campi* do Instituto Alfa. Nesse particular, esse movimento permite maior diversidade e capilaridade da modalidade no plano institucional.

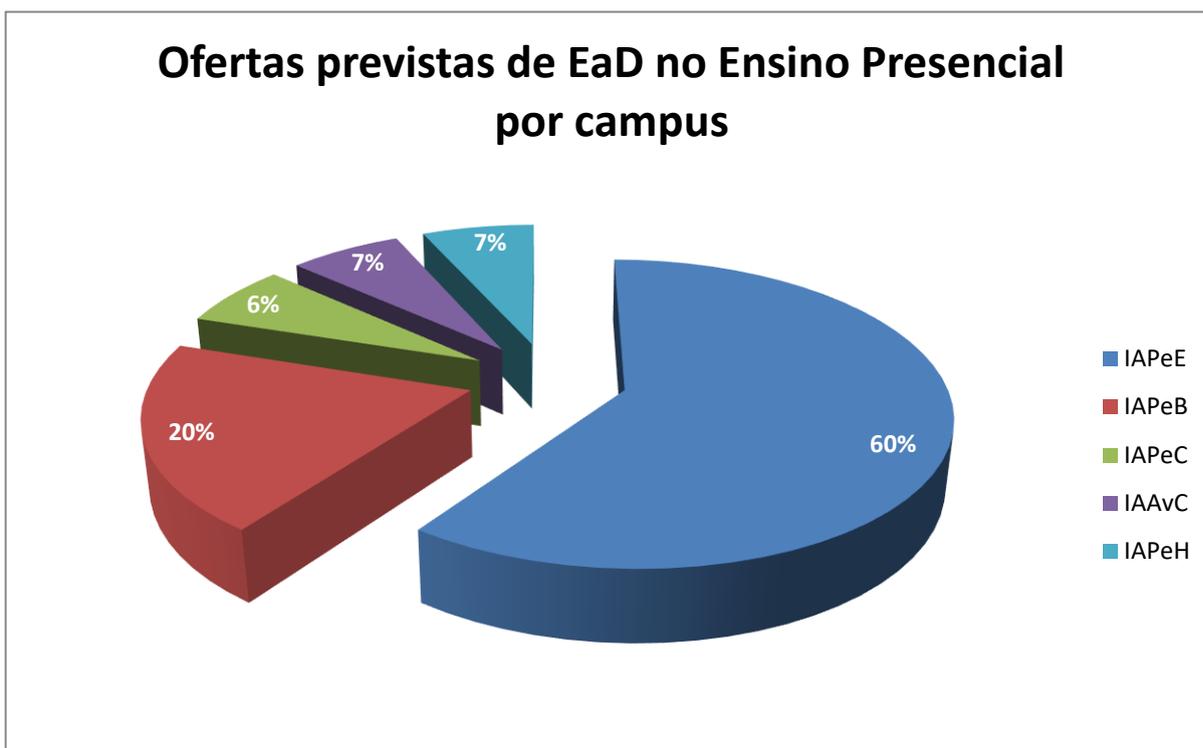
Gráfico 4 - Previsão de ofertas de EaD por campus – Instituto Alfa



Fonte: PDI, 2019.

Em relação aos 15 (quinze) cursos presenciais com previsão de oferta de percentual EaD em seus Projetos Pedagógicos, 09 (nove) deles estão previstos para ocorrer em um único *campus*, isto é, aproximadamente 60% das ofertas: o processo de institucionalização da EaD no Instituto Alfa, nesse particular, tem caminhado na direção de um desenvolvimento mais desequilibrado, quando da concentração das ofertas, cursos e vagas, contemplando poucas unidades acadêmicas.

Gráfico 5 - Ofertas de EaD no presencial por campus – Instituto Alfa



Fonte: PDI, 2019.

Em relação ao planejamento do PDI para a sustentação da expansão de vagas e cursos, quanto à infraestrutura, o documento especifica a contratação de 02 (dois) técnicos para a gestão de plataformas digitais e especialização de docentes em EaD para o *campus* IAPeC. A capacitação em EaD para técnicos e docentes no *campus* IAPeE, além de equipamentos e sistemas de EaD para esse mesmo *campus* também constam com aspectos a serem priorizados. O *campus* IAPeE também prevê aperfeiçoamento docente relacionado a treinamento em tecnologias e EaD, como MOODLE e Google Classroom⁶³.

Nesse âmbito, as ações contidas no texto oficial do Instituto Alfa estão em alinhamento com as diretrizes organizacionais do CONIF quanto à preocupação com a questão de estabelecer uma infraestrutura adequada para a EaD. Battestin *et al.* (2019), ao descrever sobre as carências da RFEPCT no tocante a ofertas de cursos próprios não dependentes de programas de fomento, afirma que outras dimensões, como uma política de pessoal para EaD e infraestrutura física e de gestão, são necessárias para proceder maiores avanços na área.

⁶³ O Google Classroom, que traduzido para o português é o Google Sala de Aula, é uma plataforma de ensino e aprendizagem destinada a auxiliar educadores em processos de gerenciamento e enriquecimento de aprendizagem. O recurso conta com salas de aula virtuais nas quais turmas podem interagir e desenvolver tarefas, atividades e aulas *online*. Para maiores detalhes, acessar: GOOGLE FOR EDUCATION. Produtos que impulsionam a Educação. Disponível em: <https://edu.google.com/>. Acesso em 31 ago. de 2021.

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. Um dos motivos para tal fato deve-se à não definição de diretrizes, conforme já mencionado. Outro fator é a não distinção que existia na matriz orçamentária entre cursos com e sem fomento externo. Um curso sem fomento externo exige gastos muito maiores da instituição, uma vez que não conta com bolsistas e recursos de custeio e capital adicionais. Outro aspecto identificado é a falta de uma estrutura melhor definida para a gestão da EaD. Falta uma estrutura organizacional bem definida, faltam profissionais efetivos, funções gratificadas, estrutura física adequada, entre outros (BATTESTIN *et al.*, 2019, p. 80).

No capítulo exclusivamente dedicado a EaD, apresenta-se breve histórico da modalidade na instituição, recuperando o debate sobre a área a fim de que seja possível contextualizar a pouca participação do setor público, em comparação com o setor privado, especialmente, até o movimento de indução governamental para a área no país, em meados dos anos 2000.

A educação a distância compreende um importante mecanismo de expansão e de melhoria nas ações educacionais do Instituto Alfa [...] Para essas perspectivas, são apresentadas as principais iniciativas em desenvolvimento no Instituto Alfa, considerando infraestrutura, processos de gestão, metodologias e tecnologias e políticas, no sentido de institucionalizar a educação a distância e criar condições para a incorporação efetiva dessa modalidade de ensino nos cursos atuais e propostas futuras (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 189).

Nesse sentido, faz-se referência à UNIREDE⁶⁴ e às políticas do MEC, no âmbito dos programas UAB e e-Tec Brasil, destacando a participação do Instituto Alfa como ente ofertante do Programa e-Tec, a partir de 2009. O Instituto Alfa apresenta oferta regular apenas do curso de Pós-graduação em “Docência na Educação Básica e/ou Educação Profissional” no polo/*campus* IAAvE, de natureza institucional.

[...] a concretização de políticas públicas para a EaD se dá inicialmente com a instauração da Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, voltada a ofertas de formação em nível superior. No ano seguinte é instituída a Rede e-Tec Brasil (Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil), com o objetivo de ampliar a oferta de educação profissional no âmbito da educação a distância. É nesse cenário de expansão e participação das instituições públicas de ensino que em 2009 o Instituto Alfa se credenciou junto ao MEC para ofertar cursos técnicos de nível médio a distância pelo Programa Rede e-Tec Brasil (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 190).

Com relação aos profissionais que atuam na EaD, o PDI apresenta quadro com o perfil das equipes de EaD; quantitativo de profissionais, tanto de docentes, quanto de tutores, formação/qualificação; regime de trabalho e experiência, além da forma de contratação. Porém,

⁶⁴ Cf. nota 40.

os dados são relativos aos bolsistas oriundos dos programas externos. Cabe ressaltar que esses dados, relativos aos profissionais que atuam na modalidade, atendem o decreto 9.235/2017, no qual se estabelece a estrutura mínima do PDI.

No que diz respeito à infraestrutura são apresentados pelo *campus* IAPeA 06 (seis) polos de apoio presencial, com 01 (um) estúdio para a produção de recursos educacionais, sala de apoio à gestão acadêmica, sala de apoio à gestão pedagógica, sala de apoio administrativo e uma sala para a tutoria. Há também servidor de rede, 02 (dois) computadores MAC⁶⁵, câmeras fotográficas e de filmagem, mesas de áudio, teleprompter, tripés e caixas de som. O *campus* utiliza a plataforma MOODLE e o sistema acadêmico CONECTA⁶⁶ – módulo educacional. O *campus* ainda possui as funções de Coordenação para a TI, Coordenação do Núcleo Gestor de EaD, assistência de logística e um núcleo para apoio pedagógico para a modalidade, além de uma coordenação adjunta de polo, de curso e de tutoria, todos mantidos pela e-Tec Brasil.

Já o *campus* IAAvE tem sala de aula, estúdio de vídeo e áudio, sala de registro e controle acadêmico, dois laboratórios de informática, secretaria de pesquisa e pós-graduação utilizada como apoio à gestão pedagógica compartilhada, Núcleo de Apoio a Pessoas com Necessidades Educacionais Especiais (NAPNEE) - compartilhado com a graduação - e sala de coordenação e gabinetes; todos os espaços são compartilhados com o presencial. O Datacenter⁶⁷ também é compartilhado institucionalmente. O *campus* ainda conta com câmeras, microfones, TV, Kits

⁶⁵ Macintosh, ou Mac, é o nome dos computadores pessoais fabricados e comercializados pela empresa Apple Inc. desde janeiro de 1984. O nome deriva de MacIntosh, um tipo de maçã apreciado por Jef Raskin. O Apple Macintosh foi o primeiro computador pessoal a popularizar a interface gráfica, na época um desenvolvimento revolucionário. Ele é muito utilizado para o tratamento de vídeo, imagem e som. Os primeiros modelos foram construídos em torno dos microprocessadores da família 68000 da Motorola. Com o surgimento de arquiteturas mais poderosas, a partir de 1994 foi empregada a família de processadores PowerPC da IBM e Motorola. Em 2006, uma nova transição ocorreu, com a adoção de processadores Intel, da família Core. Para maiores informações, cf.: GOODWIN, Richard. **Como o Macintosh se tornou o Mac: uma breve história dos computadores da Apple.** Disponível em: <https://www.knowyourmobile.com/pt/user-guides/what-does-apples-macintosh-mean-a-brief-history/>. Acesso em: 19 abr. de 2022.

⁶⁶ O eduCONNECT, ou popularmente CONECTA, é um sistema desenvolvido pela empresa TOTVS. O *software* é uma ferramenta de comunicação e serviços acadêmicos voltados para alunos, professores e responsáveis com vistas a dar agilidade aos processos que envolvem as comunidades acadêmicas. Cf. TOTVS EDUCACIONAL. **eduCONNECT.** Disponível em: <https://centraldeatendimento.totvs.com/hc/pt-br/articles/360026608212-TOTVS-Educacional-EDU-eduCONNECT>. Acesso em: 31 ago. 2021.

⁶⁷ Em termos mais simples, um *datacenter* é uma instalação física que as empresas usam para hospedar aplicativos e dados essenciais. O *design* de um *datacenter* é baseado em uma rede de recursos de computação e armazenamento que permitem a disponibilização de aplicativos e dados compartilhados. Os principais componentes do *design* de um *datacenter* incluem roteadores, *switches*, *firewalls*, sistemas de armazenamento, servidores e controladores de disponibilização de aplicativos. Cf. CISCO. Disponível em: https://www.cisco.com/c/pt_br/solucoes/data-center-virtualization/what-is-a-data-center.html. Acesso em: 19 de abr. de 2022.

de iluminação, teleprompter, mesa de som, plataforma MOODLE, CONECTA e canal de repositório no YOUTUBE. O *campus* possui 02 (dois) técnicos de apoio para registro/controlar acadêmico e apoio à EaD, além de 02 (dois) servidores que atuam como analistas de TI e criadores de multimídia.

A parte dedicada a EaD no Instituto Alfa, acerca das últimas ofertas, é, portanto, em sua grande maioria, oriunda de programas externos. Nesse sentido, se apresentam dados, em grande parte de bolsistas, com a exceção do *campus* IAAvE, no qual são apresentados 05 (cinco) servidores do próprio quadro institucional deste instituto, em detrimento dos mais de 60 (sessenta) mantidos por força de bolsa.

Ferreira *et al.* (2018), ao tratar da institucionalização da EaD nas instituições de Ensino Superior, mapeia os diversos elementos a se considerar nessa tarefa, na qual a questão da gestão de pessoas se faz presente. Para o autor,

a institucionalização da EaD nas instituições de ensino superior é, precipuamente, considerada um elemento de caráter processual e de diferentes níveis ou gradações, que se associa a um conjunto de decisões estratégicas e medidas a serem adotadas por seus agentes, tendo por referência os seguintes fatores identificados por Ferreira e Mill (2013) e Ferreira e Carneiro (2015), corroborados por Nascimento (2014), a saber: planejamento, organização, infraestrutura, políticas de gestão de pessoas e serviços de apoio discente. [...] As políticas de gestão de pessoas envolvem o conjunto de medidas que assegurem o provimento e a formação continuada de pessoal necessário para a execução das atividades operacionais e acadêmicas relacionadas às ações planejadas institucionalmente para EaD (FERREIRA *et al.*, 2018, p. 361).

Nesse sentido, a questão da institucionalização da EaD é bem demarcada no documento institucional, principalmente no tópico sobre perspectivas para EaD no Instituto Alfa. No PDI se contextualiza a dificuldade da manutenção dos programas externos, especialmente da Rede e-Tec, com uma única pactuação restrita entre os anos de 2016 e 2019, último ano de elaboração do documento. A oferta foi capitaneada por apenas um *campus*, nos anos de 2017/2018. Na descrição ainda se explica a dificuldade de se manter a estrutura até então vigente dos programas federais, que são custosos do ponto de vista de oferta de recursos em bolsas, capital e custeio.

Ferreira e Mill (2014), ao tratarem dos desafios da institucionalização da Educação a Distância no contexto das Instituições de Ensino Superior, afirmam que esse movimento é bastante complexo e exige grande compromisso por parte dos estabelecimentos públicos. Para eles, “a institucionalização da EaD nas IPES é um processo de caráter de natureza progressiva, cujas

dimensões ideológicas, políticas, institucionais e organizacionais se articulam de forma particular para sua ocorrência e evolução” (FERREIRA; MILL, 2014, p. 99). Mill e Veloso (2021), também ao tratarem da institucionalização da EaD nas universidades, afirmam que “a institucionalização da EaD nas universidades tem caráter processual, estabelecendo-se em distintos níveis ou gradações” (MILL; VELOSO, 2021, p. 108).

No tópico sobre EaD, também se esclarece que, em função do panorama apresentado pelo esgotamento das políticas governamentais, o instituto optou por caminhar em direção ao processo de institucionalização com a gestão concentrada nas Pró-Reitorias de Ensino, Pesquisa, Inovação e Pós-graduação e Extensão, com mediação da DDI. Este caminho, de certo modo, vai ao encontro do que Arruda (2018) defende ao entender que a concentração da modalidade em núcleos gestores pode levar a uma desintegração do ponto de vista institucional em relação à dinâmica da autonomia, pois já existe um modo consolidado de funcionamento das universidades/institutos e estruturas desintegradas, e esse modo não contribui com o advento de uma política institucional sólida de EaD.

Fica claro nesse caso que a EaD no Instituto Alfa ainda experimenta um estágio incipiente, do ponto de vista da institucionalização e/ou constituição de política institucional da modalidade, no plano de ofertas próprias com fomento interno. O próprio texto do PDI reconhece a transição vivenciada pelo Instituto Alfa:

[...] as recorrentes restrições orçamentárias têm dificultado o efetivo funcionamento do programa federal, especialmente, no sentido da manutenção de seu modelo original de formação. Esses limites impostos pelos programas de fomento têm sinalizado não só um esgotamento dos mesmos, isto é, da manutenção de ofertas assentadas na lógica do financiamento externo, mas indica a premente necessidade de se direcionar políticas de EaD nas instituições públicas, dentro da perspectiva de sua institucionalização, com a infraestrutura, a gestão e os recursos próprios (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 200).

Na parte das perspectivas, o PDI apresenta outros 03 (três) subtópicos: estruturação, implementação e institucionalização da Política de EaD. Nesse espaço, se justifica o investimento em ofertas próprias em complementação a educação presencial, sobretudo a partir de 2018, o que coaduna com o avanço das diretrizes orçamentárias e institucionais do CONIF. Nessa parte, também constam algumas ações estratégicas no plano da institucionalização da EaD, tais como:

- a) Oferta de Pós-Graduação em Docência, enquanto primeiro curso institucional desse instituto. O curso tem um caráter de curso-piloto voltado para a formação dos professores do próprio Alfa, no que se refere aos saberes pedagógicos da EP, para cumprimento de exigência legal.
- b) Regulamentação da modalidade em nível institucional, a partir da normatização de políticas, projetos, programas, cursos e ofertas de disciplinas, inclusive no presencial. São citados documentos para oferta EaD no presencial, documento sobre política de EaD com diretrizes para a modalidade e competências estabelecidas para os órgãos, fluxos de criação e aprovação das ofertas e recomendações/orientações de gestão e infraestrutura. Também é citado manual de parâmetros técnicos e pedagógicos, com informações sobre parametrização de AVA's e referenciais para a produção de materiais didáticos; tal manual consiste em uma publicação norteadora para a implantação da EaD nas unidades acadêmicas, nos âmbitos administrativo, pedagógico, acadêmico e tecnológico.
- c) Investimento em infraestrutura, no âmbito da implantação do sistema MOODLE em 03 (três) frentes, administração da plataforma na Reitoria pela Diretoria de TI e o gerenciamento operacional no *campus* pelas equipes de EaD. A gestão pedagógica e acadêmica também é de responsabilidade das equipes de EaD do *campus*. Ainda se juntam a parte infraestrutural, a montagem de estúdios e laboratórios para a modalidade no plano da produção audiovisual, o que inclui a participação de equipes multidisciplinares.
- d) Modelo institucional de Gestão para a EaD colocada como um Projeto Estratégico da DDI, apesar de, na descrição dessa diretoria, no PDI, não constar nada a respeito da modalidade. As dimensões de gestão contemplam infraestrutura, funcionamento, gestão, formação e regulamentação. Existe um Núcleo Gestor de EaD, a CEAD, que oferece suporte à modalidade como estrutura subordinada à diretoria. A gestão da EaD apresenta estrutura transversal, com papéis estabelecidos pelos diversos órgãos, conforme quadro abaixo:

Quadro 13 - Modelo de Gestão da Educação a Distância – Instituto Alfa

Modelo Institucional de Gestão da EaD	
Órgão	Competência
DDI	Políticas de institucionalização, assessoramento a Pró Reitorias, regulamentação, captação de ofertas por convênio e parcerias, realização de estudos e pesquisas, oferecimento de apoio técnico aos <i>campi</i> junto com o CEAD.
CEAD	Assessorar Pró Reitorias, Diretorias e <i>campi</i> no apoio e suporte técnico operacional nas áreas administrativa, pedagógica e tecnológica, apoiar a DDI no credenciamento de polos, oferecer suporte pedagógico a professores/tutores, dialogar com TIs dos <i>campi</i> e DTI com relação a gestão tecnológica da EaD, apoiar estruturação de estúdios e laboratórios de EaD, acompanhar e apoiar Pró Reitorias e <i>campi</i> nos trâmites de aprovação de cursos e ofertas e desenvolver programas institucionais de formação continuada de servidores.
<i>Campi</i>	Propor cursos, programas e projetos, acompanhar execução, fazer cumprir normas de EaD, apoiar e assessorar diretorias e coordenações de ensino e pós graduação, apoiar cursos de capacitação e treinamentos de EaD, designar servidores para acompanhamento e trabalho pedagógico na modalidade.
Pró Reitorias	Fomentar, acompanhar e supervisionar a criação de cursos e aprovação de disciplinas EaD, acompanhar e orientar coordenadores e equipes de EaD na regulação, supervisão e avaliações institucionais.

Fonte: INSTITUTO ALFA, 2019.

Nesse caso, o modelo de gestão da EaD do Instituto Alfa é caracterizado por estrutura mais transversal, na qual vários órgãos têm uma função a executar. Nesse sentido, fica bastante evidente que o núcleo gestor não concentra as funções de gestão da modalidade e que essa tarefa é compartilhada por pró-reitorias e diretorias sistêmicas, além dos *campi* institucionais, conforme destacado.

O PDI ainda esclarece que,

[...] no âmbito do modelo institucional de gestão, a EaD do Instituto Alfa é considerada Projeto Estratégico da DDI, que contempla propostas de implantação, nos campos da Infraestrutura, Funcionamento, Gestão, Formação e Regulamentação. Do ponto de vista operacional, a DDI conta com o Núcleo de Apoio à Educação a Distância (NEaD), que atua no suporte técnico da modalidade, junto às unidades acadêmicas, assim como no assessoramento às diversas pró-reitorias (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 202).

Por fim, na parte dedicada à EaD são apresentadas 04 (quatro) tipologias de metodologias da EaD: a) metodologias de educação a distância, b) educação *online*, c) metodologias híbridas e

d) metodologias ativas, passando por algumas definições, aspectos epistemológicos e conceituais da modalidade. As metodologias apresentadas parecem servir de base para a implantação da EaD no Instituto Alfa, do ponto de vista conceitual, pedagógico e metodológico.

Finalmente, no item previsão da capacidade de atendimento e público alvo é apresentada a programação de cursos novos do PDI para EaD, tanto totalmente a distância, como a oferta de EaD no presencial. Os quadros são duplicados em relação ao que está contido no plano de ofertas e cursos no geral. No restante do documento, após a parte específica da EaD, há poucas menções da modalidade. Na parte dedicada à gestão de pessoas, não há nenhum registro ou referência à modalidade. Na parte de infraestrutura, existe um único indicador que apresenta interlocução direta com a modalidade, que é a existência de sala de tele e videoconferência, mesmo assim sem fazer referência explícita à EaD. Em relação a isso, dos 18 (dezoito) *campi*, apenas 04 (quatro) contam com a referida estrutura. Na parte dos laboratórios, apesar da citação explícita de laboratórios de EaD, não há nenhum registro ou menção dessas estruturas quando da descrição da parte de materialidade de equipamentos nos *campi*.

Isso, de certo modo, traduz ainda certa desarticulação do ponto de vista da política institucional, que parece ainda necessitar de alinhamentos entre a modalidade a distância e as demais áreas, conforme afirmam Ferreira e Mill (2014). Para esses autores, a EaD não deve se constituir em uma área isolada, mas deve se estabelecer como algo integrado aos ambientes e setores dos estabelecimentos:

o compromisso institucional deve garantir que a EaD não seja um gueto universitário, sem prestígio e respaldo, tampouco um ato – às vezes, voluntário e desarmônico – de um indivíduo idealizador ou de alguns poucos ideários, deve haver pactos políticos e acadêmicos que leguem ao ensino, à pesquisa e à extensão, com qualidade, sustentabilidade e longevidade (FERREIRA; MILL, 2014, p. 89).

Outro indicador que tem estreita relação com a EaD é o item biblioteca: das 18 (dezoito) unidades apenas uma não tem biblioteca física, sendo que todos os *campi* apresentam acervos digitais e virtuais, o que é necessário para os cursos EaD. Cabe ainda destacar que, no plano de expansão de infraestrutura, apesar da EaD se colocar com um projeto para o desenvolvimento institucional do Alfa, necessitando, portanto, de investimentos de ampliação de infraestrutura, não há nenhum registro específico sobre a EaD na parte referente a essas ampliações nos *campi*; laboratórios e outros itens não contam com detalhamento acerca da expansão.

Todavia, no tópico sobre desenvolvimento institucional, no qual a área da EaD é formalmente vinculada, a modalidade é amplamente contemplada, diferente da descrição inicial do PDI quando da apresentação da diretoria em questão, na qual a área nem mesmo é citada. A EaD agora aparece como uma das ações estratégicas de desenvolvimento institucional do Instituto Alfa. A introdução também explica o papel da DDI como uma espécie de escritório de projetos e estrutura de articulação institucional entre as áreas finalísticas do Ensino, Pesquisa e Extensão do instituto. A EaD também é colocada como uma das responsabilidades da diretoria, tanto no âmbito da direção da CEAD, como na esfera de desenvolvimento de políticas e normas gerais, de forma conjunta com as Pró-Reitorias.

No plano do panorama atual de desenvolvimento institucional do Instituto Alfa, a EaD é tida como área que carece de reestruturação com vistas à institucionalização, dando a entender novamente que tal processo se encontra em fase inicial, embrionária e de transição.

Nesse caso, novamente se repetem os objetivos de regulamentação da modalidade para a construção de documentos orientadores, a possibilidade de captação de novas ofertas de cursos, realização de estudos e pesquisas no sentido de subsidiar as políticas, além da realização do apoio técnico, junto com a CEAD, em áreas administrativa, pedagógica e tecnológica em projetos, cursos, programas e disciplinas. Há também citação entre as ações de apoio da DDI e o desenvolvimento de disciplinas EaD no ensino presencial.

Visando à expansão e melhorias nas ações educacionais do Instituto Alfa, a DDI, juntamente com as pró-reitorias, tem trabalhado com afinco nas ações de reestruturação, implementação e institucionalização da EaD. Como parte destas ações, tem investido nos processos de regulamentação da modalidade, no sentido de normatizar a oferta dos projetos, programas, cursos e disciplinas [...]

A DDI também atua na captação de novas ofertas de cursos em parceria com os *campi*, na proposição e desenvolvimento de estudos e pesquisas na área, com vistas a subsidiar as políticas desenvolvidas no âmbito de sua atuação e no apoio técnico, em conjunto com o NEaD, nas áreas administrativa e pedagógica nos *campi*, dentro dos processos regulares de implantação e desenvolvimento dos cursos, projetos e programas da modalidade (INSTITUTO ALFA, 2019, p. 250).

Dentre os 03 (três) objetivos estratégicos da DDI, está a EaD como sendo o terceiro, no plano de “instituir Política de Educação a Distância como Projeto Estratégico da DDI, com vistas à institucionalização da modalidade no Instituto Alfa”.

Tal objetivo conta as seguintes ações:

- A Ação 3.1 estabelece a estruturação de um modelo de governança para gestão da EaD, no qual são apresentados os indicadores abaixo:
 - ✓ Apoio às Pró-Reitorias
 - ✓ Formalização do Núcleo de Apoio à Educação a Distância substituído na estrutura pela CEAD
 - ✓ Formalização do COPEAD (Comitê Permanente de Assessoramento de EaD)
 - ✓ Apoio à EaD dos campi

- A Ação 3.2 visa regulamentar a modalidade, no âmbito das políticas de Ensino, Pesquisa e Extensão, com os indicadores:
 - ✓ Política de EaD
 - ✓ Manual de Parâmetros Técnico-Pedagógicos
 - ✓ Regulamentação de funcionamento dos Estúdios de EaD

- A ação 3.3 tem por finalidade fomentar e apoiar a EaD mediante a capacitação sobre AVA, MOODLE, EaD e temas afins, como forma de estímulo à implantação de programas e cursos nesta modalidade. Seus indicadores são:
 - ✓ Oferta de Cursos
 - ✓ Publicação de editais de fomento

- A ação 3.4 visa a consolidação da infraestrutura tecnológica de suporte à EaD e estabelece os indicadores:
 - ✓ Disponibilização de AVA para os Campi
 - ✓ Implantação de Estúdios

- A ação 3.5 visa implementar o Programa Institucional de Formação Continuada permanente de servidores, específico para atuação na EaD do Instituto Alfa, mediante o atendimento dos indicadores:

- ✓ Ofertar cursos de curta duração de caráter extensionista
- ✓ Ofertar cursos de média duração de caráter extensionista
- ✓ Ofertar curso de longa duração em nível de pós-graduação

A EaD, do ponto de vista institucional, está bastante contemplada no PDI nas esferas da DDI, no capítulo específico da EaD, assim como no plano de ofertas com menor incorporação no PPI. Nesse caso, existem ações que se colocam no plano da estrutura organizacional e de gestão, regulamentação, fomento interno, infraestrutura tecnológica e formação/capacitação de servidores, o que de certo modo estabelece aproximações com as dimensões do CONIF, isto é, estruturação de núcleos de gestão para a EaD, modelos e metodologias, novo padrão interno de financiamento, indicadores e esforço docente (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B).

A EaD ainda está contemplada em outros itens do documento, incluindo as áreas de TI em seu objetivo estratégico 03 (três): “implantar, disponibilizar e dar apoio técnico em tecnologias para melhoria dos processos de ensino-aprendizagem a distância”, o que desemboca nas ações de implantação de AVA, no âmbito de serviços e ferramentas, portfólio de serviços guia rápido da RNP e mapeamento de infraestrutura do instituto com potenciais parceiros para ferramentas de EaD local ou em nuvem.

A área das TI e Comunicação têm tido um papel absolutamente central para a organização e desenvolvimento da EaD no cenário contemporâneo. Para Montanaro (2016),

no contexto atual, em que se presencia ativamente uma verdadeira transformação na forma como nos relacionamos com o outro, com as tecnologias, com a informação e com o conhecimento, é fundamental que se possa refletir sobre as potencialidades – e também sobre os desafios – que esse novo panorama social traz para os processos de ensino e aprendizagem. [...] Principalmente, quando se aborda o campo da educação e, especificamente, da Educação a Distância – ou simplesmente EaD – em que as tecnologias educacionais de comunicação e informação são elementos inerentes e praticamente indissociáveis da modalidade (MONTANARO, 2016, p. 19).

A EaD também se faz presente ainda como área parceira dos objetivos estratégicos da política de idiomas da área de internacionalização, especialmente na “implantação de política linguística institucional e *multicampi* e oferta de cursos presencial e a distância, além das parcerias com consulados e embaixadas para oferta e a promoção de idiomas”.

Segundo Arruda (2018), o caminho da EaD pública, no contexto da sua institucionalização, é a opção pela sua completa integração no seio dos estabelecimentos públicos de ensino, conforme delineado pelo Instituto Alfa, quando da articulação com áreas como a TI e internacionalização, por exemplo. Nesse caso, esse diálogo representaria rompimento definitivo com as políticas da área, que se instalaram nos últimos anos no país e que se organizaram em torno da efemeridade dos programas emergenciais, como pode se observar nas palavras do autor referenciado:

o futuro de uma EaD pública, provavelmente, passa pela desconstrução completa dos programas nessa modalidade atualmente existentes e a sua substituição por uma política de estado que inclua a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como força motriz da modalidade a distância pública (ARRUDA, 2018, p. 838).

Nas partes de comunicação, acompanhamento e avaliação institucional, e na parte da explicação, dedicada à metodologia utilizada na elaboração do PDI, a EaD não é mencionada.

Por fim, a EaD também é citada no PDI na parte dedicada à administração e planejamento como um dos elementos que compõe a MO/CONIF, na categoria “Ensino a Distância”. Nessa parte, se esclarece que a instituição conta com o recebimento de recursos oriundos das matrículas dos cursos de EaD. Contudo, na descrição não se oferecem maiores detalhamentos sobre a destinação ou não de recursos para a área.

Os RQESD/MEC têm enfatizado a importância da sustentabilidade financeira para a manutenção de políticas de EaD. O documento estabelece que

a educação superior a distância de qualidade envolve uma série de investimentos iniciais elevados para a produção de material didático, na capacitação das equipes multidisciplinares, na implantação de polos de apoio presencial e na disponibilização dos demais recursos educacionais, assim como na implantação (metodologia e equipe) da gestão do sistema de educação a distância (BRASIL, 2007, p. 30)

O CONIF também tem se dedicado a demonstrar a importância da sustentabilidade orçamentária para a construção de políticas institucionais sólidas de EaD, no contexto da RFEPCT no país.

[...] os gastos para se manter cursos a distância são muito semelhantes aos de cursos presenciais. É necessário pagar despesas como água, energia, correios, telefone, serviços de segurança, limpeza, artífices, portaria, diárias e passagens para capacitação e reuniões de trabalho da equipe, material de consumo, manutenções prediais, de laboratórios e salas de aula, comprar e repor equipamentos, entre outros (BATTISTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 42).

É importante destacar que cursos institucionalizados não possuem recurso externo para pagamento de bolsas para equipes (tais como tutores, professores etc.) ou para pagar materiais, equipar laboratórios, entre outros. Assim, tudo que é consumido é arcado pelo recurso da instituição e os cursos são usualmente realizados na carga horária de seus professores e administrativos, ainda que se possa utilizar parte desse recurso para pagar bolsas, por exemplo (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 41).

No tópico a seguir, são apresentadas as projeções orçamentárias para a EaD no Instituto Alfa, com o intuito de se compreender os passos da instituição em paralelo ao contexto do novo padrão de financiamento, implantado pelo CONIF, a partir do ano de 2018 para cursos próprios.

6.7.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Alfa: as previsões para o triênio 2018-2020

Para proceder a análise das projeções orçamentárias da EaD do Instituto Alfa, tomou-se como base a publicação oficial **Simplificando o Orçamento do Instituto Alfa**, de ano base 2019. O documento é um manual que visa apresentar de forma simplificada e didática o orçamento desse instituto, contendo o detalhamento de como o estabelecimento em questão planeja e gasta seus recursos financeiros. Também foi realizada consulta formal à Diretoria de Planejamento da Pró-Reitoria de Administração e Planejamento a respeito do tema em comento.

Os recursos recebidos pelo Instituto Alfa são oriundos de matrículas, tanto de cursos próprios, como de programas, somados do recurso linear distribuído igualmente a todos os IF's do país, adicionando-se, ainda, algum percentual de assistência estudantil EaD. Essa métrica também é válida para os demais IF's, incluindo os institutos mineiros.

Os dados homologados pela SETEC/MEC referentes às matrizes orçamentárias de 2018-2020, do Instituto Alfa, estabeleceram:

Tabela 2 - Dados orçamentários EaD – Instituto Alfa

Dados Orçamentários – Educação a Distância do Instituto Alfa (2018-2020)

Ano Base/Fonte		Recurso gerado pela EaD na (MO/CONIF)	Orçamento planejado/destinado à EaD no ano
2018	EaD	R\$ 353.316,33	
	Linear	R\$ 124.505,76	
	Assist. EaD	R\$ 104.417,67	
	Total	R\$ 457.734,00	Sem destinação formal
2019	EaD	R\$ 256.004,23	
	Linear	R\$ 105.139,77	
	Assist. EaD	R\$ 64.350,19	
	Total	R\$ 320.354,42	R\$ 408.909,00
2020	EaD	R\$ 100.946,89	
	Linear	R\$ 80.075,35	
	Assist. EaD	R\$ 16.035,03	
	Total	R\$ 116.981,95	R\$ 427.940,00
2018-2020	Bloco EaD (Total)	R\$ 895.070,37	R\$ 836.849,00

Fonte: CONIF, 2018-2020.

Com base na tabela apresentada anteriormente, a EaD do Instituto Alfa recebeu entre os anos de 2018 e 2020 um total de R\$ 895.070,37 (oitocentos e noventa e cinco mil, setenta reais e trinta e sete centavos) oriundos de recursos da distribuição linear da área, além de matrículas ponderadas dos programas externos/ofertas próprias e montantes relativos à assistência estudantil para os alunos da modalidade.

O orçamento da EaD, contudo, representou R\$ 836.849,00 (oitocentos e trinta e seis mil, oitocentos e quarenta e nove reais), relativos aos anos de 2019 e 2020, tendo em vista que, em 2018, não havia destinação formal de recursos financeiros para a EaD, reserva esta que se iniciou a partir de 2019, com o estabelecimento de uma diretriz orçamentária para a área.

Deste modo, destaca-se no Instituto Alfa o alto percentual de destinação para a modalidade, no contexto da institucionalização: acima de 100% dos recursos recebidos na MO/CONIF, ao se considerar a falta de destinação formal em 2018.

6.7.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Alfa: delineamentos gerais

A regulamentação docente do Instituto Alfa está normatizada na resolução 36 de 16 de dezembro de 2021 e tem como consideração referencial a última Portaria publicada pela SETEC/MEC, que regula as atividades dos professores da RFEPCT, isto é, o documento de número 983 de 18 de dezembro de 2020.

A estrutura da resolução é bastante concisa: nela se estabelecem breves disposições gerais e objetivos, pontuando ainda aspectos acerca do regime de trabalho e elaboração de plano/relatório individuais de atividades e determinando o fluxo para os relatórios de jornada docente.

No tocante a EaD, a normativa menciona a modalidade primeiramente no capítulo dedicado às atividades de ensino, no qual se afirma que estas abarcam todos os níveis e modalidades, demarcando presencial e a distância. Além disso, no art. 15, em seu inciso V, são apontadas, dentre as referidas atividades, as “atividades de mediação pedagógica de disciplinas a distância”. Com relação a tais atividades de mediação pedagógica, o parágrafo 3º do mesmo art. 15 complementa: “além do docente responsável pelo planejamento da disciplina, a depender da quantidade de turmas ou discentes, outros docentes poderão exercer a atividade de mediação pedagógica, e, para isso, farão jus à carga horária correspondente” (INSTITUTO ALFA, 2021, p. 05). No entanto, não se esclarece no documento quais quantitativos ou métricas são utilizados.

O art. 15 também destaca, em seu parágrafo 1º, que “as disciplinas a distância podem integrar cursos a distância ou cursos presenciais, conforme legislação pertinente” (INSTITUTO ALFA, 2021, p. 04-05). Já no parágrafo 2º, tem-se que, “para a primeira oferta de disciplinas, o docente fará jus à carga horária de planejamento em período anterior à execução da respectiva disciplina”. Por fim, no parágrafo 4º, fica esclarecido que, “no caso do planejamento e execução de disciplinas a distância, outras funções, tais como *design* educacional, coordenação de polo, coordenação de trabalhos de conclusão de cursos, dentre outras, poderão ser contabilizadas como atividades docentes” (INSTITUTO ALFA, 2021, p. 05).

A modalidade a distância também é mencionada na resolução 36/2021. Em tal resolução, tem-se expressa a garantia de horas adicionais para a preparação/elaboração de materiais didáticos, o apoio/atendimento a estudantes, a preparação/correção de avaliações e participação em reuniões pedagógicas quando o docente estiver na função de mediador pedagógico, computando carga horária equivalente das disciplinas ofertadas. Esse é o único apontamento direto da EaD no âmbito da “atribuição das atividades letivas” estabelecidas na resolução. Nos demais artigos, não se faz menção à modalidade, o que se repete nas atividades de extensão, pesquisa e inovação e representação e gestão institucional.

A EaD também não está especificada na distribuição de horas no âmbito da organização do trabalho docente ou no registro de frequência das atividades docentes, dando a entender que as mesmas se referem exclusivamente para a modalidade presencial. Nas disposições finais e transitórias também não se menciona a EaD.

A análise acerca da resolução 36/2021 demonstra que a regulamentação do Instituto Alfa incorporou integralmente as possibilidades abertas pela Portaria 983 da SETEC/MEC, com relação a EaD. Entretanto, o movimento instituído pelo Instituto Alfa parece ter caráter mais prescritivo, no sentido de demarcar aquilo que a portaria do ministério recomendava no âmbito da modalidade, isto é, possui caráter mais formal, incluindo “fielmente” o que a normativa federal orientava no sentido de atender suas “exigências”.

Com relação ao movimento vivo da EaD, por assim dizer, que exigiria, por exemplo, contemplar especificidades da área, seja no âmbito das diferenças da realidade letiva da modalidade, da singularidade do trabalho virtual e/ou da organização da docência em EaD e de seus registros, a regulamentação não apresenta nenhum detalhamento sobre as atividades a distância. A pesquisa, a extensão e a representação/gestão institucional também são genéricas, sem registro sobre qualquer tarefa EaD.

No decorrer do texto da resolução 36/2021, menciona-se a publicação pelo Reitor do Instituto Alfa de uma tabela de atividades que servirá como referência para o preenchimento dos planos e relatórios docentes deste instituto. Na relação de atividades constituintes da tabela, a EaD é demarcada em 03 (três) momentos. No caso dos 02 (dois) primeiros, são atividades que se alinham à resolução 36/2021 na esfera do ensino, quando da atividade de mediação pedagógica em disciplinas e da preparação de materiais didáticos para a primeira oferta de disciplina EaD.

No terceiro caso, no entanto, na categoria “gestão e representação”, especificamente no grupo de atividades relacionadas à “gestão de ensino, pesquisa, extensão e administração”, menciona-se uma ação que não aparece na resolução 36/2021, ou seja, a “gestão do ambiente virtual de aprendizagem”. Essa ação não integra o documento de regulamentação docente, mas aparece nas tabelas de possíveis atividades. Já as funções que contam na normativa, como *design* educacional e coordenação de polo, por exemplo, não estão no rol de atividades da tabela complementar, o que reforça a ideia de que a demarcação realizada na resolução 36/2021 tem forte caráter prescritivo e formal.

6.7.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Alfa acerca da institucionalização da EaD (*checklist*)

No caso do Instituto Alfa, com relação aos níveis de incorporação da EaD nos documentos institucionais como PDI, PPI e RAD, e segundo as impressões da CEAD, tal incorporação pode ser considerada insuficiente, já que existem dificuldades, por exemplo, em aprovar regulamentações para a modalidade na instituição em função do *status* mantido pela área ainda hoje neste instituto, especialmente. Na maioria das vezes, até existem movimentos capitaneados pela Coordenadoria de EaD na direção de mais regulamentação para a área, mas existem, por outro lado, obstáculos a se enfrentar, no sentido de se fazer frente a outras diretorias e pró-reitorias que têm interesses variados e prioridades institucionais diversas, aspectos estes que, no final das contas, acabam por determinar o rumo das decisões, ou melhor, impedem que alguns encaminhamentos e direcionamentos necessários ocorram para a modalidade.

Um exemplo claro disso, segundo a CEAD, é a área do Ensino, que já expressou a sua intenção de não investir maiores esforços na EaD, não sendo, portanto, a prioridade da referida Pró-Reitoria, o que limita a regulação de determinados processos no que se refere aos seus cursos e ofertas: a EaD tem se colocado no Instituto Alfa dentro de uma perspectiva aquém de suas possibilidades, o que do ponto de vista normativo tende a uma demarcação meramente formal, conforme se observou na RAD, isto é, apenas para constar ou repetir documentos mais abrangentes, abrindo mão, por exemplo, de realizar discussão mais aprofundada sobre temas importantes.

Sobre a existência de uma normativa geral de EaD para regulamentar a área e sua eficiência enquanto documento regulador, na leitura da CEAD, o Instituto Alfa até conta com sua

resolução aprovada pelo Conselho Superior, mas, como se destacou anteriormente, a mesma é muito genérica, se limitando a dividir atribuições e competências, havendo a necessidade de se detalhar melhor o que está estabelecido.

No que se refere ao nível de integração da EaD em relação as demais áreas institucionais, na visão da CEAD, pode se dizer que em algumas áreas até se avançou nos últimos 02 (dois) anos, o que não ocorre com as políticas finalísticas – grandes áreas, como ensino, pesquisa e pós-graduação e extensão - até outras Pró-Reitorias, como gestão de pessoas e administração, têm estabelecido integração mais efetiva com a EaD do que propriamente essas áreas maiores.

Um fato que demonstra a grande falta de integração da EaD com essas áreas estratégicas é a implantação de um programa interno de extensão desenvolvido no Instituto Alfa e que utiliza a EaD como metodologia de implantação de cursos. A ação foi implementada de forma totalmente separada da CEAD e como proposta para incentivar os docentes a trabalharem com a modalidade a distância, mediante a publicação de editais e oferta de bolsas. Nesse programa, o professor, de forma autônoma, grava suas aulas e organiza suas ofertas, mas de forma autoinstrucional e em uma plataforma específica, sem nenhuma participação ou apoio da área da Educação a Distância. Somente mais recentemente tem existido demanda dessa Pró Reitoria com alguma interlocução com a área da EaD.

A percepção da CEAD é a de que, sob o ponto de vista da integração da EaD com outros seguimentos do Instituto Alfa, a hierarquia política tem prevalecido nos arranjos institucionais da modalidade, e nem mesmo a pandemia foi capaz de produzir mudanças nesse desenho atual. Na verdade, em um primeiro momento, observaram-se até mesmo efeitos contrários, já que a EaD acabou sendo colocada em um lugar de menor prioridade com o avanço da pandemia.

Teoricamente, o advento do ensino remoto deveria ser um fator de aproximação com a EaD em função das necessidades postas e pelas semelhanças entre as áreas, o que poderia ocasionar em ganho no tocante ao espaço institucional ocupado por essa modalidade, especialmente, no sentido de galgar maior reconhecimento e legitimidade. No entanto, a CEAD afirma que o fenômeno da pandemia não foi capaz de provocar mudanças na realidade vivida por este instituto. Contudo, após a experiência excepcional do ERE, tal aproximação começou a ser percebida, posteriormente, em alguns setores, até mesmo nas chamadas áreas finalísticas, ainda que timidamente, pela latente necessidade de se avançar em algumas pautas que a realidade do

ERE acabou impondo à instituição, principalmente por pressão das próprias unidades acadêmicas.

Na esfera dos desenhos e modelos, ao se tratar especificamente dos modelos de oferta, a CEAD tem a função secundária de assessorar, dar consultoria e apoiar as ofertas, não tendo papel de condução nessas escolhas. O modelo vigente tem se organizado na direção do já citado “Programa de Fomento à Extensão via EaD”, assentado em bolsas e com a tendência de gestão centralizada na Pró-Reitoria, na qual os recursos gerados, na esfera de cursos ofertados, são tratados como ganhos reais no plano orçamentário para incentivar a participação das unidades.

Nesse sentido, a aposta do Instituto Alfa é pela indução e estímulo financeiro, tanto para servidores (bolsas), como para unidades acadêmicas, por meio de ganho financeiro com a expansão de matrículas. Esse modelo tem incentivado, inclusive, outras Pró-Reitorias, prevendo a integração futura das áreas de Ensino, Pesquisa e Pós-graduação, no programa. A ideia é que cursos menores sejam multiplicados e expandidos em grande escala, se transformando em cursos técnicos com organização em módulos, podendo também fazer parte de ofertas de graduação e pós-graduação posteriormente.

Sobre a política de polos parceiros e associados, o Instituto Alfa não tem política para polos parceiros, mas tem investido, em alguns casos, no modelo de polos associados, particularmente, na pós-graduação, ainda que esse movimento seja recente e conte com a adesão de poucas unidades (de 02 (duas) a 05 (cinco) unidades). Outras vezes, a opção é pelo modelo sem polos. Já sobre o nível de capilaridade de sedes ofertantes de EaD, na atual conjuntura, estas ainda são incipientes, já que o modelo privilegiado tem sido mais centralizado, ainda que se tenham iniciativas isoladas; a capilaridade é modesta, abaixo dos 25% do total de unidades acadêmicas do Instituto Alfa.

O modelo de gestão atual, segundo a CEAD, pode ser caracterizado pela menor estrutura recomendada pelas diretrizes organizacionais de institucionalização da EaD do CONIF, isto é, Coordenadoria vinculada a uma Diretoria de Desenvolvimento Institucional, com sede na Reitoria, e que desenvolve ações de assessoria e apoio.

Sobre os processos de organização pedagógica dos cursos, seja no âmbito das práticas adotadas com maior ou menor nível de integração com a Educação Profissional, seja do ponto de vista

dos desenhos utilizados, os cursos de curta e média duração e de pós-graduação até têm se referenciado nos arranjos produtivos locais, se utilizando do *modus operandi* da organização institucional do Instituto Alfa para planejamento e mantendo forte conexão com os princípios da EPT. No entanto, em função da estrutura diminuta do Instituto Alfa, pode-se afirmar que a dinâmica de funcionamento da maioria dos cursos ofertados, tanto na extensão, quanto na pós-graduação, dá conta de que a interação/articulação entre EaD e EP não está dada e/ou estabelecida.

No âmbito da organização do ensino, na esfera da atuação dos diferentes agentes/colaboradores, o Instituto Alfa não impôs ou não estabeleceu um único modelo a ser seguido pelas unidades acadêmicas, pois esse ponto não foi regulamentado. Porém, pelo estágio e maturidade vivenciados pela instituição, com relação às ações institucionais de EaD, a tendência desse tipo de organização é a de privilegiar modelos com a preponderância de atuação de professores conteudistas e formadores, inclusive dentro de uma lógica otimizada, na qual um único docente acumule funções e sem a presença de tutoria e/ou mediação.

Com relação às métricas de relação formador/mediador por aluno, segundo a CEAD, não existem parâmetros claros atualmente sobre essa questão, sendo um tema que precisa ser melhor regulamentado.

Do ponto de vista do financiamento, sobre a capacidade de investimento do Instituto Alfa em relação à EaD, os dados de 2018-2020 demonstram que, com relação à geração de recursos financeiros para os orçamento da instituição, esse instituto recebeu pela MO/CONIF, no bloco EaD, R\$ 895.070,37; ao examinar, contudo, a relação entre o que a EaD gera de recursos no orçamentário e os níveis que são planejados/destinados à indução dessa modalidade, isto é, dentro de uma perspectiva de reaplicação, o Alfa projetou como orçamento nesse triênio R\$ 836.849,00 . Esse valor foi estabelecido em função de suas prioridades institucionais, já que o Instituto Alfa, por meio de acordo interno, estipulou um valor destinado ao desenvolvimento e indução da EaD na forma de diretriz orçamentária para este fim. Assim, o documento orçamentário do Instituto Alfa detalha que se optou por designar percentual de 1% do orçamento geral da instituição para se fomentar as ações de EaD, conforme se observa no trecho abaixo:

foram recomendadas pelo Colégio de Dirigentes para o ano de 2019 as diretrizes institucionais do orçamento, as quais destinam percentuais mínimos do recurso de cada unidade para determinadas ações, conforme regulamenta o Art. 11 da Resolução CONSUP Instituto Alfa n. 14, de 15 de junho de 2016 (INSTITUTO ALFA, 2019B, p. 18). [...]

Educação à distância: No mínimo 1% do orçamento de cada unidade será aplicado em ações para fomento da educação à distância no âmbito do Instituto Alfa (INSTITUTO ALFA, 2019B, p. 20).

O Instituto Alfa ainda estabeleceu, por meio de portaria, que a DDI seria o órgão competente para planejar, executar, monitorar e prestar contas sobre os créditos orçamentários da política de EaD, além do fato de que a área teria seu centro de custos próprios para empenhar seus gastos com pessoal, despesas correntes e investimentos.

Já no que diz respeito aos recursos de pessoal e ações junto a colaboradores da EaD, a CEAD dispõe de um programa de formação continuada para EaD que se encontra em desenvolvimento com a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, mas que ainda não desenvolveu nenhum curso ou ação nesse sentido. Já com relação às políticas de contratação/captação de colaboradores, a coordenadoria tem contratado profissionais temporários, especialmente estagiários e bolsistas.

No âmbito da alocação de pessoal efetivo na EaD, a estrutura ainda é limitada - entre 02 (dois) e 05 (cinco) servidores - todos técnicos administrativos, sem nenhum docente, e conta com alguns colaboradores temporários, também entre 02 (dois) e 05 (cinco). A CEAD e a estrutura de EaD no geral, conta apenas com 01 (um) Cargo de Direção para gerir a modalidade no plano institucional.

Na perspectiva de ofertas institucionais, o quantitativo de cursos em todos os níveis ultrapassa 10 (dez) ofertas, assim como o quantitativo de matrículas é superior a 1000 (mil), quando se computam todos os níveis. No entanto, a grande maioria se concentra nos cursos de curta duração, isto é, FIC, extensão e MOOC's, acima de 10 (dez) cursos, com um quantitativo superior a 1000 (mil) matrículas. No nível médio e no nível superior (graduação), o Instituto Alfa não dispõe de ofertas, e, na pós-graduação, há entre 02 (dois) e 05 (cinco) cursos, com mais de 1000 (mil) matrículas. No que se refere ao monitoramento das ofertas, a CEAD não dispõe de nenhum instrumento ou indicador para acompanhamento. A exceção são os processos relativos ao INEP para questões de EaD do ensino presencial.

Por fim, sobre a infraestrutura disponível para EaD, o Alfa não dispõe de acervos e bibliotecas virtuais/eletrônicas específicas para a modalidade, assim como a instituição não dispõe de nenhum repositório para recursos educacionais e/ou objetos de aprendizagem para suporte dos cursos. Com relação a espaços de produção de materiais, estúdios e laboratórios, este instituto conta com 12 (doze) estúdios para gravação de videoaulas e outras produções, e não possui até o momento sistemas acadêmicos integrados aos sistemas da EaD. O Instituto Alfa também conta com *datacenter* dedicado à hospedagem dos AVA's e plataformas institucionais.

6.8 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Beta: o que dizem os documentos?

6.8.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Beta

Em levantamento realizado junto ao Centro de Referência em Formação e EaD (CEAD) do Instituto Beta, mediante contato por e-mail, foi informado que o documento referencial de EaD, isto é, a regulamentação que oferece diretrizes ou orientações que se configuram como o principal texto oficial desse instituto para normatizar as ações/políticas para a modalidade é o “Projeto de Implantação do Centro de Referência em Educação a Distância e Projetos Especiais”.

O texto, organizado em forma de projeto e datado de agosto de 2014, é referendado por uma portaria – a portaria n. 1291 de 30 de dezembro de 2013 - e apresenta a área da EaD com fim da implantação da CEAD articulada às metas do PDI e a execução de programas e projetos de formação inicial e continuada, presencial e a distância em alinhamento com as potencialidades da TDIC.

A implantação do CEAD visa contribuir com a missão do Instituto Beta, bem como com o cumprimento das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Institucional por meio de sua vocação principal, que é o desenvolvimento, execução e gestão de programas e projetos de formação inicial e continuada, nas modalidades presencial e a distância, aliada às novas tecnologias de informação e comunicação (TICs) (INSTITUTO BETA, 2014, p. 03).

As justificativas da implantação do CEAD abarcam organização com vistas à execução de programas externos, tais como UAB, RENAFOR⁶⁸, PRONATEC, e-Tec Brasil e PROFUNCIÁRIO⁶⁹, sob a liderança da Diretoria de EaD do Instituto Beta. A captação desses programas externos tem centralidade, portanto, no trabalho do centro, atua no sentido de contribuir com o desenvolvimento regional da área de abrangência do instituto, com suas mesorregiões de atuação e com a possibilidade de ampliar ofertas locais no âmbito da EP.

O documento também apresenta breve histórico da EaD no Instituto Beta, demarcada pela oferta da modalidade em cursos presenciais, desde 2008, além da oferta de cursos de Pós-graduação *lato sensu* para profissionais do ensino público no campo da EP integrada à EJA no mesmo período. No texto também se faz referência à institucionalização da EaD, a partir do PDI (2009-2013), para fins de democratização da oferta de vagas, mediante citação do primeiro projeto de EaD⁷⁰ do Instituto Beta, no qual foram definidos, em 2010, os primeiros passos da modalidade no tocante à organização, à sistematização e à concepção da área naquele instituto, com a posterior criação em 2012 da Diretoria de EaD, que reuniu condições de infraestrutura física, tecnológica e de pessoas para o funcionamento da modalidade.

O primeiro passo rumo à institucionalização da educação a distância no Instituto Beta foi a inserção dessa modalidade no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI 2009-2013) como meta institucional, com o objetivo de “atender a uma crescente democratização do ensino, criando possibilidades de acesso e escolarização a um contingente de pessoas que não têm ou não teriam condições de frequentar a educação escolar totalmente presencial” (INSTITUTO BETA, 2014, p. 04).

O projeto de implantação do CEAD também estabelece os objetivos do centro, os quais destacam a institucionalização dos projetos de EaD, no âmbito de atividades de ensino inovador, pesquisa aplicada e extensão, a partir do uso das TDIC. São ressaltados ainda a projeção, o gerenciamento e a execução de projetos em EaD com a oferta de ensino técnico, FIC's e ensino superior, desde cursos de tecnologia e licenciaturas até as ofertas de pós-graduação *lato e stricto sensu*.

⁶⁸ O RENAFOR - Rede Nacional de Formação de Profissionais da Educação – é um programa criado em 2004 com o objetivo de contribuir para a melhoria da formação de professores e alunos. O público-alvo prioritário da rede são professores de educação básica dos sistemas públicos de educação e sua implementação ocorre mediante adesão, em regime de colaboração, com estados, municípios e Distrito Federal.

⁶⁹ O PROFUNCIÁRIO é um Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público. O programa tem papel indutor na formação em serviço de profissionais da educação básica que trabalham em escolas e órgãos das redes públicas de ensino.

⁷⁰ A Resolução n. 04 de 24 de agosto de 2010 aprovou a proposta do Projeto de Educação a Distância do Instituto Beta e credenciou de forma oficial 03 (três) polos de apoio presencial na região de atuação do instituto.

O atendimento dos municípios de abrangência de atuação do Instituto Beta, com identificação inclusiva para o apoio e o incentivo de processos de geração de trabalho e renda, no âmbito do desenvolvimento regional, possui o desenvolvimento de pesquisas aplicadas para a criação de novas soluções tecnológicas e a oferta de atividades de extensão no bojo das práticas de EP.

Ainda se apresentam, em referido projeto, os cursos ofertados pelo CEAD no ano de 2014, no que diz respeito a programas externos, totalizando mais de 20.000 (vinte mil) vagas, além da projeção de quase 25.000 (vinte e cinco mil) vagas para o ano de 2015. Nesse caso, o documento tem forte articulação com as políticas públicas de EaD e menos identificação com as ações relacionadas às ofertas próprias, o que se dá certamente em função do período de sua implantação, o ano de 2014.

Fica evidente a aposta do Instituto B na captação de recursos oriundos das políticas para tocar sua EaD, inclusive priorizando a modalidade na integração institucional para ampliação do seu papel e para atingir públicos que o presencial não conseguiria atender. Nesse aspecto, o texto deixa claro o anseio de criar capilaridade para o Instituto Beta, até mesmo fora do estado de Minas Gerais.

Tomando por base a regulamentação do Art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o CEAD priorizará a Educação a Distância (EAD). Neste sentido, implantará um sistema integrado e harmonioso em nível institucional, por se tratar de uma modalidade de ensino que apresenta condições de atingir públicos em localidades que não possuem Câmpus do Instituto Beta, podendo também atender outros Estados da Federação (INSTITUTO BETA, 2014, p. 08).

O projeto de implantação do CEAD também reforça a articulação entre a EaD e a missão dos Institutos Federais em resposta às demandas sociais, bem como na capacidade de desenvolver e fortalecer arranjos produtivos locais alinhados às melhorias da qualidade de vida das comunidades, visando a inclusão social e ao crescimento regional.

Nesse plano, é enfatizado o papel que o Instituto Beta tem para sua região e o atendimento às especificidades locais, com estratégias de diálogo, interlocução com setores, grupos e a integração sistêmica com as áreas de abrangência – no projeto em comento, são apresentados dados das localidades atendidas por tal instituto, tais como número de habitantes e área

territorial, além de indicadores como o índice de desenvolvimento humano e PIB⁷¹. Um destaque que corrobora com a perspectiva da atuação da EaD na esfera regional é a descrição dos 111 (cento e onze) termos de cooperação assinados entre polos de apoio presencial e os municípios locais.

Portanto, no que se refere ao Instituto Beta, a EaD é apresentada como uma estratégia institucional clara para lidar com os desafios regionais e com seus próprios desafios econômicos, voltando-se para a qualificação das comunidades do entorno institucional, atendendo a demandas e a setores produtivos e potencializando ofertas de cursos nos mais diversos eixos tecnológicos, contemplando ainda inúmeras atividades econômicas dentro de uma lógica inclusiva de inserção educacional e de responsabilidade social.

Por fim, é apresentado o modelo de gestão do CEAD para a execução de ações e políticas de EaD alinhadas ao planejamento institucional e às diretrizes de órgãos superiores. Referido modelo conta com estrutura organizacional formada por unidades administrativas e pedagógicas, contando com laboratório de informática, salas de coordenação e demais núcleos administrativos, além de estúdio para produção de objetos de aprendizagem.

O CEAD está estruturado da seguinte maneira: Direção Geral; Coordenação de Ensino; Núcleo Pedagógico; Núcleo de Produção De Material; Núcleo de Tecnologias Educacionais; Coordenação de Administração e Planejamento; Núcleo de Articulação e Monitoramento de Polos; Núcleo de Gestão de Contratos e Convênios; Núcleo de Gestão de Serviços e Transporte (INSTITUTO BETA, 2014, p. 17).

No projeto também são mencionados os servidores responsáveis pela direção e coordenações, especificando inclusive o quadro de servidores que desenvolvem as atividades e as funções gratificadas dedicadas ao órgão - o CEAD conta com 17 (dezessete) servidores. Referido texto deixa claro ainda que o planejamento de recursos humanos é condicionado por eixos e áreas de formação relacionadas aos projetos que serão executados e que docentes poderão ser contratados.

Outro ponto interessante diz respeito à contratação de recursos humanos, que é demarcada ou realizada por meio de concursos públicos ou bolsas de fomento, de forma efetiva ou temporária.

⁷¹ PIB é um indicador econômico que reúne a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, e geralmente é apurado anualmente. Para maiores detalhes, cf. IBGE. **PIB**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explora/indicadores/pib.php>. Acesso em: 13 out. 2021.

No caso desta última, se justifica que alguns projetos são sazonais e, portanto, não seria necessária a contratação efetiva de profissionais. Também se esclarece que o CEAD se configurará como unidade acadêmica mediante oferta de cursos pela e-Tec Brasil, o que novamente denota a forte presença de programas no contexto da implantação e o teor da atividade principal do centro. Nesse aspecto, cabe ressaltar o forte alinhamento da política de EaD do Instituto Beta com a concepção privilegiada pelos GT's de Institucionalização para a modalidade do CONIF, a qual preza justamente pela coexistência entre a estrutura dos programas de fomento do MEC em convivência e complementaridade com as ofertas próprias e institucionais.

6.8.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Beta

No PPI do Instituto Beta, a EaD se junta à proposta pedagógica em dois planos. Em primeiro lugar, no plano da oferta de percentual de carga horária EaD nos cursos presenciais, como estratégia de inovação e flexibilização curricular. O tópico para tratar dessa questão no PPI é “Inovação quanto a flexibilidade curricular e oportunidades diferenciadas de integralizar currículo”. Abaixo, segue trecho do documento que afirma:

[...] ressalta-se a importância da elaboração de diretrizes e normas para a oferta de componentes curriculares na modalidade a distância ou semipresenciais nos cursos de graduação presenciais, observando o limite de 20% (vinte) da carga horária total do curso [...] (INSTITUTO BETA, 2019, p. 18).

Nesse sentido, a política, em termos propositivos, compreende esse tipo de oferta como uma maneira de incentivar a autonomia discente, além de fortalecer experiência para a vivência dos alunos na modalidade virtual como forma de organização da aprendizagem e flexibilização de horários de estudos, delineamentos que se alinham à perspectiva de Educação Híbrida contida nas diretrizes organizacionais do CONIF (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019).

A utilização do percentual da EaD no presencial ainda se coloca como estratégia de integração entre *campi* e cursos para o encurtamento de distâncias no plano institucional, especialmente entre as diferentes localidades - mecanismo que proporciona a capilaridade da oferta com a possibilidade de docentes terem novas experiências e desenvolverem novas habilidades, inclusive no processo de incorporação das TDIC nas práticas pedagógicas, além de oferecer opções de escolha aos estudantes.

[...] a oferta de componentes curriculares como educação a distância são as manifestações institucionais de flexibilização e inovação curricular, e garante uma margem mais ampla de escolha do discente quanto a conhecimentos, saberes e aptidões profissionais que deseja construir no processo de formação (INSTITUTO BETA, 2019, p. 17).

Tais processos permitiriam

[...] ao discente vivenciar uma modalidade virtual que desenvolva a disciplina, a organização e a autonomia de aprendizagem; Flexibilizar os horários; Promover a integração entre os cursos e/ou *campi* para oferta de componentes curriculares comuns; Possibilitar aos docentes novas experiências, desenvolvimento de habilidades e técnicas de aprendizagem e; Incluir métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação para realização de objetivos pedagógicos (INSTITUTO BETA, 2019, p.18).

Os pressupostos do Instituto Beta estão em consonância com as diretrizes organizacionais do CONIF, tendo em vista que a EaD apresenta potencial altamente inclusivo e que oferece para as instituições série relevante de benefícios. De acordo com o documento,

[...] à medida que a educação a distância se disseminar, populações anteriormente em desvantagem, como os alunos de cidades do interior, trabalhadores e alunos com deficiência física, poderão fazer cursos nas mesmas instituições e com o mesmo corpo docente que, anteriormente, estavam disponíveis apenas para alunos em áreas privilegiadas. Além da flexibilidade de local e horário de estudos e da oferta de cursos em locais remotos, a EaD pode trazer, ainda, uma série de outros benefícios, tais como: [...] apoio aos cursos presenciais com o uso de tecnologias e disciplinas a distância; melhor aproveitamento do corpo docente, com professores podendo ofertar disciplinas em outros campi; compartilhamento de materiais, entre outros (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 09).

Para além do entendimento do papel da EaD, num outro plano, a modalidade é incorporada à proposta pedagógica do Instituto Beta em um tópico específico dedicado à área no âmbito das “políticas de educação a distância”. Em tal contexto, chama a atenção o fato de existir dissociação no texto do PPI entre a oferta de percentual de EaD no ensino presencial e uma parte dedicada a tratar de forma separada a área, como se o percentual da modalidade a distância e a área da EaD fossem separadas.

Esse é um aspecto curioso, pois as políticas de EaD geralmente já são descritas separadamente de outras políticas, tais como ensino, pesquisa e extensão, e no texto do Instituto Beta há diferenciações inclusive em relação ao ensino técnico, ensino superior etc. Nesse caso, parece existir uma espécie de dissociação entre a EaD e as demais áreas institucionais nesse instituto.

Arruda (2018) tem chamado a atenção para esse tipo de desenvolvimento da EaD que ocorre à margem das estruturas convencionais das instituições. Para ele, não há problemas em reconhecer as particularidades da modalidade nos planos didático e metodológico, por exemplo, mas a distinção deve parar por aí, pois a distinção institucional não faz bem ao crescimento e ao progresso da área no interior dos estabelecimentos públicos de ensino, já que

a distinção da EaD pode ser pensada sob a ótica metodológica, didática e tecnológica, pois ela apresenta singularidades nesse campo em relação à educação presencial. A dificuldade que encontramos nas singularidades propostas é que ela busca construir parâmetros tão diferentes que acabam por caracterizar a EaD como uma modalidade marginal, uma vez que ela precisa ter a maioria dos percursos distintos (ARRUDA, 2018, p. 832).

Na parte dedicada à EaD exclusivamente, a modalidade se coloca como alternativa de atendimento das demandas sociais e ao mundo do trabalho, além de demarcar a essência desse tipo de específico de formação que se alinha à democratização do acesso ao conhecimento e à ampliação das oportunidades de aprendizagem, aspecto que está de acordo com as perspectivas do CONIF para a modalidade.

Assim, ao considerar a dimensão territorial a ser atendida pelo Instituto Beta e o uso das tecnologias de informação e comunicação, para encurtar esse distanciamento, a educação a distância surge como uma forma de atingir as várias localidades, inclusive remotas, sem necessidade de deslocamento do aluno ou do trabalhador. Além disso, há que se lembrar, ainda, da autonomia do aluno ou profissional em relação à organização do seu próprio tempo de estudo, uma vez que o aprendiz pode gerenciar o tempo para estudar quando tiver disponibilidade (INSTITUTO BETA, 2019, p. 23).

O texto ainda destaca que a EaD no Instituto Beta incentiva novas formas de interação docente e ação inclusiva para inserção do aluno como sujeito ativo no processo de aprendizagem, além de permitir a ampliação da oferta institucional de vagas e cursos. A EaD ainda possibilita a ampliação do uso das TDIC no ensino e nas práticas pedagógicas e abre espaço para as ofertas institucionais e próprias, em consonância com o movimento de institucionalização da modalidade, além de reforçar novamente a integração com o presencial mediante percentual legal.

Na parte dedicada à EaD, também se ressalta a inserção da modalidade como atividade regular docente, assim como a sua integração às demais políticas estudantis institucionais, no âmbito da assistência, da participação em eventos acadêmicos, acesso à infraestrutura, dentre outras,

além de estabelecer vinculação da modalidade à extensão e à pesquisa, inclusive na questão do fomento para a área. Dentre as diretrizes, destacam-se a

consolidação da oferta institucional própria, nas diversas formas de interação e tecnologias educacionais, contemplando os modelos de educação, presencial, semipresencial e a distância; [...] a garantia de inclusão das atividades de educação a distância como atividades regulares dos professores, com relações professor/aluno compatíveis com os padrões de qualidade vigentes; a vinculação da educação a distância à pesquisa e a extensão (INSTITUTO BETA, 2019, p. 23).

Sob tal aspecto, fica claro que a política de EaD do Instituto Beta é bem articulada, buscando transversalidade com as demais áreas e abarcando diferentes dimensões. Existe, portanto, clareza propositiva do que se espera da política desse setor, haja vista haver preocupação para que essa área estabeleça interlocução com as demais políticas, enquanto atividade regular e reconhecida dentro do movimento da institucionalização.

As diretrizes organizacionais do CONIF têm inclusive oferecido sugestões de modelos e metodologias para cursos institucionalizados, o que o Instituto Beta parece ter incorporado em seu plano interno. O CONIF também tem apresentado recomendações para incorporação do trabalho docente regular das instituições no âmbito da EaD:

O GT de institucionalização da EaD do FDE/Conif de 2018 elaborou, como parte de seus trabalhos, um documento com sugestões de modelos e metodologias para cursos sem fomento externo. Desta forma, esta questão foi elaborada com base nos cinco itens definidos e uma última opção para os que não possuem cursos institucionalizados ou usam outro modelo (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 54).

[...] a institucionalização da EaD traz diversos desafios, tais como: necessidade de normatização da distribuição de carga horária docente, visando a contemplar atividades inerentes à EaD; metodologias específicas para EaD num contexto sem fomento externo (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 10).

Aliás, essa busca de integração da EaD com as demais áreas institucionais, tem sido uma forte tendência nos processos relacionados à modalidade no interior dos IF's de Minas Gerais. Outro ponto que merece reflexão, refere-se ao caráter de demarcação das proposições, no sentido de que o texto parece expressar necessidades que a área precisa avançar, isto é, tentar garantir, tentar vincular, tentar consolidar algo que ainda está por vir. Contudo, ainda assim não se observa no PPI a mesma consistência das demais áreas no sentido de se apropriarem das possibilidades da EaD quando da sua articulação com políticas institucionais.

Para Battestin *et al.* (2019), a ausência de diretrizes mais claras por parte do MEC no tocante ao processo de institucionalização da EaD contribuiu para que o cenário no interior dos estabelecimentos públicos fosse variado. Nas palavras da autora, “vemos que por falta de diretrizes do Ministério da Educação, quanto ao processo de institucionalização da EaD, as instituições públicas seguiram caminhos diferentes e a situação hoje é bastante diversificada” (BATTESTIN *et al.*, 2019, p. 80). Já Arruda e Arruda (2015) entendem que os programas de fomento externo e seu caráter emergencial frágil, de certa forma, podem acabar por inibir o desenvolvimento das políticas institucionais mais sólidas para a EaD pública no contexto da expansão da área na realidade de universidades e de institutos federais (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 329).

Essa impressão pode ser observada durante o texto do PPI, já que parece haver claramente cisão entre os delineamentos mais gerais do projeto pedagógico - “projetos de ensino”, “políticas de ensino superior”, “políticas de ensino técnico”, “organização didático-pedagógica” - e que não abordam ou mencionam a EaD em nenhum momento. Isso ocorre somente nas partes “dedicadas” a EaD, especificamente, conforme mencionado acima.

No plano geral do documento, observam-se apenas algumas menções em relação à incorporação de TDIC e ao uso de plataformas virtuais, mas sem qualquer integração com a EaD, seus delineamentos e suas políticas. Assim, no caso de outras políticas específicas, espalhadas pelo PPI, como educação inclusiva, assistência estudantil, política de egressos, extensão, pesquisa, inovação e pós-graduação, internacionalização, gestão e relacionamento com a comunidade, a EaD recorrentemente não é mencionada.

A política de EaD no Instituto Beta parece se constituir de forma ainda desconexa com as demais áreas, ainda que haja a intenção da modalidade para essa articulação. A impressão que se tem é que os atores da EaD e seu núcleo gestor têm grande preocupação e interesse em consolidar a política institucional para a modalidade, inclusive em diálogo com os setores e órgãos do instituto. Embora já esteja em curso, tal movimento depende de mudança institucional com relação ao entendimento da importância de incorporar a EaD a políticas e ações.

6.8.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Beta

O PDI do Instituto Beta contempla a EaD desde seus primeiros delineamentos institucionais. Apesar de ser um dos tópicos obrigatórios do planejamento estratégico dos institutos, no caso do Instituto Beta, nas primeiras linhas, já se observa a relevância da EaD na figura de seu núcleo gestor, o CEAD. O núcleo, na estrutura institucional, se constitui como unidade acadêmica, inclusive na oferta de cursos, com o *status* de campus avançado. A EaD do Instituto Beta também é apresentada dispondo de 120 (cento e vinte) polos de apoio presenciais e reunindo grande volume de ofertas para a modalidade.

Com a abrangência territorial de 177 (cento e setenta e sete) municípios, o Instituto Beta possui além de sua unidade administrativa na Reitoria, 12 (doze) unidades de ensino implantadas estrategicamente [...] sendo nove *campi*, dois *campi* avançados e o Centro de Referência e Formação em Educação a Distância (Cead). Este último possui, atualmente, 120 (cento e vinte) Polos de Educação a Distância, os quais incluem 96 (noventa e seis) polos com oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada no âmbito dos programas Mediotec, Profuncionario, Rede e-Tec e Bolsa Formação/Pronatec e 24 (vinte e quatro) com ofertas de cursos de graduação e pós-graduação lato sensu no âmbito do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) (INSTITUTO BETA, 2019, p. 05).

O CEAD também integra a linha do tempo histórica do Instituto Beta, reforçando a importância que a EaD tem para a instituição. Primeiramente, registra-se o núcleo gestor de EaD e o marco de sua criação em 2014, destacando, inclusive, a mudança de nome em 2016 – o nome eleito passou a focalizar exclusivamente a modalidade. Por fim, a partir de 2018, o centro ascende à categoria como unidade de ensino na estrutura organizacional, tendo *status* de *campus* avançado.

As ações adotadas pelo Instituto Beta estão em consonância com as diretrizes organizacionais do CONIF, que estabeleceu alguns modelos de núcleos gestores de EaD, conforme apresentado pelo documento do conselho:

[...] o núcleo gestor de EaD pode ser ou não uma unidade acadêmica, com oferta direta de cursos, e esta oferta pode ocorrer em diversos níveis e modalidades, não precisando ser restrita ao presencial, especialmente porque trabalha com a visão de educação híbrida (BATESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 21).

É importante ressaltar que a definição do modelo de Núcleo Gestor de Educação a Distância caberá a cada instituição e, segundo documento aprovado, apenas deverá ser alterada de forma progressiva (BATESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 21).

Fica evidente a importância que a EaD tem para o Instituto Beta, tanto do ponto de vista organizacional, incluindo o volume de ofertas, quanto ao se observar o nível de valorização e investimentos depreendidos, o que delineia clara aposta feita por esse instituto. Por outro lado, fica também claro que existe ainda grande perspectiva para se desbravar a EaD no interior da instituição, perspectiva que também conta com a participação e os recursos de programas externos. Nesse sentido, não se observa um rompimento com a lógica da precariedade dos programas, conforme alerta Arruda (2018):

percebe-se, portanto, que a manutenção de programas provisórios de EaD pública fragilizam sobremaneira essa modalidade nas instituições públicas, pois não permitem o estabelecimento de estratégias de longo prazo que poderiam trazer à pauta de discussões as características e condições de funcionamento dessa modalidade nas instituições públicas de ensino superior (ARRUDA, 2018, p. 837).

O futuro de uma EaD pública, provavelmente, passa pela desconstrução completa dos programas nessa modalidade atualmente existentes e a sua substituição por uma política de estado que inclua a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como força motriz da modalidade a distância pública (ARRUDA, 2018, p. 838).

Ainda assim há de se ressaltar a grande preocupação por parte desse instituto em incluir a EaD como política institucional integrante das demais políticas, destacando seus números, em termos do quantitativo de matrículas, seus cursos e polos de apoio presenciais, o que sem dúvidas é um processo de pavimentação do caminho em direção aos processos de institucionalização. Destacam-se, também, seus eixos tecnológicos de atuação e os processos constituintes da institucionalização do CEAD como estrutura promotora da modalidade, mediante investimentos realizados em pessoas, tanto no âmbito do quadro de docentes, quanto dos técnicos administrativos.

Com a institucionalização do Centro de Referência em Formação e Educação a Distância – Cead, mediante a composição do quadro docente e técnicos administrativos em educação, quantitativa e qualitativamente, o Instituto Beta visa garantir, efetivamente, resultado que potencialize a oferta própria de educação a distância no seu campo de atuação, com vistas a seu enquadramento como Campus Avançado, além de promover a capacitação dos demais *campi* para oferta de educação a distância utilizando a infraestrutura física e de pessoal já existente (INSTITUTO BETA, 2019, p. 10).

Os RQESD/MEC destacam que um dos pilares fundamentais para a implantação de ofertas em EaD é justamente o investimento em recursos de pessoal, para a estruturação de políticas.

Devido à complexidade e à necessidade de uma abordagem sistêmica, referenciais de qualidade para projetos de cursos na modalidade a distância devem compreender

categorias que envolvem, fundamentalmente, aspectos pedagógicos, recursos humanos e infraestrutura (BRASIL, 2007, p. 07).

[...] qualquer que seja a opção estabelecida, os recursos humanos devem configurar uma equipe multidisciplinar com funções de planejamento, implementação e gestão dos cursos a distância, onde três categorias profissionais, que devem estar em constante qualificação, são essenciais para uma oferta de qualidade: docentes; tutores; pessoal técnico-administrativo (BRASIL, 2007, p. 19-20).

Já Moreira (2009), ao tratar da composição e do funcionamento de equipes de produção em EaD, avalia que essa modalidade educacional é caracterizada por conter atores que desenvolvem os mais diversos papéis na tarefa de conceber, planejar e implementar propostas.

Embora utilize como *locus* do processo de ensino e aprendizagem diferentes ambientes ou tempos, a EAD é praticada por uma equipe de atores envolvidos em sua concepção, em seu planejamento, em sua implementação, em seu processo de mediação pedagógica, nos mecanismos de avaliação adotados e nas inter-relações dos mais diversos papéis. Esses processos são praticados segundo os fundamentos que se manifestam em qualquer situação que envolva o processo de ensino-aprendizagem. Dessa forma, a implantação de projetos de EAD demanda a combinação de diversas competências profissionais e, ao mesmo tempo, traduz suas concepções e as abordagens que emergem em suas práticas (MOREIRA, 2009, p. 370).

Mill (2014), no entanto, ao discutir a ideia de polidocência, no âmbito do trabalho pedagógico desenvolvido na EaD, afirma que o exercício do magistério nessa modalidade específica caracteriza-se por ser fragmentado, sendo possível observar uma divisão de atividades, o que exige a colaboração de diversos agentes. Para esse autor,

apesar de haver variações nos tipos de equipes entre uma experiência de EaD e outra (e.g., equipes baseadas numa concepção aditiva, na qual cada integrante executa uma parcela específica do trabalho, ou integrada, na qual as atividades são desempenhadas por todos), sabe-se que o trabalho docente a distância se organiza de forma coletiva e cooperativa. A esse conjunto articulado de trabalhadores, necessário para a realização das atividades de ensino-aprendizagem na EaD, denominamos de polidocência (MILL, 2014, p. 25).

No documento do Instituto Beta, o CEAD figura nas tabelas de unidades acadêmicas, nos quadros de dados de alunos divididos por modalidade, nas matrículas dos níveis técnico e superior, nos dados de divisão da EaD por *campus*, no quantitativos de cursos FIC's ofertados e nas divisões por forma de oferta, que abarcam subsequente, integrado e concomitante. O CEAD também se faz presente nas subdivisões por tipologia de curso, tecnológico, licenciatura e bacharelado em nível superior, o que oferece um panorama dos dados da EaD de maneira bastante detalhada. Outro ponto reforçado é a possibilidade das ofertas próprias por esse centro e a função estratégica que a EaD apresenta para o Instituto Beta, inclusive no plano da

capacitação dos demais *campi*. Isso demonstra que a EaD logrou trajetória importante e consolidada do ponto de vista institucional nesse instituto.

Todavia, não existe na apresentação das informações qualquer especificação sobre o tipo de fomento dos cursos, se próprios ou oriundos de programas externos. Mas como os dados se referem às ofertas procedidas no ano de 2018, torna-se possível deduzir que o volume de vagas ofertadas tem conta com os recursos externos dos programas de fomento, considerando que o financiamento pela MO/CONIF foi deliberado por esse conselho somente no ano corrente de 2018, e os cursos já se encontravam em andamento no Instituto Beta.

Figura 2 - Quantitativo de Matrículas por Modalidade

Modalidade	Número de cursos	Número de alunos	Percentual (de matrículas)
Presencial	60	9978	40,74%
A distância	41	14515	59,26%
Total	101	24493	100,00%

Fonte: Sistec, novembro de 2018.

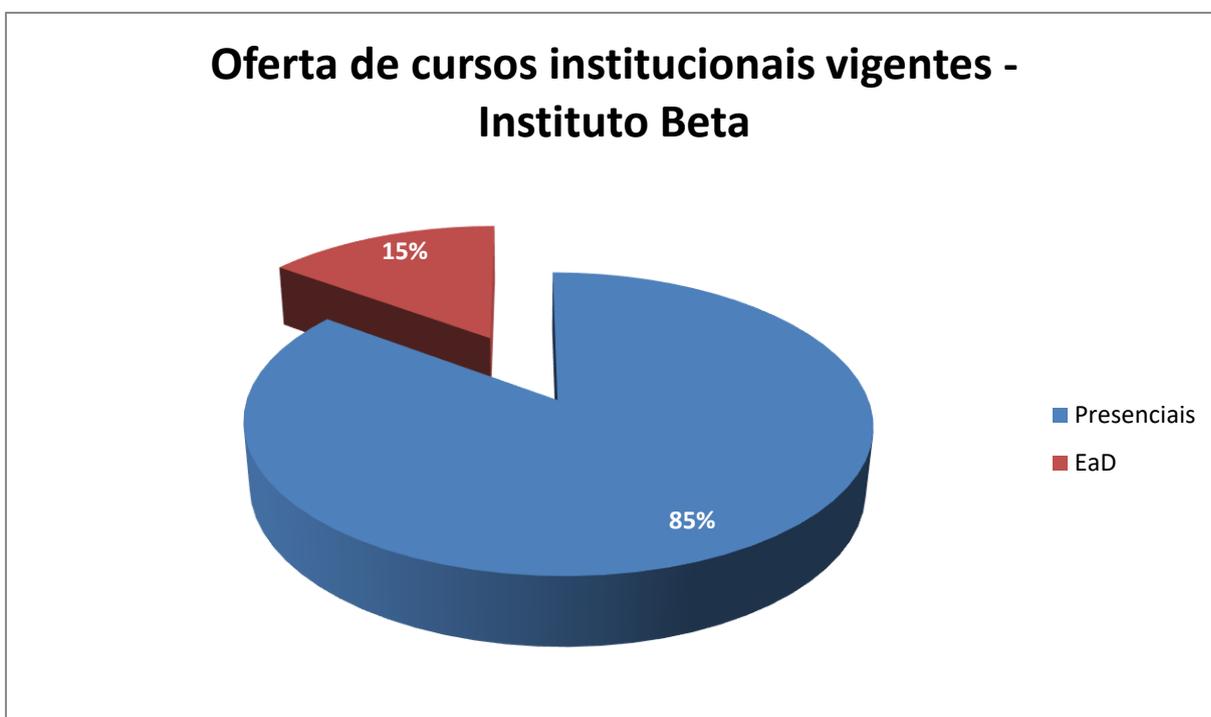
Fonte: INSTITUTO BETA, 2019.

Há também que se destacar o alto número de matrículas do Instituto Beta na modalidade a distância – referido número supera até mesmo números de matrículas do ensino presencial. A EaD, nesse caso, se coloca como uma das estratégias institucionais de expansão das ofertas de vagas, o que coaduna com as metas de programas e planos nacionais de educação, conforme discutido por Arruda e Arruda (2015). Isso explica não só os avanços procedidos pela modalidade no plano institucional do Instituto Beta, mas de certo modo reflete o *status* e o prestígio da EaD nesse estabelecimento, o que pode sinalizar a pavimentação de um caminho com excelentes perspectivas para o processo efetivo de institucionalização.

No que diz respeito ao panorama atual de cursos e vagas oferecidos pelo Instituto Beta, o PDI apresenta um universo de 98 (noventa e oito) cursos presenciais e 17 (dezessete) na modalidade a distância, de natureza própria e institucional. Nos quadros acerca dos planos de oferta de cursos vigentes da EaD, o PDI desse instituto apresenta o seguinte panorama:

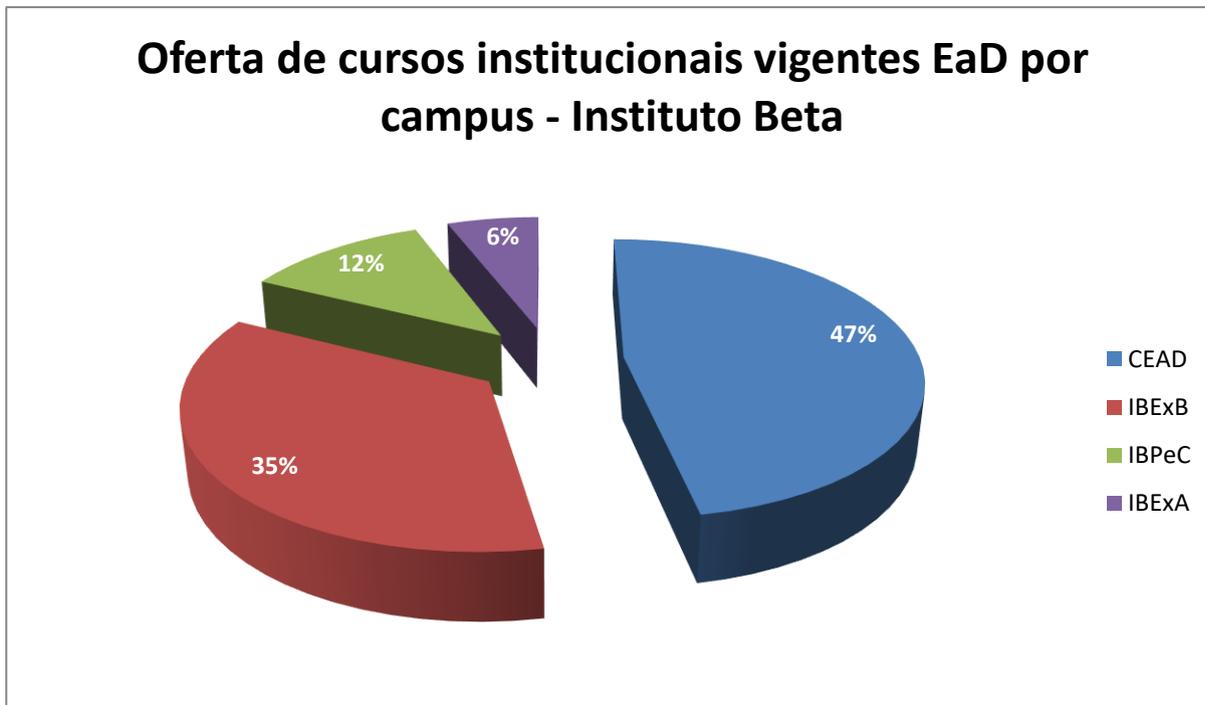
- ✓ 10 (dez) cursos técnicos de nível médio, na forma subsequente.
- ✓ 07 (sete) cursos de pós-graduação em nível superior, na modalidade *lato sensu*.

Gráfico 6 - Ofertas de EaD institucional vigentes – Instituto Beta



Fonte: PDI, 2019.

Do total de 17 (dezessete) cursos em oferta vigente na modalidade a distância do Instituto Beta, 08 (oito) deles, isto é, quase 50%, estão concentrados no núcleo gestor de EaD, o CEAD. Nas demais unidades acadêmicas, estão distribuídas outras 09 (nove) ofertas, sendo que 06 (seis) são capitaneadas por um único *campus*, o IBExB. Outros 02 (dois) cursos têm como sede IBPeC e 01 (um) o *campus* IBExA. IBPeD, IBPeE, IBAvA, IBPeB, IBPeF, IBPeG, IBAvB e IBPeA não dispõem de nenhuma oferta na modalidade a distância.

Gráfico 7 - Ofertas de EaD institucional vigentes por *campus* – Instituto Beta

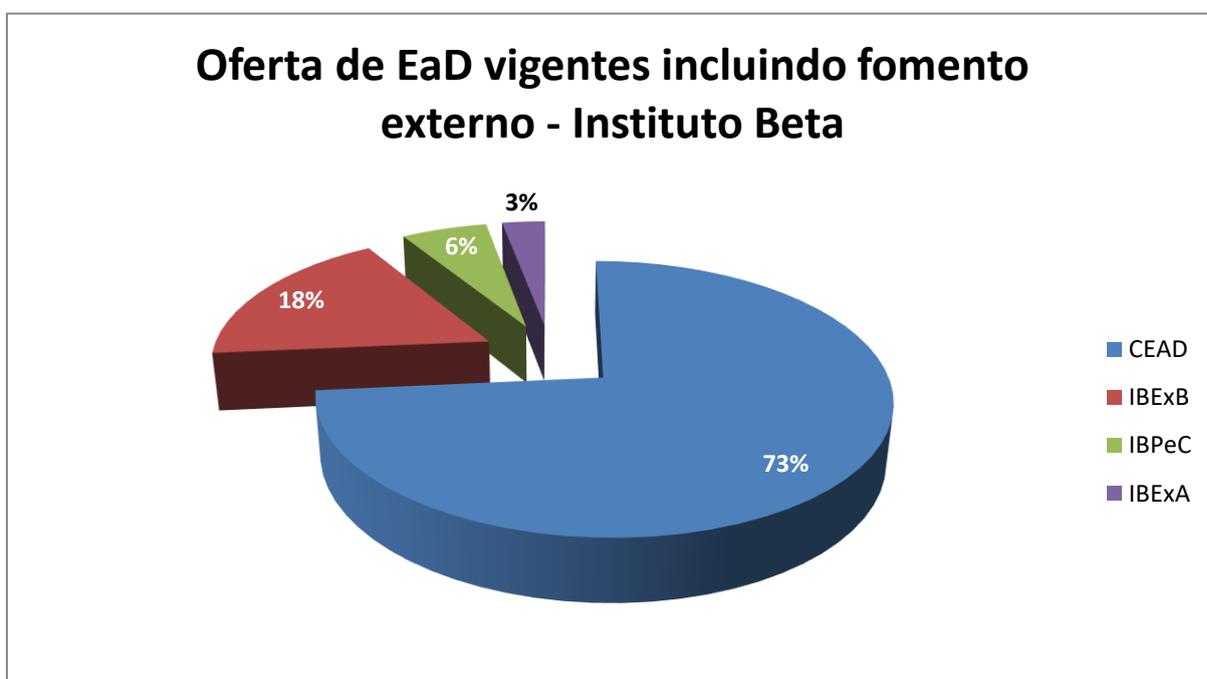
Fonte: PDI, 2019.

O CEAD ainda apresenta quadro em separado no PDI com outros 17 (dezessete) cursos oriundos de programas externos, como UAB, e-Tec e MEDIOTECH, nos quais 08 (oito) são técnicos subsequentes de nível médio, 04 (quatro) em nível de pós-graduação *lato sensu* e 05 (cinco) de graduação em nível superior, sendo 03 (três) licenciaturas, 01 (um) tecnólogo e 01 (um) bacharelado. Somando os 17 (dezessete) cursos institucionais aos outros 17 (dezessete) oriundos de fomento externo, são 34 (trinta e quatro) cursos no total em andamento no Instituto Beta, dos quais 25 (vinte e cinco) se concentram no CEAD, isto é, mais de 70% das ofertas.

Sobre a separação das estruturas de EaD relacionadas aos processos consolidados da educação presencial, Arruda (2018) lembra que esse caminho não é benéfico para o desenvolvimento institucional da modalidade a distância. Para ele, a própria ideia de Núcleo Gestor promove a separação da EaD no âmbito de sua articulação e pertencimento às estruturas institucionais, o que do ponto de vista da regulação e da legislação da educação no Brasil se coloca exatamente na contramão dos atuais parâmetros normativos.

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 Educação a Distância é desenvolvida de forma marginal, separada, das demais iniciativas educacionais das instituições públicas. Não há, por exemplo, nada que corrobore tal entendimento, uma vez que até mesmo a legislação brasileira desconstrói quaisquer perspectivas de distinções entre modalidades, na medida em que os instrumentos para criação, avaliação, credenciamento e autorização de cursos estabelecem parâmetros únicos para ambas as modalidades (ARRUDA, 2018, p. 831).

Gráfico 8 - Ofertas de EaD vigentes por *campus* incluindo fomento externo – Instituto Beta



Fonte: PDI, 2019.

Assim, apesar de a EaD ter logrado espaço importante do ponto de vista institucional no Instituto Beta, existe ainda concentração das ofertas de cursos por parte do CEAD. Nesse sentido, o centro se constitui como o maior polo ofertante de cursos na instituição, seguido do *campus* de IBExB, que também apresenta volume mais significativo de ofertas, particularmente, em comparação às demais unidades acadêmicas. Ao somar as ofertas do CEAD às ofertas do IBExB, as ofertas vigentes no Instituto Beta nessas duas unidades dão um montante de 91%, isto é, a EaD atual nesse instituto está bastante concentrada, com um nível global de capilaridade de oferta pequeno.

Isso delinea a necessidade, por exemplo, de diversificar os modelos de oferta, de acordo com que apresenta as diretrizes organizacionais do CONIF (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B), ou mesmo de caminhar na direção da expansão de polos associados de EaD na instituição, de maneira a promover a expansão da modalidade de forma mais uniforme. Segundo os RQESD/MEC, o polo de apoio presencial pode se constituir como uma estrutura estratégica para esse tipo de expansão:

deve-se ressaltar que, por meio da implantação dos polos, as instituições de ensino poderão viabilizar a expansão, interiorização e regionalização da oferta de educação no País. Assim, a escolha da localização dos mesmos e sua estruturação devem respeitar as peculiaridades de cada região e localidade, bem como as particularidades dos cursos ofertados e suas respectivas áreas de conhecimento (BRASIL, 2007, p. 26).

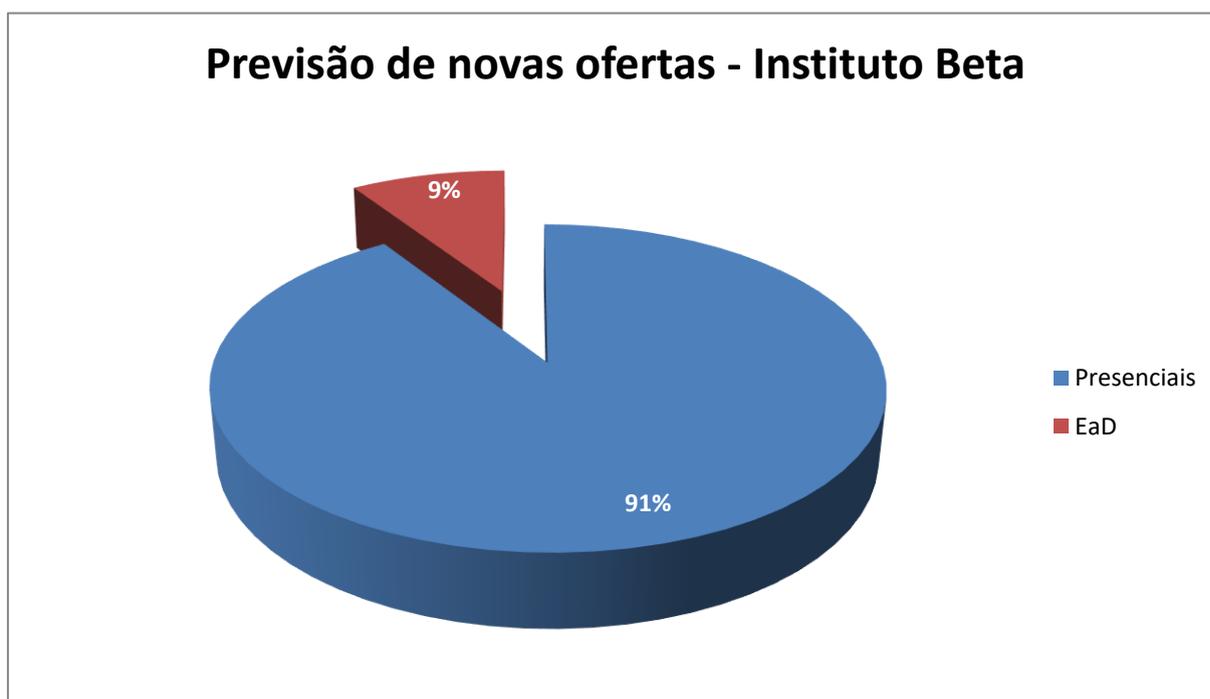
Também chama atenção o fato de que, em relação ao conjunto dos *campi* do Instituto Beta, existem mais unidades sem nenhuma oferta na modalidade a distância do que o conjunto de *campi* ofertantes, incluindo o núcleo gestor de EaD, o que pontua desequilíbrio quando se planeja incentivar o processo de institucionalização global dessa modalidade no instituto.

Sob tal perspectiva, além de uma assimetria na oferta de cursos nas unidades, existe assimetria também no plano da oferta de cursos por nível de ensino. Apenas o CEAD tem ofertado cursos de Pós-graduação e Graduação nas modalidades de Licenciatura, Tecnologia e Bacharelado. As demais unidades ofertam apenas cursos técnicos. Nesse caso, esse processo pode demonstrar uma estratégia do Instituto Beta em promover seu processo de institucionalização de forma gradativa, dando prioridade aos cursos técnicos de nível médio, o que, do ponto de vista da regulação junto ao MEC, impõe menores obstáculos no plano legal⁷². Desse modo, os Institutos Federais, além de gozar de autonomia para a criação e exclusão de cursos no nível técnico e médio, do ponto de vista da regulação e supervisão, não são obrigados a cumprir trâmites mais rigorosos por parte do MEC.

⁷² A resolução n. 01, de 02 de fevereiro de 2016, define Diretrizes Operacionais Nacionais para o credenciamento institucional e a oferta de cursos e programas de Ensino Médio, de Educação Profissional Técnica de Nível Médio e de Educação de Jovens e Adultos, nas etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, na modalidade Educação a Distância, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Na resolução se estabelece que o credenciamento institucional para atuar na modalidade de Educação a Distância, no âmbito da oferta de cursos em nível médio, é “de competência original dos órgãos próprios do Ministério da Educação” e exercido “pelos conselhos superiores dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia ou similares” (BRASIL, 2016, p. 02), isto é, com aprovação interna dos próprios institutos federais. Já os cursos superiores são normatizados pela Portaria Normativa 11 de 20 de junho de 2017. No documento, se estabelece que toda a regulação dos cursos superiores deve respeitar os processos de supervisão da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES), nos quais são estabelecidas regras de credenciamento, recredenciamento e avaliação das ofertas por parte do Ministério da Educação.

Na esfera da projeção de novos cursos no período de vigência do PDI, isto é, no plano de planejamento de novas ofertas, são apresentados como proposta no documento um total de 175 (centro e setenta e cinco) novos cursos, dos quais 159 (cento e cinquenta e nove) são presenciais e 16 (dezesesseis) são na modalidade a distância⁷³. Chama a atenção, nesse caso, a diminuição das ofertas de EaD: a era responsável por 15% dos cursos vigentes, e, na nova projeção do PDI, esse percentual decresceu para 09%, queda de 06%. Outro ponto de atenção relaciona-se ao número de unidades ofertantes: na projeção de cursos novos, também houve redução, já que eram 04 (quatro) sedes ofertantes no plano dos cursos vigentes, e, nos próximos 05 (cinco) anos, serão 03 (sedes), incluindo o CEAD.

Gráfico 9 - Previsão de novas ofertas de EaD – Instituto Beta



Fonte: PDI, 2019.

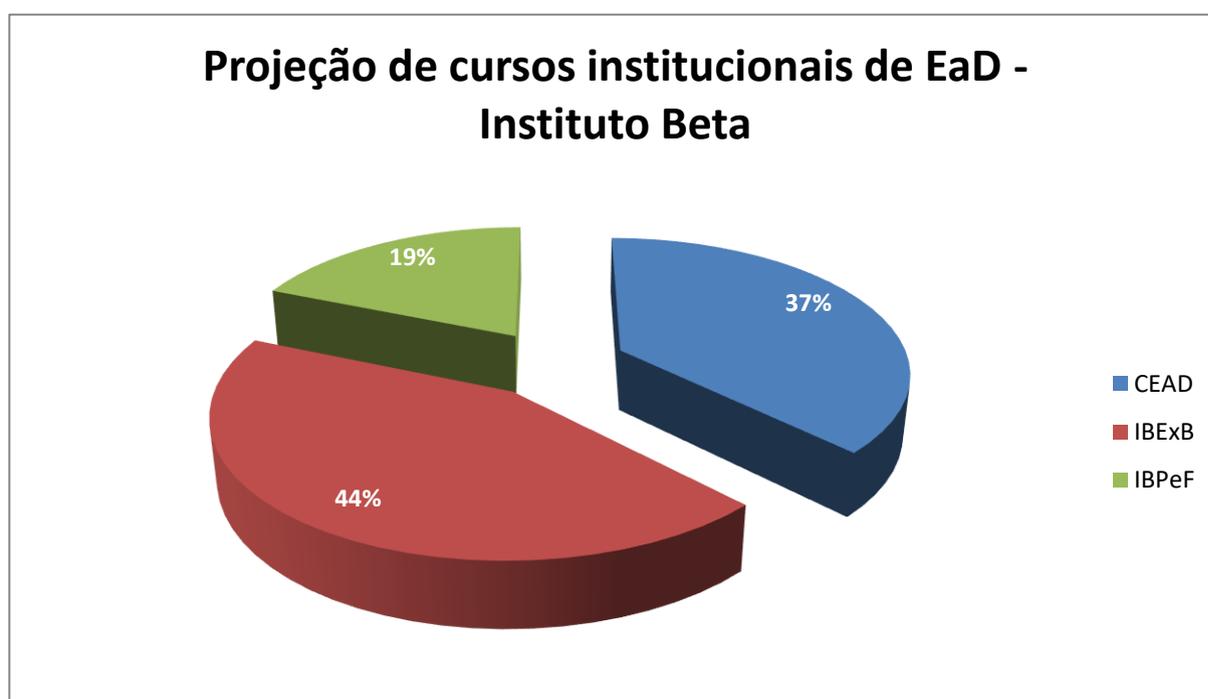
A diminuição das projeções pode ter relação direta com a queda de vagas oriundas dos programas externos, processo que se iniciou, especialmente, a partir de 2014, e que motivou o debate promovido em torno dos processos de institucionalização, conforme apresenta Battestin *et al.* (2019):

⁷³ Em consulta realizada junto ao CEAD do Instituto Beta, ratificou-se que a projeção das ofertas de EaD do PDI vigente são em sua totalidade para cursos institucionais e com financiamento próprio.

algumas instituições perceberam a necessidade de se iniciar um processo de “institucionalização da EaD” há bastante tempo, para se prepararem para continuar a oferta de cursos a distância e para apoio aos cursos presenciais com uso de tecnologias, mesmo quando não houvesse mais fomento externo (oriundo dos programas supracitados, à parte do financiamento regular) ou quando este estivesse reduzido. Porém, o grande impulso para maior parte das instituições veio com o quadro de dificuldades a partir de 2014 (BATTESTIN *et al.*, 2019, p. 67).

A recente implantação de um novo modelo de financiamento, com base na MO/CONIF, com validade somente a partir de 2018, também pode ter impactado para a redução dessas ofertas.

Gráfico 10 - Projeção de ofertas de EaD institucional por *campus* – Instituto Beta



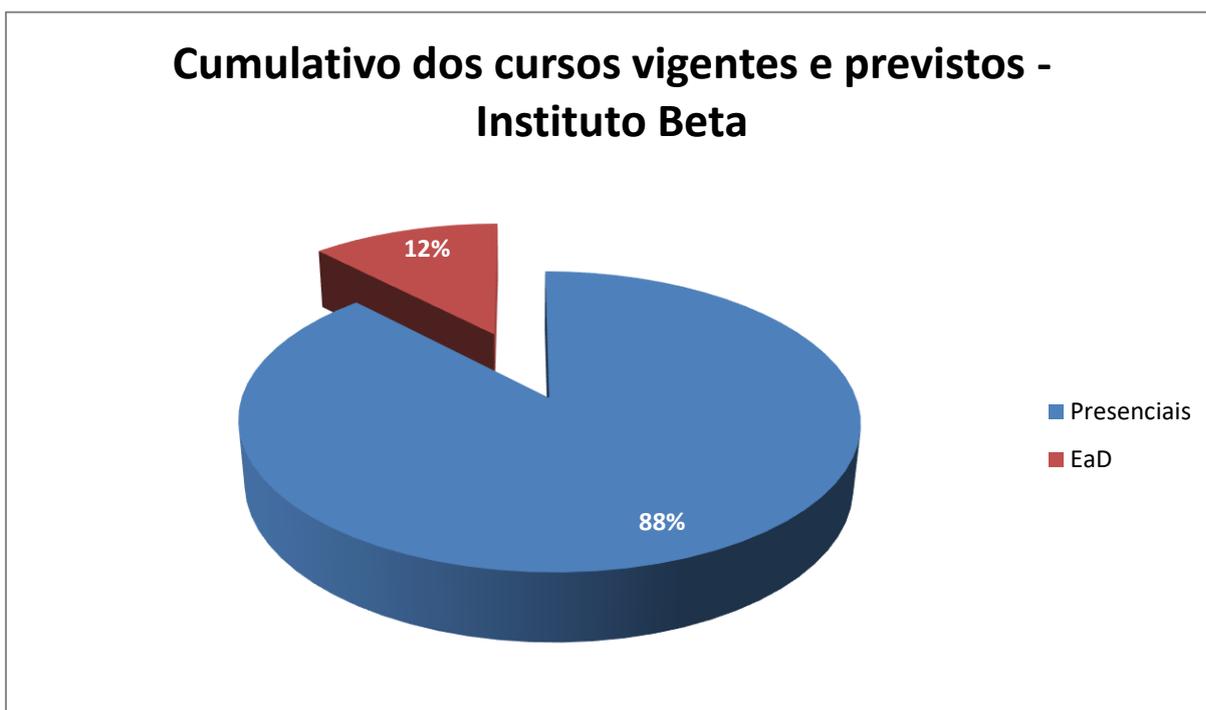
Fonte: PDI, 2019.

Na projeção de novos cursos, se destaca o fato do IBExB se consolidar como um polo ofertante de EaD com a previsão de oferta inclusive superior ao CEAD, o que conota importante movimento de descentralização e de não dependência do núcleo gestor. É interessante perceber também que há progresso nesse processo de desconcentração, já que nos cursos vigentes essa concentração de ofertas de EaD era de 91% quando se somavam iniciativas de CEAD e IBExB, e, na projeção de novos cursos, esse percentual caiu para 81% - ainda que tal percentual seja elevado, observou-se um pequeno progresso.

Se somados os 98 (noventa e oito) cursos em andamento aos 175 (cento e setenta e cinco) cursos previstos, haverá total de 273 (duzentos e setenta e três) cursos, entre ofertas vigentes e projetadas no Instituto Beta. Assim, ao realizar um recorte somente nos cursos de EaD institucionalizados, sem considerar os oriundos de programas externos, tem-se os 17 (dezessete) vigentes somados aos 16 (dezesseis) previstos, o que totaliza 33 (trinta e três) cursos na modalidade a distância.

Nesse caso, o cumulativo de cursos EaD no Instituto Beta representa 12% das ofertas, média entre os atuais 15% quando se analisa somente a oferta vigente, e 9% quando se analisa apenas as ofertas projetadas na modalidade, de acordo com os gráficos apresentados.

Gráfico 11 - Cumulativo de ofertas vigente e prevista – Instituto Beta



Fonte: PDI, 2019.

Com relação à questão dos níveis educacionais oferecidos na projeção do PDI, tem-se 12 (doze) cursos técnicos de nível médio, na forma subsequente, dos quais 07 (sete) se concentram no IBExB, 03 (três) em IBPeF e 02 (dois) no CEAD. Projeta-se ainda 01 (um) curso de pós-graduação *lato sensu* e 03 (três) cursos de graduação na modalidade licenciatura, todos capitaneados pelo CEAD, o que reforça a tendência de cursos superiores estarem concentrados

no núcleo gestor de EaD. Ainda assim, reforça-se a tendência da concentração de cursos em um único *campus*: a unidade de IBExB (o mesmo campus das ofertas vigentes),

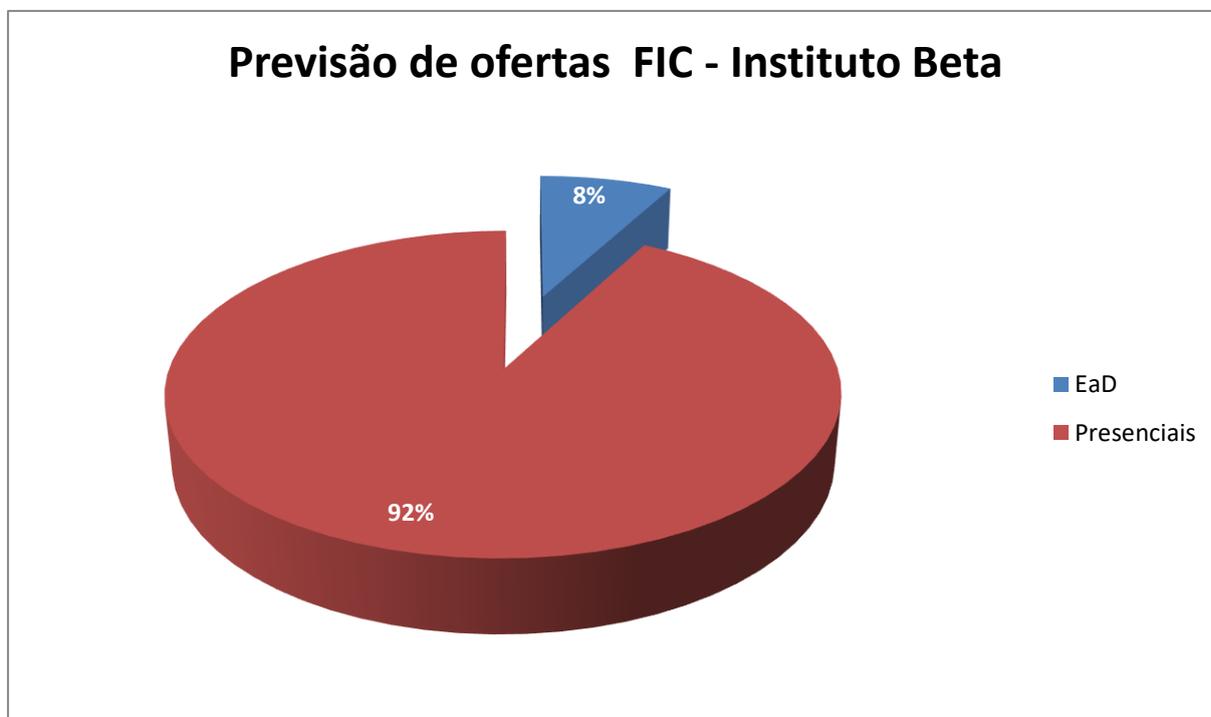
Há de se verificar se a tendência de estagnação das ofertas institucionais, isto é, 17 (dezesete) no plano dos cursos vigentes e a projeção de 16 (dezesesseis) no atual PDI, ocorre em função da expectativa do Instituto Beta em contar com recursos complementares dos programas federais de fomento externo, o que, no contexto atual, ainda se caracterizam pela não regularidade da oferta e pelo forte contingenciamento de recursos orçamentários, conforme se explicitou.

Há de se ressaltar também que a análise do processo de institucionalização da EaD privilegiado nesta tese se dá no contexto dos anos de 2018-2020, período no qual as diretrizes organizacionais e orçamentárias do CONIF são efetivamente implantadas. Nesse particular, o setor educacional, especialmente federal, tem vivenciado realidade de grandes adversidades, caracterizadas por contingenciamentos de recursos e ataques que são motivados, inclusive, por vieses ideológicos - marca do Governo de Jair Messias Bolsonaro⁷⁴.

Outro ponto que chama a atenção concentra-se no fato de que o PDI do Instituto Beta também apresenta em suas projeções a oferta de cursos FIC. Nesse tópico, observa-se que os cursos de formação inicial e continuada de natureza extensionista, na modalidade a distância, ainda são de exclusividade do CEAD: são propostos 06 (seis) cursos dentro do universo total de 77 (setenta e sete) ofertas totais. Segundo a projeção do PDI, todos os outros 71 (setenta e um) cursos são presenciais, não havendo ainda referência de oferta em EaD nos demais *campi*. Nesse caso, o curioso é que os cursos FIC também são de simples implementação, sem maiores obstáculos burocráticos e legais, o que teoricamente contraria a tese anterior da concentração de cursos superiores somente no CEAD, sem a participação das demais unidades acadêmicas. Mesmo assim, sua oferta no Instituto Beta é apresentada num contingente mais reduzido e concentrado apenas no núcleo gestor, sem participação de nenhum outro *campus*, o que poderia delinear dificuldade de articulação com políticas extensionistas.

⁷⁴ A publicação *Futura-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado*, dos professores Jaime Giolo, Roberto Leher e Valdemar Sguissardi, descreve o panorama vivido pelas universidades e institutos federais em um contexto de guerra cultural e ideológica declarada pelo Governo Federal, por parte, especialmente, dos Ministros da Educação. A obra relata a intenção do Governo Bolsonaro de promover um desmonte público, tanto na esfera dos investimentos, como na manutenção e funcionamento das instituições, incentivando ataques à autonomia universitária, com vistas a privatizar e entregar seu patrimônio aos interesses do mercado privado. Cf. GIOLO, J. *et al. Futura-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado*. São Carlos: Diagrama Editorial, 2020.

Gráfico 12 - Previsão de ofertas na modalidade FIC – Instituto Beta



Fonte: PDI, 2019.

No tópico das políticas de atendimento discente, destacam-se os itens de processo seletivo e vestibular que possuem as especificidades da EaD - esses itens, deve-se dizer, ainda aparecem como separado dos processos presenciais.

Nas políticas de permanência e êxito, assistência estudantil e organização estudantil novamente há a impressão de que as ações lá pontuadas se relacionam apenas ao presencial, sem integrar a EaD nas políticas destacadas, com exceção de uma ação de assistência estudantil na área de inclusão digital. Mesmo assim não há clareza se alguma das ações listadas incluem o público da EaD.

Na questão da estrutura organizacional dos *campi* do Instituto Beta, observa-se que os organogramas funcionais não contam com órgão ou coordenação de EaD, função que está centralizada no CEAD – ponto que pode ser considerado um dificultador no sentido da criação de uma capilaridade para a EaD como parte do processo de institucionalização da modalidade,

o qual pode caminhar na direção de um desenvolvimento marginal e paralelo, a que se refere Arruda e Arruda (2015).

No panorama da institucionalização, cabe destacar que a modalidade não é mencionada em nenhuma das 20 (vinte) metas do novo PDI 2019-2023, o que causa estranhamento, uma vez que o espaço dado à EaD tem sido significativo nos últimos anos. Causa estranheza ainda maior quando se considera que o PDI conta com metas expressivas no ensino, pesquisa, pós-graduação, extensão, gestão de pessoas, combate à evasão, TI, gestão, orçamento e finanças - neste mesmo PDI a EaD em nenhum momento é citada. A ausência da EaD também é sentida nas questões envolvendo avaliação institucional, tanto externa quanto interna. Este ponto particular merece atenção pois há a necessidade de iniciar a EaD nas estratégias de acompanhamento e monitoramento, com indicadores, inclusive, próprios, conforme discutem Martins e Mill (2018).

Segundo os autores citados no parágrafo anterior, é preciso destacar a importância dos processos de acompanhamento, avaliação, monitoramento e controle das ofertas de EaD. Para eles, a preocupação de estabelecer tais processos se coloca no contexto da busca de qualidade nas ofertas de EaD, que contempla, inclusive, o estabelecimento de indicadores que mensurem o andamento dos cursos. Nesse aspecto, Martins e Mill (2018) explicam:

a regulamentação da oferta de cursos superiores a distância e a preocupação em garantir que tal oferta se dê de acordo com os princípios legais que regem a educação brasileira, entre os quais o da qualidade, levou à elaboração de sistemas de avaliação, monitoramento e controle das instituições educacionais que trabalham na modalidade EaD (MARTINS; MILL, 2018, p. 537).

Souza (2012), Martins e Mill (2018) ainda complementam:

[...] o conceito de qualidade no contexto da EaD trouxe consigo a preocupação de garantir bons indicadores que pudessem ser reconhecidos pela sociedade. Em vários países, entre eles o Brasil, a legislação induziu ao desenvolvimento de sistemas de garantia da qualidade com o objetivo central de assegurar padrões mínimos e uma escala que caracterize as melhorias. Tal garantia, nesses sistemas, ocorre no nível institucional e de cursos (SOUZA, 2012; MARTINS; MILL, 2018, p. 538).

Na parte referente a pessoas, o CEAD aparece como unidade de ensino com 12 (doze) técnicos e nenhum professor nas tabelas de distribuição de servidores. Nos planos de expansão de pessoal, no entanto, chama a atenção o fato de não se ter previsão de redimensionamento para a contratação de novos servidores técnicos administrativos - no caso da relação de técnicos, as

determinações legais anteriores já produziram efeito positivo para o CEAD: até 2016 não existiam servidores efetivos na EaD, o que foi modificado com a nova posição do CEAD como *campus* avançado, angariando a contratação de 12 (doze) técnicos.

Nas projeções em relação a docentes, atualmente, o centro não possui nenhum professor, embora exista previsão de expansão para 12 (doze) professores segundo o redimensionamento proposto no PDI. Isso é um fator bastante positivo quando se considera o cenário da institucionalização da EaD nesse instituto, uma preocupação histórica que se faz presente nas diretrizes organizacionais do CONIF (BATTESTIN *et al.*, 2019).

As demais políticas de desenvolvimento de pessoas do Instituto Beta não mencionam especificamente a EaD em suas ações. Tal escolha, ao que parece, se mostra como uma tendência, já que a área, em geral, se caracteriza pela polidocência e pela adoção de profissionais com formação multidisciplinar para a efetivação das ofertas – essa perspectiva parece ainda não ter se consolidado como uma das preocupações das políticas institucionais de recursos humanos dos institutos.

Já o PDI, no que se refere à infraestrutura e ao planejamento financeiro, inclui o CEAD como unidade integrante que realiza sua gestão orçamentária com a mediação da reitoria. No PDI ainda se esclarece que a EaD recebe recursos financeiros da MO/CONIF para institucionalização da modalidade, além de contar com outras dotações orçamentárias oriundas de programas com recursos descentralizados para determinado fim. Apesar do PDI detalhar como funcionam os valores destinados à EaD - 10% de recursos para todos os institutos e 90% de recursos oriundos das matrículas, com a regra de distribuição de recursos para CEAD e demais *campi* - não há grande detalhamento sobre a questão dos cursos institucionalizados ou de programas. O que existe é uma projeção de créditos orçamentários de todos os *campi*, inclusive do CEAD, que varia entre R\$ 563.000 e R\$ 610.000, de 2020 a 2023.

Os valores previstos na matriz no bloco denominado Educação a Distância (custeio e incentivo à institucionalização da EAD) é aplicado da seguinte maneira: os valores referentes ao número de matrículas ponderadas na modalidade EAD são repassadas diretamente às unidades (*campi* e Cead) para detalhamento e consequentemente utilização; o valor distribuído de forma linear para a instituição é repassado diretamente à unidade Cead para detalhamento e consequentemente utilização nas ações de custeio dessa unidade, que é responsável pela gestão sistêmica, pela infraestrutura tecnológica e pela política de EAD do Instituto Beta (INSTITUTO BETA, 2019, p. 102).

Figura 3 - Projeção Orçamentária do Instituto Beta 2017-2023

Créditos orçamentários por UGE conforme Matriz CONIF (em R\$)							
		Projeção conforme estimativa de Alunos-Equivalentes					
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	3.441.495,00	3.514.626,00	3.584.918,52	3.656.616,89	3.729.749,23	3.804.344,21	3.880.431,10
	2.855.741,00	2.903.247,00	2.961.311,94	3.020.538,18	3.080.948,94	3.142.567,92	3.205.419,28
	4.448.096,00	4.209.688,00	4.293.881,76	4.379.759,40	4.467.354,58	4.556.701,67	4.647.835,71
	1.653.068,00	1.666.967,00	1.700.306,34	1.734.312,47	1.768.998,72	1.804.378,69	1.840.466,26
	1.349.622,00	1.320.219,00	1.346.623,38	1.373.555,85	1.401.026,96	1.429.047,50	1.457.628,45
	9.714.878,00	8.542.996,00	8.713.855,92	8.888.133,04	9.065.895,70	9.247.213,61	9.432.157,89
	4.231.313,00	3.722.646,00	3.797.098,92	3.873.040,90	3.950.501,72	4.029.511,75	4.110.101,99
	2.997.851,00	2.786.259,00	2.841.984,18	2.898.823,86	2.956.800,34	3.015.936,35	3.076.255,07
	1.287.849,00	1.442.565,00	1.471.416,30	1.500.844,63	1.530.861,52	1.561.478,75	1.592.708,32
	9.681.155,00	9.765.912,00	9.961.230,24	10.160.454,84	10.363.663,94	10.570.937,22	10.782.355,96
	1.565.184,00	1.601.328,00	1.633.354,56	1.666.021,65	1.699.342,08	1.733.328,93	1.767.995,50
	363.984,44	552.545,49	563.596,40	574.868,33	586.365,69	598.093,01	610.054,87
	11.653.942,56	9.833.575,51	10.030.247,02	10.230.851,96	10.435.469,00	10.644.178,38	10.857.061,95
	55.244.179,00	51.862.574,00	52.899.825,48	53.957.821,99	55.036.978,43	56.137.718,00	57.260.472,36

Fonte: Pró-reitoria de Administração, Proad, Dezembro 2018.

Fonte: PROAD, 2018.

Mill (2021), ao discutir sobre a gestão estratégica da EaD, estabelece que tais processos são formados por subsistemas. Um dos desses subsistemas se refere exatamente ao sistema financeiro, já que, “seja instituição pública ou privada, o financiamento da modalidade é um ponto de estrangulamento para os gestores (PAULA; MILL, 2018). Angariar recursos não é um processo simples e gerenciá-los também não é fácil, especialmente quando são escassos” (MILL, 2021, p. 58).

Já Arruda (2018) apresenta posição cética em relação ao panorama atual das políticas públicas de EaD no país, do ponto de vista do financiamento das ofertas. Mesmo assim, esse autor indica que o cenário ideal passa pela reconfiguração do modelo atual de vinculação à CAPES em direção à gestão interna dos recursos financeiros por parte das instituições federais.

Ainda que tenhamos já dez anos de políticas públicas em EaD no Brasil, não é exagerado afirmar que pouco se avançou institucionalmente em relação ao fortalecimento dessa modalidade. Na verdade, observamos o contrário - a ampliação de movimentos que, à despeito da legislação, constroem barreiras à EaD, tais como as restrições postas ao PNAES ou a ausência de financiamento regular para vagas públicas ofertadas a distância. As considerações aqui propostas direcionam para um caminho pouco provável, que seria uma grande mudança na política educacional, que reconfigurasse, do ponto de vista da legislação educacional, o financiamento da educação a distância no interior das instituições federais de ensino superior, pois, assim, seria possível a essas instituições pensarem em sair da caixa imposta pela CAPES, qual seja, a de formar apenas professores na modalidade a distância (ARRUDA, 2018, p. 838).

Outro ponto relevante diz respeito à adoção de um modelo de infraestrutura básica que conta com espaço para a gestão da EaD - apenas o *campus* de IBAvA acusa a necessidade de implantação de tal espaço. Algumas outras unidades demandam a construção de espaços de produção que podem remeter a estúdios e laboratórios de criação de conteúdo para a EaD. Uma

avaliação sobre infraestrutura e orçamento, porém, mostra que a EaD está contemplada em ambos, embora o plano não disponha de muitos detalhamentos a respeito desse tema.

6.8.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Beta: as previsões para o triênio 2018-2020

Com relação às projeções orçamentárias para a área de EaD do Instituto Beta, cabe ressaltar que os dados disponíveis no PDI davam conta de uma projeção de receitas para o CEAD acima de 1 milhão e meio de reais, com os respectivos valores de R\$ 552.545,49 para 2018, R\$ 563.596,40 para 2019, e R\$ 574.868,33 para 2020, totalizando R\$ 1.691.010,22, sem contar as receitas da modalidade geradas no âmbito das ofertas de *campi*.

Os dados homologados pela SETEC/MEC nas matrizes orçamentárias de 2018-2020 seguem abaixo pontuados:

Tabela 3 - Dados orçamentários EaD – Instituto Beta

Dados Orçamentários – Educação a Distância do Instituto Beta (2018-2020)			
Ano Base/Fonte		Recurso gerado pela EaD na (MO/CONIF)	Orçamento planejado/destinado à EaD no ano⁷⁵
2018	EaD	R\$ 6.487.530,63	R\$ 1.175.950,30
	Linear	R\$ 124.505,76	
	Assist. EaD	R\$ 2.541.538,17	R\$ 302.652,05
	Total	R\$ 9.153.574,56	R\$ 1.478.602,35
2019	EaD	R\$ 4.094.723,05	R\$ 1.190.267,80
	Linear	R\$ 105.139,77	
	Assist. EaD	R\$ 2.134.457,89	R\$ 333.187,88
	Total	R\$ 6.334.320,71	R\$ 1.523.455,68
2020	EaD	R\$ 2.211.592,53	R\$ 1.156.519,59
	Linear	R\$ 80.075,35	
	Assist. EaD	R\$ 1.892.425,94	R\$ 321.770,19
	Total	R\$ 4.184.093,82	R\$ 1.478.289,78
2018-2020	Bloco EaD (Total)	R\$ 19.671.989,09	R\$ 4.480.347,81

Fonte: CONIF, 2018-2020.

⁷⁵ Apuração realizada junto à Diretoria de Planejamento Orçamentário da Pró-Reitoria de Administração.

A EaD do Instituto Beta recebeu, entre os anos de 2018 e 2020, um total de R\$ 19.671.989,09 (dezenove milhões, seiscentos e setenta e um mil, novecentos e oitenta e nove reais e nove centavos) no bloco Educação a Distância de sua matriz orçamentária. Tal valor mostra-se oriundo de recursos da distribuição linear da área, além de matrículas ponderadas dos programas de fomento externo e montantes relativos à assistência estudantil para os alunos da modalidade.

O orçamento da EaD, nos referidos anos, porém, somou R\$ 4.480.347,81 (quatro milhões, quatrocentos e oitenta mil, trezentos e quarenta e sete reais e oitenta e um centavos) com destinação aproximada de 25% em relação aos recursos gerados. No caso do Instituto Beta, certamente, o fato do CEAD se constituir como um núcleo gestor que também dispõe de ofertas contribuiu para que o centro contasse neste triênio com um montante considerável de recursos para indução de sua Educação a Distância.

Cabe ainda destacar que o Instituto Alfa recebera no período demarcado algumas dotações orçamentárias extraordinárias, na forma de TED's, da ordem de R\$ 11.283.256,35 (onze milhões, duzentos e oitenta e três mil, duzentos e cinquenta e seis reais e trinta e cinco centavos) dedicados à manutenção de suas pactuações com os programas externos do MEC, tais como UAB, e-Tec Brasil, dentre outros⁷⁶, que, neste caso, não entram no plano da indução para a expansão da EaD institucional com ofertas próprias.

6.8.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Beta: delineamentos gerais

A regulamentação docente do Instituto Beta está normatizada na resolução 227 de 15 de março de 2022 e tem como consideração referencial não a última, mas a penúltima Portaria publicada pela SETEC/MEC e que também se mostra responsável por regular as atividades dos professores da RFEPCT: a Portaria 17 de 11 de maio de 2016. Nesse caso, é interessante observar que, mesmo havendo uma portaria federal posterior a 17/2016, isto é, a já citada Portaria 983/2020, o Instituto Beta optou por normatizar as atividades de seus professores com base em regulamentação anterior.

⁷⁶ Os dados orçamentários da EaD referentes ao triênio 2018-2020 foram repassados por e-mail por intermédio da Diretoria de Planejamento Orçamentário da Pró-Reitoria de Administração do Instituto Beta.

A estrutura da resolução do Instituto Beta é mais robusta e detalhada: além de detalhar suas finalidades e objetivos, também pontua aspectos sobre o regime de trabalho e planos e relatórios individuais de atividades. Atividades de ensino, pesquisa, pós-graduação e inovação, extensão e representação/gestão institucional contam com duas seções: uma com delineamentos gerais e outra com a descrição sumarizada das atividades. Ademais, ainda são apresentados referenciais de carga horária, acompanhamento e outras atividades docentes, disposições gerais e transitórias e uma parte separada com as “especificidades da Educação a Distância”.

No âmbito da EaD, tem-se tal modalidade implicitamente citada como umas das atividades de ensino por meio da expressão de todos os níveis e modalidades. A normativa também destaca o “planejamento e preparação de componente curricular a distância em semestre anterior à primeira oferta da disciplina”, e, como parte deste processo, “a gravação de videoaulas, edição completa da sala virtual e criação de atividades e banco de questões” (INSTITUTO BETA, 2022, p. 05).

Em seguida, ainda na esfera das atividades de ensino, são pontuadas

atividades de mediação pedagógica a distância, considerada essa como a atuação docente na execução de componentes curriculares ou atividades curriculares a distância, que se caracterizam pela interação com o discente, de forma síncrona ou assíncrona, orientando atividades, esclarecendo dúvidas, promovendo construção colaborativa do conhecimento, participando de processos avaliativos, entre outras atividades (INSTITUTO BETA, 2022, p. 06).

E mais:

as aulas em componentes curriculares a distância, em cursos presenciais ou em cursos a distância, oficialmente ofertados pela instituição, deverão estar previstas no Projeto Pedagógico do Curso e somente poderão ser ofertadas dentro dos limites e condições estabelecidos na legislação vigente (INSTITUTO BETA, 2022, p. 06).

Para o caso de componentes curriculares a distância: a) A atividade de mediação pedagógica prevista no inciso XIII deste artigo deverá computar carga horária equivalente à carga horária de aula da disciplina, devendo ser contabilizada nos limites estabelecidos no artigo 16; b) Nas hipóteses em que as funções de professor conteudista, professor formador e professor mediador a distância, forem atribuídas a docentes diversos, as atividades de planejamento e preparação do componente curricular à distância, previstas na alínea “i” do inciso II deste artigo, deverá computar carga horária equivalente à carga horária de aula da disciplina, devendo ser contabilizada nos limites estabelecidos no artigo 16 (INSTITUTO BETA, 2022, p. 06).

A EaD também se faz presente nas atividades de pesquisa, pós-graduação e inovação tecnológica, as quais serão consideradas como atividades da área: “a participação em programas ou cursos de pós-graduação por meio de aulas oferecidas nos *campi* ou no Centro de Referência em Formação e Educação à Distância – CEAD, cujo projeto esteja cadastrado na Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação – PROPPi” (INSTITUTO BETA, 2022, p. 08).

Na resolução 227/2022, porém, não há menção à EaD na parte genérica de extensão e atividades de gestão e representação institucional. Somente na parte relativa aos referenciais de carga horária para as atividades dos docentes é que a EaD voltará a ser demarcada:

para os componentes curriculares ofertados à distância considerar-se-á a carga horária da disciplina e orientações metodológicas previstas no PPC, aplicando-se o §1º do artigo 20 para fins de conversão e registro, sendo prescindível a aplicação do §2º e respectiva tabela de conversão deste artigo (INSTITUTO BETA, 2022, p. 11).

Na parte mais detalhada das atividades de ensino, há registro específico sobre a oferta institucional de EaD com menção da expressão oferta própria, como se observa a seguir:

O cômputo de horas de atividades de Ensino, para efeito de contagem, deverá considerar: I – aulas presenciais e não presenciais (oferta própria) de ensino técnico (integrado, subsequente e concomitante), graduação, pós-graduação, Formação Inicial ou Continuada e cursos no Centro de Línguas, com carga horária igual ou superior a 20 horas (INSTITUTO BETA, 2022, p. 13).

A normativa ainda detalha como subseção do ensino as especificidades da EaD. Para tanto, primeiramente, aborda agentes pedagógicos da modalidade, inclusive com artigos dedicados na sequência e que definem a função de cada um dos agentes:

Serão considerados agentes pedagógicos dos cursos e/ou disciplinas de Educação a Distância:

I - Coordenador de Polo;
 II - Coordenador de Curso;
 III - Professor Conteudista;
 IV - Professor Formador;
 V - Professor Mediador Pedagógico à Distância;
 VI - Professor Mediador Pedagógico Presencial;
 §1º. É possível que o mesmo docente assuma mais de uma das atribuições acima descritas, a depender do Projeto Pedagógico do Curso e/ou acordo junto à Coordenação/ Direção de Ensino.
 §2º. O professor mediador pedagógico à distância será, preferencialmente, o professor Conteudista e/ou Formador (INSTITUTO BETA, 2022, p. 15-16).

Posteriormente, e ainda com o intuito de detalhar as especificidades da EaD (vistas como subseção de ensino), a normativa apresenta aspectos da distribuição e registro das cargas horárias dos agentes de EaD:

Para fins de distribuição e registro de carga horária considerar-se-á o seguinte:

I - O professor conteudista fará jus à carga horária de aula da disciplina prevista no PPC, sem aplicação das horas adicionais previstas no §1º do art. 8º; II - O professor formador fará jus à carga horária de aula da disciplina prevista no PPC, sem aplicação das horas adicionais previstas no §1º do art. 8º; III - O professor mediador pedagógico à distância fará jus exclusivamente à carga horária adicional de preparação, manutenção e apoio, conforme prevista no §1º do art. 9º; IV - O professor mediador presencial fará jus à carga horária das atividades presenciais previstas no PPC (INSTITUTO BETA, 2022, p. 16-17).

Na seção detalhada sobre atividades de pesquisa, pós-graduação e inovação tecnológica, diferente do que ocorre na parte genérica, não há menção sobre a EaD, o que dá a entender que as demais demarcações estabelecidas no ensino podem ser transportadas para essa outra área institucional; porém, não há nenhum registro nesse sentido. Na parte detalhada da extensão, de forma semelhante ao que ocorreu no tópico genérico, não há nenhum registro sobre EaD. Na parte detalhada das atividades de gestão e representação institucional, há menção à estrutura da EaD, seja na “coordenação de Núcleo de Ensino a Distância (NEAD), atuando por até 16 (dezesesseis) horas semanais”, ou como “membro de NEAD, trabalhando por até 8 (oito) horas semanais” (INSTITUTO BETA, 2022, p. 24).

Nas partes sobre outras atividades docentes, acompanhamento das atividades docentes e disposições gerais e transitórias, a EaD não é especificada. Todavia, a análise da resolução 227/2022 mostra que a modalidade teve um alto grau de incorporação no conjunto das atividades docentes do Instituto Beta: apesar de não seguir todas as possibilidades abertas pela Portaria 983 da SETEC/MEC, com relação a EaD, observa-se que a EaD foi incluída nas suas especificidades, inclusive com seção dedicada para tal. Nesse sentido, o movimento instituído pelo Instituto Beta parece ter tido o intuito de realmente atender a realidade vivenciada pela instituição no plano da EaD, com relação as suas demandas e necessidades.

Ainda que não incluía aspectos precisos da atual Portaria do MEC, a regulamentação docente do Instituto Beta vai além disso, por exemplo, ao discriminar os agentes do processo pedagógico da modalidade que não se limitam às diretrizes do CONIF ou da Portaria 983 da SETEC/MEC, além de especificar questões, por assim dizer, fundamentais do funcionamento da EaD, como

registros formais, questões de carga horária e processos relativos ao trabalho docente com a EaD. A pesquisa, ainda que parcialmente, inclui a EaD como uma das suas atividades de pós-graduação, e a representação/gestão institucional também abarca a estrutura de gestão da EaD como parte de suas atividades. Nesse particular, apenas a extensão parece ainda não ter maior articulação com a modalidade a distância, mesmo que existam grandes potencialidades de integração entre as áreas.

6.8.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Beta acerca da institucionalização da EaD (*checklist*)

No caso do Instituto Beta, no que se refere à regulamentação da EaD e aos níveis de incorporação da modalidade nos documentos institucionais existentes, há a percepção da Direção do CEAD de que a capacidade atual da normativa de EaD de estabelecer parâmetros para a área é parcialmente satisfatória e precisa melhorar, já que o contexto se alterou e as prioridades são outras, o que justifica uma atualização neste documento.

Sobre o nível de incorporação da EaD no PDI e no PPI, a impressão é a de que tais documentos atendem apenas parcialmente e também necessitam melhorar, especialmente para os próximos ciclos, já que é possível observar carências nesses textos, diferentemente da RAD, que se encontra num patamar mais satisfatório sob a perspectiva da visão da direção do centro, uma vez que as atualizações recentes conseguiram, de forma suficiente, atender as demandas da modalidade.

Quanto ao nível de integração da EaD em relação às demais áreas institucionais, segundo o CEAD, tal articulação também está longe do ideal e se coloca numa situação parcialmente satisfatória: essa é uma política que está em processo devido ao passado recente que acabou transformando a EaD em um gueto institucional, necessitando, portanto, de pavimentar caminho para maior integração entre a modalidade e as demais áreas.

Na esfera dos desenhos e modelos utilizados pelo Instituto Beta, no âmbito dos modelos de oferta, atualmente, cada *campus* se constitui como sede ofertante dentro da lógica da descentralização – o que pode ser confirmado com base na presença marcante deste instituto em sua região de atuação no estado de Minas. Assim, com grande capilaridade e presença, pelo legado obtido na época dos programas federais, a instituição optou por estabelecer divisão

geográfica com os polos parceiros, já que cada unidade dispõe de seus polos potenciais por território, inclusive com acordos e termos de parceria vigentes.

A experiência com os programas, neste sentido, reforçou a perspectiva do modelo de oferta com base nas políticas nacionais do MEC, mas sem descartar a estratégia de contar com polos associados. Com isso, no desenho idealizado, cada *campus* é sede, tem seus alunos e polos com base em divisão regional. No entanto, no contexto atual, além do CEAD, apenas o *campus* IBExA mantém cursos institucionais vigentes: são mais de 10 (dez) cursos que contam com polos parceiros, que também são superiores a 10 (dez). Já o CEAD oferta 03 (três) cursos e tem se utilizado da *expertise* de polos associados - acima de 10 (dez) -, contemplando os 11 (onze) *campi* do Instituto Beta.

Ainda assim o nível de capilaridade de sedes ofertantes é baixo, pois se mostra abaixo de 25% quando em comparação ao número total de *campi* do Instituto Beta: 02 (dois) em 11 (onze). O modelo de gestão privilegiado até então focava no CEAD se constituindo como um *campus* EaD, mas, conforme se explicitou, a nova tendência é pela descentralização, com cada *campus* assumindo sua própria política de EaD e com o CEAD sendo um dos *campi* ofertantes, tendo menor papel de protagonismo no desenho institucional.

Com relação aos processos de organização pedagógica dos cursos, no plano dos desenhos didáticos e da organização do ensino, não existe apenas um modelo sendo utilizado, haja vista o CEAD ter optado por um desenho mais otimizado, no qual os docentes assumem mais de uma função com a perspectiva de multiplicar as ofertas. Já nos *campi*, o modelo é mais próximo ao modelo dos programas federais do MEC, nos quais se busca manter a estrutura e a participação de agentes como o coordenador de polo, o tutor presencial, dentre outros colaboradores.

Já sobre as métricas de relação formador/mediador por aluno, segundo a direção do CEAD, a relação entre docente-aluno na EaD está entre 26 (vinte e seis) e 50 (cinquenta), e tutor/mediador-aluno entre 51 (cinquenta e um) e 100 (cem). Quanto à organização pedagógica, e em relação às práticas adotadas com maior ou menor nível de integração com a Educação Profissional, há um grande desafio a ser encarado pela direção da CEAD, tendo em vista que a concepção da modalidade a distância, na maioria das unidades do Instituto Beta, carece de amadurecimento: há a percepção bastante rasa de que a EaD é simplesmente a gravação de aulas e sua multiplicação em série. Falta reconhecimento da modalidade como proposta

legítima, o que faz com que esse cenário se apresente como um obstáculo a ser superado para que haja maior integração da EaD com as dimensões constituintes da Educação Profissional.

Do ponto de vista do financiamento, com relação à geração de recursos financeiros para os orçamentos das instituições, o Instituto Beta se coloca com um dos institutos mineiros que mais movimentou receitas na EaD, isto é, um total de R\$ 19.671.989,09. Já no âmbito da relação entre o que a EaD gera e os níveis que são planejados e reservados à indução da modalidade, numa perspectiva de reaplicação, o Beta destinou R\$ 4.480.347,81 à área, entre 2018-2020, isto é, dentro do recorte escolhido pela pesquisa.

Ainda do ponto de vista orçamentário, a dinâmica de execução dos recursos é marcada pela descentralização, quando cada *campus* recebe sua fatia orçamentária como base no número de matrículas. Nesse caso, a lógica é bastante semelhante ao que apregoa o CONIF; contudo, como o CEAD também é uma sede ofertante, esse núcleo gestor dispõe de bem mais recursos financeiros do que os núcleos convencionais, já que conta com cursos vigentes e matrículas. Os recursos têm sido utilizados para pagamento de aluguel e de outras despesas fixas e de manutenção, como água, luz, limpeza, bibliotecas virtuais, inclusive as que foram realocadas em outras áreas prioritárias da instituição.

O orçamento da EaD, portanto, tem colaborado com as despesas da própria Reitoria, e com realocações em outras áreas. Ainda assim existe um volume importante de recursos que o CEAD tem tido autonomia para investir - isso se deve ao fato da CEAD ter um orçamento robusto em função do grande número de ofertas no passado. Nesse caso, as outras unidades demandam do núcleo gestor auxílios para a condução de suas próprias políticas, de acordo com suas necessidades. Segundo o CEAD, sempre faltam recursos durante a implantação das ofertas em outras unidades acadêmicas, e, assim, o centro utiliza parte do seu orçamento para o atendimento desses casos.

Um elemento que é alvo de grande preocupação no Instituto Beta é a questão da assistência estudantil da EaD: embora esse instituto tenha contado com valores consideráveis, com relação à rubrica, têm sido vivenciadas dificuldades para se executar tais recursos, o que ocorreu nos últimos 02 (dois) anos. Segundo o CEAD, as unidades até recebem os valores, mas a falta de uma política de assistência para EaD, a inexistência de um assistente social para realizar os

levantamentos e a inexistência de análises adequadas contribuem para a destinação ineficiente dos valores recebidos.

Desse modo, os valores acabam sendo transferidos para a assistência do presencial ou para as unidades acadêmicas alocarem em outras áreas - essa questão da assistência causa grande preocupação para o Beta, haja vista tal instituto abarcar território bastante vasto no estado de MG (cerca de 44% do território) com muitas regiões carentes, contemplando um total de 177 (cento e setenta e sete) municípios com IDH's muito baixos. Os recursos, portanto, não são suficientes para atendimento das demandas e a CEAD tem colocado esse ponto como uma pauta de grande relevância para a discussão institucional.

Do ponto de vista orçamentário, o CEAD ainda tem tido a percepção de que, apesar da EaD ser responsável por gerar um volume importante de recursos orçamentários para o Instituto Beta, quando se avalia essa área em âmbito institucional, a impressão é a de que ainda não foi alcançada importância que seja proporcional ao seu potencial de geração de recursos. Isso quer dizer que existe na visão do CEAD um desequilíbrio entre a participação e a representatividade da EaD quando se olha para o papel que a modalidade historicamente tem exercido no interior deste instituto, inclusive do ponto de vista orçamentário, além do estágio e do prestígio obtido no estado de Minas.

No que diz respeito aos recursos de pessoal, segundo o CEAD, o Instituto Beta dispõe de políticas tanto na esfera da formação e capacitação de servidores para EaD, como também no plano da contratação/captação de colaboradores, inclusive docentes, já que a estrutura do centro prevê a existência de um quadro de servidores para provimento de ofertas próprias, com planos concretos de expansão.

O panorama atual, portanto, apresenta, com relação à capacidade de alocação de pessoal efetivo, acima de 10 (dez) servidores no total, com entre 02 (dois) e 05 (cinco) técnicos administrativos, entre 06 (seis) e 10 (dez) docentes, entre 02 (dois) e 05 (cinco) professores substitutos ou cedidos e entre 02 (dois) e 05 (cinco) colaboradores temporários, tais como estagiários, terceirizados e bolsistas. Para o CEAD, também há boa expectativa acerca da implementação da Portaria 983, que apresenta novos ordenamentos para as atividades docentes dos professores da RFEPECT.

Segundo a direção do centro, o cumprimento da portaria em questão pode contribuir com a expansão da EaD, tendo em vista que, para fins de atendimento desse instrumento regulador, os docentes terão que lançar mão de diferentes atividades acadêmicas para realização de suas jornadas funcionais - entre elas estão aquelas ligadas à modalidade a distância. Nesse sentido, a referida normativa deve se constituir como uma estratégia de fortalecimento da EaD no plano institucional.

Já no âmbito do quantitativo de ofertas institucionais, o Instituto Beta apresenta acima de 10 (dez) cursos quando se considera todos os níveis de ensino: nenhum FIC, extensão ou MOOC; entre 02 (dois) e 05 (cinco) cursos no nível médio; nenhum em nível superior de graduação; e entre 06 (seis) e 10 (dez) cursos em nível superior de pós-graduação. Na esfera do total de matrículas, o Instituto Beta dispõe de um quantitativo acima de 1000 (mil) matrículas no conjunto dos níveis ofertados; com nenhuma em FIC, extensão ou MOOC; nenhuma no nível superior de graduação; entre 201 (duzentas e uma) e 500 (quinhentas) no técnico de nível médio e acima de 1000 (mil) em nível superior de pós-graduação. O Beta, para fins de monitoramento das ofertas em EaD, além de fazer o acompanhamento por meio da Plataforma Nilo Peçanha, também dispõe de comissão institucional para controle das taxas de evasão.

Quanto a infraestrutura disponível para EaD, o Instituto Beta conta com bibliotecas virtuais/eletrônicas de forma conjunta com o presencial, sem acervo específico para a modalidade, não dispondo ainda de repositórios institucionais para recursos educacionais e/ou objetos de aprendizagem. No que se refere a espaços de produção de materiais, estúdios e laboratórios, o Beta conta com um estúdio e também possui sistema acadêmico próprio totalmente integrado aos sistemas da EaD, além de serviço de hospedagem em nuvem para seus ambientes de aprendizagem.

6.9 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Gama: o que dizem os documentos?

6.9.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Gama

Em levantamento realizado junto ao *campus* avançado IGA_vB do Instituto Gama, responsável pela condução da política de EaD da instituição, por e-mail, fez-se possível tomar ciência sobre o fato de que o documento referencial de Ead - a regulamentação que oferece diretrizes ou

orientações - e que se configura como o principal texto oficial desse instituto para normatizar as ações/políticas para tal modalidade ainda está em processo de construção. Na ocasião, foi dito ainda que o Instituto Gama não dispunha de ofertas institucionais, possuindo apenas aquelas desenvolvidas com fomento externo em anos anteriores. Segundo o *campus*, o Instituto Gama se encontra em fase de planejamento interno para desenvolver seus cursos no formato próprio e institucional⁷⁷.

6.9.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Gama

Ao se realizar análise mais detalhada do PPI do Instituto Gama, fica evidente que a EaD não é contemplada como parte integrante do documento. Durante todo o texto da proposta pedagógica, inclusive, e em nenhum momento, são feitas quaisquer referências explícitas à modalidade, com exceção de menções de ordem genérica. Outro detalhe que reforça ainda mais essa impressão está no fato de haver divisão na Pró-Reitoria de Ensino (na qual se demarca claramente a responsabilidade do órgão) entre os cursos EaD e os cursos presenciais. Arruda (2018) chama a atenção para essa desarticulação entre a organização do ensino presencial já consolidado nas instituições públicas e o desenvolvimento periférico da EaD, produzido pelo legado dos programas nacionais de fomento. Arruda (2018), em função disso, enfatiza que a ausência de regulamentação interna fragiliza a modalidade num plano institucional.

Para o autor,

poucas foram as modificações regulamentares e institucionais que puderam inserir a EaD em um patamar de, ao menos, ser considerada igual à educação presencial. Na verdade, a falta de esforço nesse sentido resultou em uma marginalização significativa da EaD nas instituições públicas de ensino superior (ARRUDA, 2018, p. 838).

Nesse aspecto, observou-se que a EaD e sua gestão está desintegrada até mesmo das políticas de ensino, já que a modalidade está contemplada de forma mais específica apenas em um capítulo à parte no PDI, sem integrar, portanto, o PPI institucional. De tal forma, o fato da área se localizar em outro órgão – o *campus* avançado IGAvB – parece determinar desarticulação

⁷⁷ Recentemente, durante o primeiro semestre de 2022, em novo contato com o *campus* IGAvB, foi informado que o Instituto Gama implantou sua primeira oferta institucional em 2020 – o curso de licenciatura em Educação Profissional e Tecnológica voltada à formação de docentes não licenciados. Porém, a instituição ainda não dispõe de regulamentação específica de EaD na qual expressa suas diretrizes e orientações no âmbito da política para a modalidade.

com as demais políticas. No caso do Ensino, por exemplo, o texto deixa explícito e demarca que a área se responsabiliza apenas pelo presencial, conforme descrito no trecho abaixo:

a Pró-Reitoria de Ensino responsabiliza-se pela articulação, acompanhamento e desenvolvimento da formação profissional e tecnológica dos estudantes matriculados nos cursos presenciais da Educação Profissional Técnica de Nível Médio (Técnicos integrado e concomitante) e nos cursos presenciais de Graduação (Tecnologia, licenciatura e bacharelado); para isso, coordena as atividades curriculares em articulação com os *campi* e prima pela unidade de ações e a integração nos encaminhamentos, visando ao funcionamento em rede (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 48).

Apesar dessa dissociação, o texto do PPI, no item “diretrizes gerais”, relacionado ao tópico do Ensino, menciona a “oferta de cursos a distância” como uma das metas a serem atingidas. Quanto aos demais registros, utilizam apenas e constantemente a expressão generalista “diferentes níveis e modalidades”. Nesse caso, no PPI, fica explícito que a EaD não galgou um espaço institucional para ser incluído na proposta pedagógica analisada, apesar de algumas referências esparsas, como é o caso da afirmação do atendimento de “alunos em ambas as modalidades”.

Portanto, além das tímidas exceções, nos demais tópicos que formam o PPI do Instituto Gama, isto é, “concepção de educação”, “concepção de educação profissional e tecnológica”, “currículo”, “avaliação”, “extensão”, “pesquisa”, “indissociabilidade ensino, pesquisa e extensão” e referenciais para a elaboração de PPC’s, não há menção, registro ou demarcação que tratam das especificidades da EaD, o que coincide com os aspectos evidenciados por Arruda (2018).

6.9.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Gama

Se a EaD não se faz presente no PPI do Instituto Gama de forma mais evidente, no PDI da instituição, entretanto, a EaD está contemplada. Conforme já se explicitou anteriormente, a modalidade é colocada como um dos itens obrigatórios do planejamento estratégico dos IF’s, encontrando-se representada no documento em questão. Percebe-se ainda que tal instituto optou por um desenho institucional que carrega alguma similaridade com o Instituto Beta, quando analisado do ponto de vista da estrutura organizacional estabelecida – isso acontece pois se

delega o desenvolvimento da EaD institucional a um *campus* avançado - o *campus* avançado IGA_vB⁷⁸ - conforme explicitado no texto do plano:

no intuito de melhorar a gestão dos cursos do Instituto Gama oferecidos na modalidade a distância e em consonância com o plano de expansão da rede tecnológica do governo federal, o projeto de um possível Centro de Referência em Educação a Distância do Instituto Gama foi substituído pelo projeto de criação e consolidação do *Campus* Avançado IGA_vB, criado em 30/09/2014 pela portaria 188/2014 com funcionamento aprovado em 21/01/2015 pela portaria 89/2015 (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 84).

Nesse caso, o Instituto Gama adotou as recomendações estabelecidas pelo CONIF no tocante a instauração das estruturas de gestão para a modalidade, já que inicialmente opta pela constituição de um centro de referência para posteriormente instalar um *campus* avançado responsável pela liderança das ações para a EaD, conforme estabelecido pelas diretrizes organizacionais do conselho (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B).

Nos preâmbulos que estabelecem as diretrizes gerais do Instituto Gama, a EaD não aparece enquanto modalidade de destaque, sendo possível encontrá-la no item “área de atuação acadêmica”. Nos 09 (nove) objetivos estratégicos da instituição, numa primeira aferição, não há referências diretas à EaD, porém, dois dos objetivos estratégicos, o 01 (um) “Aprimorar a qualidade do ensino, fortalecendo ações de ensino, pesquisa e extensão” e o 04 (quatro) “Atender a legislação em relação à oferta dos cursos” apresentam metas efetivas para a área.

São ainda estabelecidas 49 (quarenta e nove) metas desdobráveis e específicas, das quais 04 (quatro) delas fazem menção à EaD: a) melhoria do índice de retenção dos cursos e b) melhoria do índice de evasão dos cursos - ambos da modalidade; c) alcance do índice legalmente (20%) estabelecido na oferta de cursos de licenciatura; e d) ampliação da oferta de cursos de licenciatura na modalidade a distância.

No que diz respeito às metas estabelecidas pelo Instituto Gama, cabem aqui algumas observações. Em primeiro lugar, deve-se enfatizar o fato de que o propósito de atingir os

⁷⁸ Cabe aqui ressaltar que, apesar de existir semelhanças entre a estrutura organizacional adotada para a Educação a Distância pelos Institutos Beta e Gama, existem, por outro lado, diferenças importantes quanto à trajetória da modalidade nessas instituições. A mudança procedida pelo Instituto Beta parece ter caráter de expansão, ampliação e mudança de patamar da política instituída por aquele instituto, à medida que a transformação realizada pelo Instituto Beta conota busca de rumo para que a política de EaD possa galgar melhores resultados em um cenário cujo estágio atual se encontra ainda incipiente.

objetivos que se identificam com a concepção de Educação Híbrida, tão presente nas diretrizes organizacionais do CONIF, fortalece o entendimento de que

[...] é necessário trabalhar não com uma educação a distância e com uma educação presencial em paralelo e sim com uma educação híbrida, em que a tecnologia permeia os processos de ensino e aprendizagem e a presencialidade e a virtualidade se fazem presentes, respeitando-se as características dos cursos e dos contextos envolvidos (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 10).

Em segundo lugar, faz-se necessário salientar a importância de se relacionar a EaD às ações de formação de professores que de certa forma reproduzem um padrão discutido por Arruda (2018) sobre o alinhamento entre os cursos voltados à formação de educadores e a modalidade por intermédio das ações da UAB - em capítulos anteriores desta tese, abordou-se como a área da EaD, enquanto modalidade, ascendeu à agenda governamental das políticas públicas educacionais se colocando como pauta importante, principalmente ao se aliar à causa nobre das políticas de formação docente.

Arruda (2018), entretanto, critica a estagnação e a prevalência da associação anteriormente citada, já que, para ele, em sua visão, tal união tem contribuído para enfraquecer ambas as políticas:

a modalidade EaD, por outro lado, ao ser ofertada em intensidade às licenciaturas, configura-se em uma modalidade que reforça possíveis preconceitos contra a licenciatura, já fragilizada pelas políticas públicas educacionais, além de reforçar a ideia de que tal modalidade não seria propícia a outras formações em nível superior com maior poder de defesa de seus grupos organizados (conselhos, associações etc.). Observa-se ainda que tanto o MEC quanto a CAPES, ao manterem e reforçarem a política de ampliação da EaD à formação inicial e continuada de professores, acaba por restringir a modalidade apenas a esses campos específicos e deixam transparecer uma interpretação acadêmica de que o governo brasileiro não tem um posicionamento consolidado acerca dessa modalidade e que só a impõe aos grupos menos resistentes – no caso, os professores (ARRUDA, 2018, p. 838).

Em terceiro lugar, deve-se enfatizar aspecto inerente às metas estabelecidas no plano do Instituto Gama: chama a atenção a preocupação com o monitoramento e o controle das taxas de evasão e retenção, perspectiva esta que se alinha aos parâmetros estabelecidos pelo CONIF no que se refere à adoção de indicadores (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B). Para Longo (2009), a questão da evasão é um grave problema identificado na modalidade a distância, uma vez se conectar intrinsecamente com a natureza do percurso de formação, merecendo atenção especial. Segundo o autor,

a evasão é um problema existente em qualquer curso – seja ele a distância ou presencial. Contudo, em EAD, a evasão costuma ser bem maior devido às próprias características do público que procura essa modalidade de ensino, à falta de vínculos afetivos mais intensos com a turma e, também, em virtude da pressão do grupo e de outros mecanismos de interação social que um contato físico geralmente proporciona, além das dificuldades geradas pela mediação tecnológica. Considerando parâmetros internacionais, a evasão no EAD é altíssima, chegando, em alguns casos, a 65 por cento. As causas da evasão e da baixa participação são múltiplas. Todavia, as mais frequentes são: falta de tempo; questões profissionais; insatisfação com o conteúdo; estranhamento gerado pela mudança de paradigma – de presencial para a distância; falta de traquejo com as ferramentas; insatisfação com a turma; problemas pessoais; escolha inapropriada do curso; insatisfação com a tutoria ou mesmo ausência de tutoria; problemas técnicos e falta de suporte (LONGO, 2009, p. 219).

Nesse sentido, observa-se que as melhorias de índices de retenção e evasão dos cursos se restringem ao *campus* avançado IGA_vB; já a ampliação da oferta de licenciaturas abarca, além do próprio *campus* IGA_vB, as unidades de IGPeC, IGPeB e IGA_vA. Com isso, apesar de haver indicação no PDI de que a política de EaD se concentra no *campus* avançado IGA_vB, no próprio documento estão previstos cursos nessa modalidade em outras unidades acadêmicas, reafirmando, uma vez mais, que o modelo adotado pelo Instituto Gama se alinha, em princípio, com o modelo eleito pelo Instituto Beta, já que parece existir uma direção institucional, por parte do *campus* avançado IGA_vB, para a expansão e ampliação da EaD - a modalidade, contudo, não está restrita ao *campus*, como o texto parece sugerir no plano inicial pelo menos.

Nesse particular, o *campus* avançado IGA_vB, que teoricamente concentraria as ações de EaD, parece atuar mais no sentido de direcionar, coordenar e liderar as políticas para a área, incluindo as demais unidades acadêmicas e atuando como um legítimo núcleo gestor; estrutura, inclusive, já criticada por Arruda (2018). Isso fica mais evidente quando, no plano concreto das metas, há a participação de outros *campi* na projeção de iniciativas envolvendo EaD, ainda que uma delas reafirme a intenção da “consolidação do *campus* avançado IGA_vB como gestor e centralizador do Ensino a Distância no Instituto Gama” (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 86).

Apesar da aparente contradição entre o estabelecido no texto oficial e a prática, essa descentralização de sedes e polos se constitui como importante elemento para dar capilaridade às ofertas, aspecto que se identifica com outras particularidades da EaD que giram em torno de sua capacidade de interiorização e desenvolvimento local/regional (BRASIL, 2007).

Outro fator interessante é a tendência que o Instituto Gama parece reforçar: a de que as licenciaturas e/ou mais especificamente a formação de professores é uma espécie de ‘*locus*

natural' da EaD - das 04 (quatro) metas estabelecidas pelos objetivos estratégicos do PDI em que a EaD é demarcada, 02 (duas) delas envolvem os cursos de licenciatura. No plano da oferta de vagas dos cursos na modalidade a distância, o PDI também projeta a ampliação das vagas das licenciaturas, conforme já descrito⁷⁹.

Dentre os Cursos Superiores, o Instituto Gama oferece cursos de Licenciatura em Computação, Licenciatura em Letras-Português e Licenciatura em Matemática, todos em andamento, avaliados e reconhecidos pelo MEC/ENADE com notas/conceitos 04, 04, 03, respectivamente. Suas ofertas já somam mais de 290 alunos graduados no Instituto Gama contando ainda com mais de 310 alunos matriculados nos cursos de Licenciatura em Letras, com oferta finalizada em julho/2018, mas ainda com alunos em percurso de disciplinas matriculadas, e as últimas turmas dos cursos de Licenciatura em Matemática e Licenciatura em Computação, que estão em andamento e se encontram com turmas no terceiro e no quinto período. [...]. Para 2019 há previsão de início de 03 novas ofertas, uma para cada um dos cursos de licenciatura, atendendo 680 novas vagas e abertura de dois novos polos (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 84-85).

Tal cenário pode ser visto como uma espécie de legado da UAB, que delegou para a Educação Superior a distância espaço para a formação de professores e profissionais da educação, ainda que existam outras possibilidades, como os bacharelados e os cursos tecnológicos. No caso dos cursos tecnológicos, estes teriam inclusive - teoricamente - um processo de implementação mais simples em função de sua duração e proposta pedagógica, que, via de regra, não ultrapassa 24 (vinte e quatro) meses e guarda grande identidade com a missão dos IF's, o que vai ao encontro dos princípios da verticalização da formação⁸⁰ e da dinamicidade do mundo do trabalho.

Ainda assim é uma tendência das iniciativas de institucionalização concentrar propostas da modalidade a distância nas ações que envolvem a formação de professores. Isso se repete também nas proposições do Instituto Gama voltadas à implantação de percentual de carga horária EaD no interior dos cursos presenciais. Com isso, novamente, as licenciaturas aparecem, mais uma vez, como a única tipologia de curso escolhida quando do alcance da meta institucional estabelecida - as unidades delegadas para essa implantação são os *campi* de IGPeD, IGPeA, IGPeE, IGPeF, além do próprio *campus* avançado IGA vB⁸¹.

⁷⁹ Cf. nota 73.

⁸⁰ Pacheco (2014), ao tratar da verticalização nos Institutos Federais, esclarece que a organização pedagógica verticalizada, da educação básica à superior, é um dos fundamentos dos Institutos Federais. Ela permite que os docentes atuem em diferentes níveis de ensino e que os discentes compartilhem espaços de aprendizagem, incluindo os laboratórios, possibilitando o delineamento de trajetórias de formação que podem ir do curso técnico ao doutorado (PACHECO, 2014, p. 14).

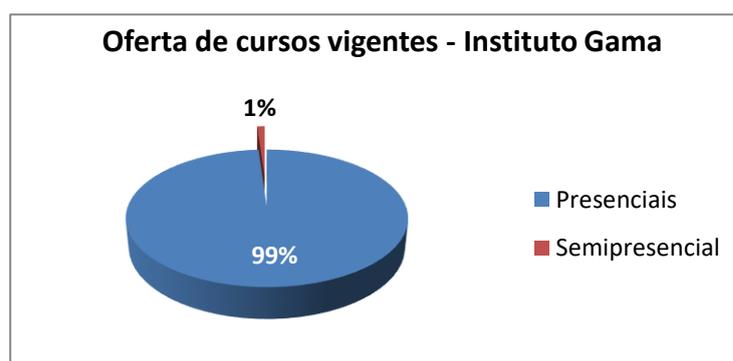
⁸¹ Esse caso, de certo modo, reconhece a ausência de debate mais consolidado entre Educação a Distância e Educação Profissional no sentido do encaminhamento de propostas pedagógicas que reconheçam a EP também como um *locus* favorável para o delineamento de propostas de EaD. Essa questão já fora problematizada nesta

No PDI do Instituto Gama, na parte referente à EaD, tal tendência é corroborada, especialmente, quando são anunciadas iniciativas que já foram efetivadas pelo instituto no âmbito da modalidade. São citados assim: a) o projeto de capacitação de servidores da RFEPCT para a Educação Inclusiva; b) os cursos de Formação Continuada nível de Aperfeiçoamento em Atendimento Educacional Especializado, com a oferta de 700 (setecentas) vagas em curso de Especialização de EPT Inclusiva; c) o curso em EP integrada à EJA; d) o Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional e Tecnológica – ProfEPT; e e) o curso de Licenciatura em EPT; todos com estreita ligação com o campo da formação de profissionais da educação/formação docente. Esse alinhamento evidencia a inclinação da instituição em aliar a EaD às ofertas lidadas à qualificação de pessoal docente ou de áreas afins do campo da educação, o que coaduna com a análise procedida por Arruda (2018).

Já ao analisar a oferta de vagas dos cursos existentes no Instituto Gama, tem-se:

- ✓ 47 (quarenta e sete) cursos de nível médio na modalidade presencial.
- ✓ 04 (quatro) cursos de licenciatura na modalidade presencial.
- ✓ 20 (vinte) cursos tecnológicos e/ou bacharelados na modalidade presencial.
- ✓ 11 (onze) cursos de pós-graduação, sendo 10 (dez) presenciais e 01 semipresencial.
- ✓ 10 cursos de extensão (todos presenciais).

Gráfico 13 - Ofertas de cursos vigentes – Instituto Gama



Fonte: PDI, 2019.

tese, no sentido de tencionar a necessidade de discussão acadêmica mais aprofundada da EP na modalidade a distância, com os desafios que lhe são concernentes, como a organização de tempos e espaços de profissionalização real, a busca de propostas que propiciem a prática do trabalho, a realização de estágios, dentre outras ações formativas.

Chama a atenção o fato do Instituto Gama não possuir cursos ativos na modalidade a distância, tendo em vista que, dos 92 (noventa e dois) cursos ofertados, nos mais diversos níveis, apenas 01 (um) é destacado como sendo organizado na modalidade semipresencial. Cabe novamente esclarecer que, do ponto de vista da regulamentação oficial, não existe a modalidade semipresencial⁸², pois, segundo as normatizações do próprio MEC, especialmente após o novo marco regulatório da modalidade, em 2017, estabeleceu-se que todos os cursos ou são presenciais ou são de EaD, especialmente quando se analisam os processos de regulação e supervisão das ofertas no contexto atual. Deve-se ainda destacar que os Institutos Beta e Épsilon também fazem uso da expressão em suas normativas.

Atualmente, a legislação estabelece a existência de cursos presenciais em nível de graduação que admitem um percentual da carga horária a ser ofertada na modalidade a distância, respeitando-se um limite máximo legal: “as IES poderão introduzir a oferta de carga horária na modalidade de EaD na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais até o limite de 40% da carga horária total do curso⁸³. (BRASIL, 2019, p. 01). No caso dos cursos EaD, também se tem a opção de definir os percentuais da carga horária a serem desenvolvidos presencialmente, desde que a maior parte seja a distância:

as atividades presenciais, como tutorias, avaliações, estágios, práticas profissionais e de laboratório e defesa de trabalhos, previstas nos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso, serão realizadas na sede da instituição de ensino, nos polos de educação a distância ou em ambiente profissional, conforme as Diretrizes Curriculares Nacionais (BRASIL, 2017, p. 01).

Tais ofertas podem ser organizadas como componentes curriculares específicos, momentos presenciais programáticos, avaliações obrigatórias e atividades de natureza prática, entre outros, sendo realizadas na forma presencial. Esse padrão também é comum nos cursos de EaD no âmbito da EP de nível médio, no qual os cursos presenciais podem lançar mão de um percentual de 20% na forma de atividade não presenciais:

⁸² O termo semipresencial teve grande utilização, inclusive vindo a ser tratada como modalidade em âmbito legal, no contexto da portaria n. 4.059, de 10 de dezembro de 2004. Com a revogação dessa normativa em 2016, as legislações nacionais optaram por adotar os termos presencial e a distância, excluindo assim a terminologia. Atualmente, tem sido utilizado na literatura do campo da Educação a Distância, além das expressões a distância e presencial, o verbete “Educação Híbrida”, conforme destacado na nota 12 da presente tese.

⁸³ A Portaria MEC n. 2.117, de 06 de Dezembro de 2019 é a legislação mais atual que dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior.

respeitados os mínimos previstos de duração e carga horária total, o plano de curso técnico de nível médio pode prever atividades não presenciais, até 20% (vinte por cento) da carga horária diária do curso, desde que haja suporte tecnológico e seja garantido o atendimento por docentes e tutores (BRASIL, 2012, p. 08).

Nesse nível de ensino, no caso dos cursos organizados e desenvolvidos na modalidade a distância, também são estabelecidas cargas horárias obrigatórias e que precisam ser ofertadas presencialmente, conforme trecho abaixo:

os cursos técnicos de nível médio oferecidos, na modalidade de Educação a Distância, no âmbito da área profissional da Saúde, devem cumprir, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de carga horária presencial, sendo que, no caso dos demais eixos tecnológicos, será exigido um mínimo de 20% (vinte por cento) de carga horária presencial, nos termos das normas específicas definidas em cada sistema de ensino (BRASIL, 2012, p. 09).

Os cursos mencionados não são mais enquadrados como cursos semipresenciais, como se fazia possível com base em legislações de anos anteriores e como já dito anteriormente.

O PDI do Instituto Gama, no momento da construção do plano, não dispunha de cursos na modalidade a distância ativos, o que confirma que, até aquele momento, ano base de 2019, esse instituto mantinha grande dependência de programas externos, o que reforça um esforço na direção da institucionalização, conforme as recomendações expressas pelo CONIF (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B). No próprio PDI consta a descrição sobre a participação desse instituto na oferta de programas federais de fomento externo, como a e-Tec Brasil e a UAB.

nesses últimos anos a oferta de educação a distância no Instituto Gama ocorreu por meio de dois programas do governo federal: A Rede e-Tec Brasil, parte do PRONATEC e vinculada à SETEC/MEC, e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculada à CAPES (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 84).

Sobre esse problema vivenciado pelas instituições públicas, Mill (2016), ao discutir o cenário de esgotamento de políticas públicas de EaD, tomando como foco a experiência da UAB, afirma que, já em 2013, o programa federal dava sinais de esvaziamento, e que, em função da sua natureza de programa efêmero, uma tendência de cenário para a EaD pública seria deixar de lado a relação de dependência financeira estabelecida entre as instituições e a CAPES, para a incorporação definitiva ao *modus operandi* dos estabelecimentos de ensino:

desde o começo de 2013, a situação da UAB parece dar sinais de esgotamento, com indicativos de que os modelos de formação e, principalmente, de gestão, instituídos até então precisariam ser revistos. [...] Como projeto e política pública de um governo, seria natural considerar que o seu término foi até prorrogado. Pelo ciclo normal das políticas públicas, já deveríamos ter passado à fase de incorporação das práticas desenvolvidas com a experiência da UAB ao cotidiano institucional. Ou seja, partindo do princípio de autonomia que detêm, as instituições de ensino superior já deveriam ter assimilado a Educação a Distância como atividade regular própria, por meio da institucionalização da modalidade. Do mesmo modo, as universidades já deveriam estar recebendo o financiamento da EaD como histórica e tradicionalmente recebem o fomento para a educação presencial: pela matriz orçamentária. Assim, as instituições passariam para uma próxima etapa do amadurecimento que a EaD precisa: ocupar seu lugar natural no seio da instituição educacional, de modo capilarizado e naturalizado (MILL, 2016, p. 441).

Nesse sentido, o fato de não haver ofertas de EaD no momento de elaboração do PDI demonstra que a modalidade nesse instituto funcionava, quase que exclusivamente, por meio do fomento externo – até a sua construção não havia ofertas próprias, fato este confirmado por meio de contato formal com os dirigentes de EaD da instituição.

Esse aspecto do PDI do Instituto Gama indica que o estabelecimento se encontra numa fase ainda embrionária do processo de construção das políticas institucionais da modalidade, conforme o próprio texto do documento pontua: “atualmente toda a educação a distância do Instituto Gama está vinculada a este *campus* avançado IGA_vB, o que permitirá, em um futuro próximo, a formalização e institucionalização da EaD no âmbito do Instituto Gama” (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 84). O próprio texto do PDI, de certa maneira, ratifica essa tendência quando se utiliza do termo “futuro próximo” ao fazer referência ao processo de institucionalização da EaD. Cabe lembrar ainda que grande parte do texto se dedica a descrever a estrutura atual e sua sustentação pelos programas federais no âmbito de cursos ofertados, inclusive com a previsão de abertura de novas estruturas para apoio presencial. Um destaque adicional é que no texto da EaD se vislumbra a oferta de novas turmas pela UAB, o que acaba não entrando nas projeções do PDI, provavelmente, em função das incertezas vividas pela política nos últimos anos.

Atualmente toda a educação a distância do Instituto Gama está vinculada a este *Campus*, o que permitirá, em um futuro próximo, a formalização e institucionalização da EaD no âmbito do Instituto Gama. O IGA_vB tem competência para supervisionar, orientar, coordenar, assessorar e executar ações administrativo-pedagógicas dos Cursos na modalidade à distância do Instituto Gama (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 84).

[...] há a previsão de abertura de dois novos polos na região, em Araxá-MG e Igarapava-SP. As ofertas de curso procuram atender à demanda regional destes polos. Os polos presenciais são mantidos por instituições municipais ou estaduais, que são

credenciadas na Diretoria de Educação a Distância da CAPES (DED-CAPES). Estes mantenedores são responsáveis pela estrutura física e funcionamento dos polos, que são vistoriados e aprovados pela CAPES para as ofertas de cursos propostas. De um modo geral as estruturas físicas dos polos contam com salas de aulas, laboratórios de informática e secretaria. As ofertas de novas turmas dos cursos superiores pelo programa UAB está vinculada à existência de editais propostos pela DED-CAPES (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 85).

O PDI parece demarcar que a institucionalização não é algo tão presente, mas se posiciona dentro de uma perspectiva de futuro como pretensão, como expectativa, até pela recente mudança de estrutura organizacional de centro de referência para *campus* - a alteração do desenho institucional concentrado em um *campus* avançado parece ter esvaziado um pouco a ideia de uma política institucional mais sistêmica para a EaD, dando a entender que essa transição pode colocar ainda mais desafios para a tarefa de se institucionalizar a modalidade.

Apesar das diretrizes organizacionais do CONIF indicarem um futuro da EaD, em torno, sobretudo, das ofertas próprias, em acordo com o discutido por Mill (2016), o Instituto Gama ainda parece assentar, pelo menos uma parte significativa de sua política, em projeções vinculadas à expectativa de financiamento dos programas externos, o que, diante do cenário discutido pela literatura especializada, não deixa de ser um risco para a continuidade das políticas institucionais para o setor em função da falta de regularidade de ofertas. Um trecho das diretrizes organizacionais do conselho é elucidativo nesse sentido, pois

[...] as instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica 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. 07).

Ainda no documento do PDI, na parte referente à EaD, é anunciada mudança na gestão da modalidade: é informada a substituição do Centro de Referência mais voltado para a EaD, especificamente, por um *campus* avançado, o IGA vB. Isso, inicialmente, parece se apresentar como uma faca de dois gumes: se, por um lado, a alteração efetivada denota fortalecimento institucional importante, por outro lado pode representar prejuízos consideráveis em relação à EaD, principalmente no que diz respeito à institucionalização global da modalidade e quando se analisa o estágio desse instituto considerando aspectos relativos à instauração e à consolidação de sua política institucional para a área.

Nesse caso, há de se indagar se essa transição não representou um desafio a mais no sentido de o *campus* avançado IGA vB ter que se organizar para planejamento, coordenação e gestão da EaD de todas as demais unidades acadêmicas do Instituto Gama. Tudo isso num cenário em que, como *campus* avançado, referido instituto verá acumular sobre sua responsabilidade as preocupações internas e cotidianas de um *campus* dessa natureza, inclusive no âmbito da execução de cursos presenciais. Seria um percurso em direção à centralização e ao mesmo tempo ao enfraquecimento da EaD em nível institucional⁸⁴?

A transformação de Centro de Referência em uma estrutura nitidamente menor, do ponto de vista organizacional e administrativo, para a consolidação de um *campus* avançado, categoria claramente superior, que inclui ganhos importantes nos planos administrativo, orçamentário e de ampliação da autonomia, abrindo maiores perspectivas para angariar novos servidores efetivos e recursos financeiros, por exemplo, seria, no início, algo inquestionável. Porém, considerando a etapa na qual se encontra a EaD do Instituto Gama, numa fase ainda incipiente do processo de institucionalização, se tornar *campus* avançado, com histórico de oferta apenas por meio de fomento externo, poderia dissipar, de certo modo, planos, propósitos e expectativas da modalidade, já que ela deixaria de ser o foco principal das ações e passaria a ter que competir com outras agendas, pautas e prioridades institucionais, inclusive com a educação presencial, dividindo, por assim dizer, as atenções - o que é natural nos desafios da constituição e de funcionamento de um *campus* avançado.

No caso das recomendações do CONIF, o processo de institucionalização da EaD passaria por investimentos objetivos que contemplariam, além da estrutura organizacional em torno de um núcleo gestor, outros 04 (quatro) aspectos centrais: a) a organização do esforço docente, no sentido de adaptar as regulamentações das atividades dos professores para atuarem com a modalidade a partir da utilização de suas jornadas funcionais; a b) utilização/adaptação de modelos de oferta e metodologias específicas de EaD, em acordo com as necessidades do

⁸⁴ Além dos desafios da transição de centro de referência para *campus* avançado, no tocante aos aspectos relacionados à institucionalização da Educação a Distância, conforme destacado acima, há de se ponderar também sobre as incertezas acerca da publicação da portaria 713 de 08 de setembro de 2021, a qual estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Colégio Pedro II, definindo parâmetros e normas para a sua expansão e dispendo sobre a criação e implementação do modelo de dimensionamento de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas e comissionadas, no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dos Centros Federais de Educação Tecnológica e do Colégio Pedro II. A referida portaria, em tese, exclui tanto os *campi* avançados, quanto os modelos de núcleos gestores de EaD - tanto o *campus* avançado gestor de EaD II, quanto o *campus* gestor de EaD deixam de existir (BRASIL, 2021, p. 01).

instituto; a c) adoção da novo modelo de financiamento interno para EaD, com base nos parâmetros da MO/CONIF, no delineamento de ofertas próprias; e d) a implantação de mecanismos de acompanhamento e controle da modalidade, com base em indicadores institucionais, em construção na RFEPCCT (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B).

Mill e Veloso (2021), ao sugerirem rumos para a institucionalização da EaD de forma a incorporar a modalidade nos seios das instituições públicas, estabelecem 04 (quatro) níveis a serem atingidos no processo em questão. Para os autores, seria necessário investir: a) no planejamento, categoria essa reconhecida como o conjunto de ações para se delinear diretrizes para EaD e suas políticas, desde inclusões no PDI, regimentos, gestão acadêmica, representação em instâncias colegiadas etc.; b) em infraestrutura, no âmbito de recursos tecnológicos, materiais e acadêmicos, salas, equipamentos, espaços, gestão de polos, entre outros; c) em gestão de pessoas, garantia de pessoal para as atividades necessárias, técnicos e docentes, além de ações de formação continuada etc.; e d) serviços de apoio ao discente, a partir da garantia de direitos aos estudantes da EaD, acessos e políticas de acompanhamento e permanência, em paridade com outras modalidades (MILL; VELOSO, 2021, p. 108-109).

Nesse aspecto, ao analisar os textos dos documentos institucionais, particularmente os textos do PPI e do PDI, é possível perceber que existe sim um desejo da institucionalização, inclusive quando se expressa a pretensão da “criação de uma comissão para estudos para implantação da institucionalização dos cursos a distância no Instituto Gama, bem como a análise de viabilidade de novos cursos técnicos e superiores a distância na região” (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 86)⁸⁵.

Entrementes, a EaD do Instituto Gama parece manter o paralelismo que ora foi caracterizado pelo período de prevalência dos programas federais externos. Desse modo, a instituição não parece dar os primeiros passos na direção de uma transição para o processo de institucionalização, ainda que de forma gradativa, mas manter a lógica de desenvolvimento concomitante que se caracteriza pela manutenção e protagonismo dos programas externos, inclusive passando a impressão de contar com essas iniciativas governamentais para a manutenção não só das ofertas, mas de sua infraestrutura para sustentação da modalidade.

⁸⁵ Segundo informação atualizada pelo IGA vB, os trabalhos da comissão já estão em andamento.

Não se observa um processo de integração da EaD, por exemplo, às demais áreas institucionais, especialmente aquelas relacionadas às políticas de ensino, pesquisa e extensão, mas se reforça a presença e a expectativa de se contar com a estrutura de pessoal dos programas externos como parte constitutiva da política de EaD, dando a entender que “professores formadores”, “coordenação de tutoria”, entre outros bolsistas, serão transpostos para a dinâmica institucional quase que num movimento único.

Nesse aspecto, o peso dos programas governamentais no Instituto Gama parece ir além da lógica da coexistência, que estabelece uma perspectiva de complementaridade entre ofertas próprias e ofertas de fomento externo. No caso desse instituto, as políticas do MEC parecem ainda ter considerável prevalência no âmbito do panorama da EaD na instituição, criando relação de certa dependência com os tais programas.

Essa unidade administrativa possui unidade própria que conta com servidores técnico-administrativos, servidores da área de tecnologia da informação, equipe pedagógica e professores que atuam de forma concomitante no ensino presencial e no Ensino a Distância. Além dos servidores do *campus*, a educação a distância no Instituto Gama, fomentada por programas externos, conta ainda com um grupo de bolsistas colaboradores que atuam nos diferentes cursos ofertados, exercendo as funções de coordenação de curso, coordenação institucional do programa, coordenador de tutoria, equipe de formação multidisciplinar, tutores e professores formadores (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 84).

Arruda e Arruda (2015), com base nas contribuições de Barreto (2010), apontam para os problemas que o modelo de financiamento externo ocasionou para a consolidação da EaD no interior dos estabelecimentos públicos de ensino. Para os autores,

Barreto (2010) aponta como fragilidades dessa iniciativa a dependência de órgãos governamentais, bem como a dependência de órgãos de fomento para financiamento das bolsas pagas para os profissionais envolvidos. Ou seja, tratava-se de uma iniciativa de caráter “excepcional”, uma vez que reconfigurava a organização do trabalho e do financiamento da Educação Superior pública. Conforme veremos, essa iniciativa se tornou a marca da EaD nas políticas públicas brasileiras, com impactos significativos na consolidação dessa modalidade de educação no país (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 327-328).

Para além desse panorama, a apresentação da programação das ofertas de vagas, no âmbito de cursos novos, parece reforçar o estágio ainda inicial do Instituto Gama no que diz respeito à institucionalização da EaD. A projeção de novas ofertas do PDI⁸⁶ estabelece a abertura de:

⁸⁶ Em consulta realizada junto ao Instituto Gama, ratificou-se que a projeção das novas ofertas de EaD do PDI vigente são em sua totalidade para cursos institucionais e com financiamento próprio.

- ✓ 75 (setenta e cinco) cursos presenciais nos diversos níveis.
- ✓ 02 (dois) cursos de Educação a Distância.
- ✓ 02 (dois) cursos semipresenciais.

Gráfico 14 - Previsão de ofertas – Instituto Gama



Fonte: PDI, 2019.

Da proposta de novos cursos de EaD se estabelecem a abertura de 01 (um) curso técnico em Redes de Computadores e de 01 (um) curso de licenciatura em EPT, ambos institucionais, a serem implantados no *campus* avançado IGAvB. No caso do curso da licenciatura, a previsão da implantação se dá em parceria com polos associados: o *campus* avançado de IGAvB é a sede ofertante, e as unidades de IGPeA, IGPeB, IGPeC, IGPeD, IGPeE e IGPeG são polos associados. Nesse caso, a projeção de 02 (dois) cursos EaD previstos no PDI reforça a cautela desse instituto no que diz respeito ao processo de institucionalização da EaD. Para além dessas duas ofertas na modalidade a distância, os outros 02 (dois) cursos tem a alcunha de “semipresenciais”, em nível de pós-graduação, previstos para ocorrer no *campus* de IGPeE.

Em 2019 está previsto o primeiro curso de graduação à distância totalmente institucionalizado no Instituto Gama. A Licenciatura em Educação Profissional e Tecnológica – Formação Pedagógica oferecerá 300 vagas em sua primeira oferta prevista para início de maio/2019, com objetivo de oferecer formação pedagógica aos

docentes graduados não licenciados do Instituto Gama, capacitando-os a atuar com conhecimentos teórico-práticos específicos para o exercício do magistério na educação profissional técnica de nível médio, de acordo com os eixos tecnológicos do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 85).

Desse modo, chama a atenção a pequena previsão de cursos de EaD no PDI do Instituto Gama, isto é, de um total de 79 (setenta e nove) cursos projetados, pouco mais de 2,5% das ofertas foram planejadas para a modalidade. A tímida projeção de ofertas próprias delineia que o estágio da instituição em relação ao desenvolvimento de políticas institucionais de EaD ainda é incipiente e parece denotar grande cautela, mesmo com a sinalização da RFEPCT na direção das ofertas próprias e com diretrizes organizacionais e de financiamento para isso.

Há, contudo, de se relativizar, conforme já se discutiu anteriormente: há dificuldades enfrentadas pelas instituições federais de ensino, tanto no tocante à queda de investimentos e contingenciamentos, como no tocante aos cortes que a rubrica EaD vem sofrendo junto com outras áreas - a previsão orçamentária para oferta de cursos próprios, no caso da modalidade a distância, é bastante recente, pois, conforme se apresentou, tal destinação orçamentária pela MO/CONIF, no caso de cursos sem fomento externo, só começou a ser contabilizada em 2018⁸⁷.

Essa prudência também pode estar relacionada à mudança do modelo, no que diz respeito à transição de centro de referência para *campus* avançado IGA_vB, pois, apesar de se esperar por um papel de núcleo gestor responsável pela expansão dessa modalidade no plano institucional, essa perspectiva deve se consolidar aos poucos, principalmente no que concerne às metas e objetivos estratégicos estabelecidos pelo plano - ainda que na esfera formal isso seja ressaltado pelo texto dedicado à EaD.

Ferreira e Mill (2014), no entanto, avaliam, com base nas ideias de Souza (2012), que o processo da institucionalização nas instituições públicas tem um caráter realmente intrincado, como se observa nas palavras dos autores:

[...] a institucionalização da EaD como processo de inovação na educação (SOUZA, 2012) em instituições de ensino superior é extremamente complexa e de difícil

⁸⁷ Conforme se apresentou neste capítulo, as propostas do CONIF encaminhadas à SETEC/MEC sofreram cortes em torno de 50% nos anos de 2018, 2019 e 2020. Além disso, a Rede Federal vem convivendo com um cenário de contingenciamentos financeiros severos. Em 2019, o Ministério da Educação (MEC) anunciou o contingenciamento de 30% do orçamento das universidades e institutos federais. Em 2020, anunciou-se a perspectiva de corte em torno de quase 2 bilhões de reais, o que motivou diversos manifestos em torno da defesa da educação pública no país. (IFB, 2020).

implementação. De partida, o desenvolvimento de regras, políticas e procedimentos em instituições públicas é, costumeiramente, um processo lento e complexo (FERREIRA; MILL, 2014, p. 94).

No capítulo dedicado à modalidade, inclusive, chama a atenção o termo utilizado na descrição da política em que se anuncia que “o Instituto Gama apoia a oferta de cursos na modalidade EaD em seus níveis técnico, superior e de pós-graduação” (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 84). Desse modo, parece haver distinção clara entre a instauração da EaD como uma política institucional efetiva, sólida e estratégica e o fato de a EaD se colocar em um patamar intermediário e/ou suplementar ao presencial, como parece ser o caso do Instituto Gama: o consolidado de cursos vigentes e previstos de certo modo comprova essa tendência.

Há também de se considerar os desafios inerentes aos processos de institucionalização em si, especialmente aqueles relacionados às disputas e papéis exercidos pelos diferentes atores no âmbito da execução das políticas institucionais. Nesse particular, Secchi (2012), ao tratar dos casos reais envolvendo políticas públicas, afirma que os processos de implementação envolvem muitas nuances, pois, segundo o autor,

os atores encarregados de liderar o processo de implementação devem ser capazes de entender elementos motivacionais dos atores envolvidos, os obstáculos técnicos e legais presentes, as deficiências organizacionais, os conflitos potenciais, além de agir diretamente em negociações, construção de coordenação entre implementadores e cooperação por parte dos destinatários (SECCHI, 2012, p. 46).

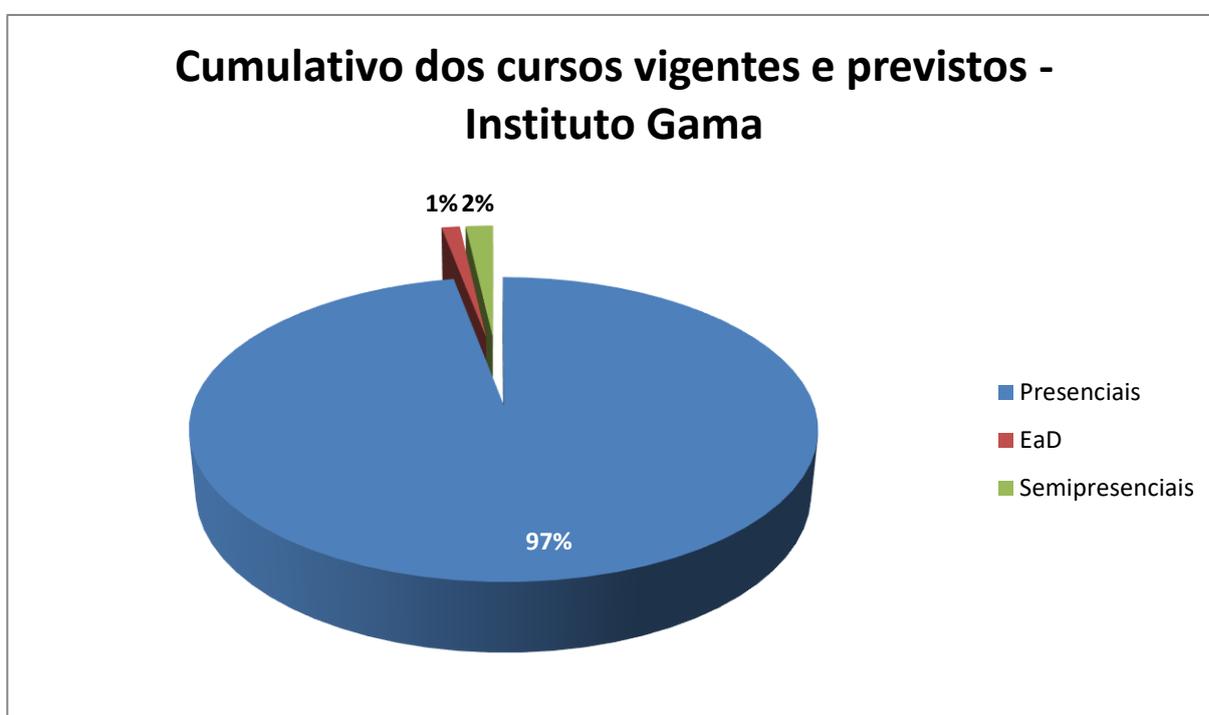
No caso específico da EaD, a modalidade ainda enfrentou no passado - e ainda enfrenta - emaranhado de preconceitos e desconfianças com relação a sua condição de modalidade legítima, o que pode representar obstáculos a mais na constituição de políticas institucionais perenes. Com relação às dificuldades que a EaD encontra, Mill (2016) esclarece:

apesar dos cenários positivos relacionados à Educação a Distância, é importante indicar que a modalidade passou por diversas dificuldades, mesmo após a sua inclusão na legislação e mesmo antes de entrar em crise. O dilema da má fama herdada de experiências anteriores e, por conseguinte, o preconceito investido contra a EaD estão entre os aspectos mais depreciativos vividos pela modalidade até a virada do século. Ainda hoje, há preconceito, mas com menor intensidade, e progressivamente a modalidade tem ganhado adesão de estranhos (MILL, 2016, p. 443).

Por outro lado, há de se destacar aspecto altamente positivo em meio aos dados quantitativos das ofertas de EaD no Instituto Gama: tal aspecto se dá no plano do nível de institucionalização global da oferta para os próximos 05 (cinco) anos. Nesse sentido, o Instituto Gama parece

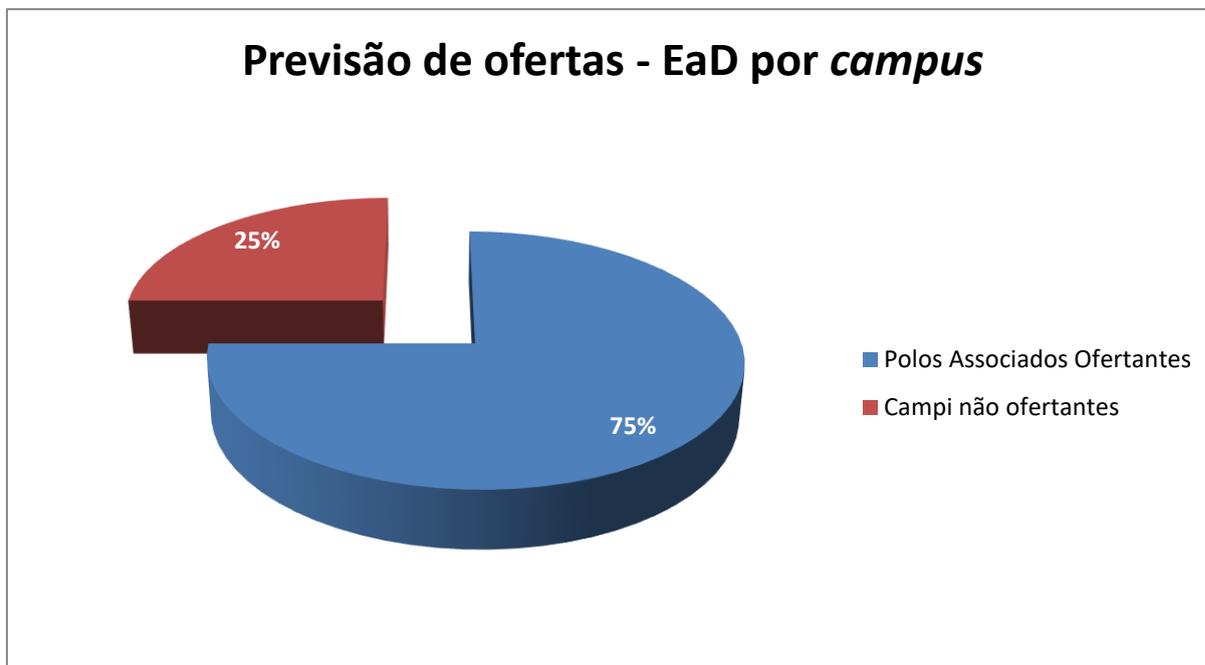
caminhar em uma direção interessante, já que o estabelecimento optou por capitanear a implantação de um curso de licenciatura sob a liderança de seu núcleo gestor, o *campus* avançado de IGA_vB, com a adesão de 06 (seis) *campi* como parceiros associados entre as 08 (oito) unidades restantes, isto é, uma adesão de 75% dos *campi*. Nesse caso, apenas IGPeF e IGA_vA não pactuaram a oferta institucional conduzida pelo *campus* avançado IGA_vB, o que pode ser considerado um grande avanço no plano da implementação da EaD e no plano do nível de institucionalização global da modalidade no Instituto Gama.

Gráfico 15 - Cumulativo de ofertas vigentes e previstas – Instituto Gama



Fonte: PDI, 2019.

Nesse contexto, a opção de iniciar a modalidade de forma modesta e gradativa pode também ser um fator positivo, uma forma de planejamento que evite um processo desenfreado e desordenado de implantação de uma política que exige diversas exigências, principalmente no cenário das instituições públicas federais. Desse modo, as precauções, a cautela e a prudência do Instituto Gama podem ter um lado altamente positivo, conforme analisado por Ferreira e Mill (2014).

Gráfico 16 - Previsão de ofertas EaD por *campus* – Instituto Gama

Fonte: PDI, 2019.

No texto do PDI, percebe-se ainda a existência premente de se tentar “marginalizar” a EaD, no sentido etimológico do termo, visto que na dinâmica institucional o capítulo dedicado à EaD apresenta metas que nem mesmo constam nas projeções do PDI. Isso se observa em relação aos cursos mantidos pelo fomento da UAB, e, neste caso, as incertezas parecem se colocar como um obstáculo importante para que tais previsões não façam parte do documento institucional dentro dos aspectos de precariedade já apontados por Arruda (2018) e Arruda e Arruda (2015).

A meta de consolidação do *campus* avançado IGA_vB como o legítimo gestor das políticas de EaD no Instituto Gama e a criação de uma comissão para implantação da institucionalização dos cursos EaD no âmbito da instituição, parecem reforçar que a dinâmica da institucionalização da modalidade está sim em andamento, se colocando como algo ainda a ser atingido, estando, por enquanto, num estágio inicial, conforme já se ressaltou.

Metas 2019 a 2023: consolidação do *Campus* Avançado IGA_vB como gestor e centralizador do Ensino a Distância no Instituto Gama; Abertura de novas ofertas dos cursos de Licenciatura em Letras, Matemática e Computação, previsão de entrada de 680 alunos até o início de 2020; Criação de uma comissão para estudos para implantação da institucionalização dos cursos a distância no Instituto Gama, bem como a análise de viabilidade de novos cursos técnicos e superiores a distância na região; Criação, em 2019, do primeiro Curso de Graduação a Distância (A Licenciatura em Educação Profissional e Tecnológica – Formação Pedagógica) com

oferta inicial de 300 vagas; Criação do primeiro Curso Técnico a Distância totalmente institucionalizado do Instituto Gama (INSTITUTO GAMA, 2019, p. 86).

A tímida inclusão da EaD como política institucional se mostra durante o restante do documento do PDI. Nas 85 (oitenta e cinco) páginas que se sucedem existem poucas menções à modalidade, com exceção da importância das TDIC na organização didático pedagógica dos cursos. No mais, na maioria dos delineamentos institucionais que justificariam um planejamento para oferta da modalidade, como a gestão de pessoal, a descrição da estrutura administrativa e organizacional, o detalhamento sobre ações de expansão de acesso, o atendimento discente e apoio aos estudantes, não se menciona a realidade ou a especificidade da EaD.

Mill e Veloso (2021), a partir das contribuições de Chaquime (2019), afirmam que a incorporação da Educação a Distância na estrutura administrativa e organizacional das instituições passa pela absorção de alguns indicadores. Para os autores, esses elementos podem ser representados pela existência de uma estrutura para gerenciar e apoiar a modalidade; pela implantação de uma política a distância em cursos presenciais; planejamento de recursos humanos para atuação na EaD; esforço docente com carga horária para formação EaD; contemplação dos alunos da EaD em normas acadêmicas específicas; orçamento próprio; tratamento igual de coordenadores de cursos presenciais e a distância; sistemas de gestão acadêmica integrados para os estudantes EaD; representação da EaD nas instâncias colegiadas, inclusive habilitados para participação em eleições; participação em programas institucionais de pesquisa e outros; integração dos polos de apoio presenciais para participarem ativamente na gestão institucional (MILL; VELOSO, 2021, p. 110-111).

O PDI trata da inclusão da diversidade dos estudantes com alguma deficiência, de ações de assistência e auxílio estudantil, evasão e acompanhamento da permanência sem nenhum destaque para a EaD. No texto ainda são projetadas expansões de infraestrutura física, de equipamentos e de acervos de biblioteca, incluindo o *campus* IGAvB, sem estabelecer, todavia, nenhuma meta ou desenvolvimento de alguma ação para estruturar a modalidade. Nas 85 (oitenta e cinco) páginas de tal documento, a única referência à infraestrutura de EaD que diretamente remete à área diz respeito à existência de salas de *web* e videoconferência para a modalidade nos *campi* IGPeB e IGPeD. Mesmo assim, esse tipo de equipamento pode ter a aspiração e expectativa de utilização em uma perspectiva mais global, não sendo específica para a modalidade, ainda que estabeleça conexão com suas ações.

Por fim, o PDI também trata da capacidade financeira, se restringindo a informar que programas externos como UAB são mantidos com recursos externos. Mais uma vez não se apresenta nenhuma informação ou previsão de investimentos ou dedicação de recursos para a modalidade no plano institucional, muito menos em relação ao novo padrão de financiamento interno com

base na MO/CONIF. Isso dá pistas de que a EaD no Instituto Gama ainda se encontra numa etapa que busca integração institucional: o paralelismo dos programas parece ter imposto uma barreira à incorporação da EaD nos textos oficiais, ainda que as diretrizes organizacionais do CONIF apontem na direção de novas formas de financiamento e modelos de oferta (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B).

6.9.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Gama: as previsões para o triênio 2018-2020

Consultas realizadas junto ao Instituto Gama demonstram que a instituição tem executado algum orçamento na EaD somente quando este tem caráter complementar a sua matriz oficial. Nesse caso, os investimentos na modalidade têm sido feitos no caso desse instituto manter ofertas oriundas dos programas externos vinculados ao MEC (no tocante ao pagamento de bolsas e outras despesas para executar as políticas do ministério). Em tal contexto, não se tem investido recursos do próprio orçamento do Instituto Gama para ações da EaD no plano institucional, com exceção de demandas pontuais na parte de infraestrutura tecnológica, conforme informado pela Direção do campus avançado IGAvB.

De tal maneira, os dados homologados pela SETEC/MEC nas matrizes orçamentárias de 2018-2020, do Instituto Gama, estabeleceram na EaD:

Tabela 4 - Dados orçamentários EaD – Instituto Gama

Dados Orçamentários – Educação a Distância do Instituto Gama (2018-2020)

Ano Base/Fonte		Recurso gerado pela EaD na (MO/CONIF)	Orçamento planejado/destinado à EaD no ano
2018	EaD	R\$ 683.197,07	
	Linear	R\$ 124.505,76	
	Assist. EaD	R\$ 262.622,58	
	Total	R\$ 1.070.325,41	Sem destinação formal
2019	EaD	R\$ 534.092,31	
	Linear	R\$ 105.139,77	
	Assist. EaD	R\$ 146.642,72	
	Total	R\$ 785.874,80	Sem destinação formal
2020	EaD	R\$ 429.408,15	
	Linear	R\$ 80.075,35	

	Assist. EaD	R\$ 342.473,22	
	Total	R\$ 851.956,72	Sem destinação formal
2018- 2020	Bloco EaD (Total)	R\$ 2.708.156,93	Sem destinação formal

Fonte: INSTITUTO GAMA, 2022.

Os dados apresentados anteriormente mostram que a EaD do Instituto Gama recebeu, entre os anos de 2018 e 2020, um total de R\$ 2.708.156,93 (dois milhões, setecentos e oito mil, cento e cinquenta e seis reais e noventa e três centavos), no bloco Educação a Distância de sua matriz orçamentária, oriundos de recursos da distribuição linear da área, além de matrículas ponderadas de programas externos adicionados os montantes relativos à assistência estudantil para os alunos da modalidade.

O orçamento da EaD, contudo, mostra, conforme já se explicitou, que o Instituto Gama não tem destinado formalmente recursos de sua matriz orçamentária para a indução da EaD, já que o estabelecimento, até o momento, só realizou gastos com a modalidade por meio de TED's recebidos pelo MEC e voltados à manutenção dos programas externos, como e-Tec Brasil e UAB, panorama este que até 2022 tem se mantido inalterado.

6.9.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Gama: delineamentos gerais

A regulamentação docente do Instituto Gama é a resolução 53 de 24 de agosto de 2017. Segundo informações deste instituto, o documento atual se encontra em revisão para ser atualizado em breve. Pela data de sua publicação, observa-se que a presente normativa tem como texto referencial a Portaria SETEC/MEC 17 de 13 de maio de 2016.

A estrutura da resolução é bem resumida, constando sua estrutura básica de disposições gerais, além dos itens finalidade, plano e relatório individual de atividades, além das partes relacionadas às atividades de ensino, pesquisa, pós-graduação e inovação, extensão, gestão/representação e acompanhamento das atividades docentes.

No âmbito da EaD, a regulamentação cita a modalidade a distância nas atividades de ensino a partir da expressão “presenciais e a distância”, citando os variados níveis de oferta nos quais o

docente poderá atuar. Outra alusão, ainda que implícita, se relaciona aos ambientes em que o professor poderá lecionar, isto é, “atividade teórico-prática desenvolvida em salas de aula, em laboratórios, em campo, em ambientes tecnológicos”, o que remete aos AVA’s, incluindo, portanto, a EaD – contudo, e mesmo com as exceções previamente pontuadas, quase não há registros de EaD na resolução 53/17. A ausência da modalidade também se repete na pesquisa, pós-graduação e inovação, extensão, gestão e representação institucional. Na parte do acompanhamento das atividades também não há qualquer detalhe sobre as especificidades da área.

Mesmo nos anexos para a elaboração dos planos e relatórios, a estrutura é demasiadamente genérica, sem registro ou diferenciação, com relação à modalidade a distância. A única exceção fica por conta da tabela de especificações, em que se divide as ações em ensino, pesquisa, extensão, gestão e representação institucional. Nesse caso, há uma linha dedicada a “aulas na modalidade EaD sem remuneração”. Nesse aspecto, a impressão é a de que essa demarcação não parece ser sinalização na direção do processo de institucionalização da modalidade como uma tendência próxima e presente, mas parece denotar outro sentido: a percepção passada é a de que a EaD no Instituto Gama ainda funciona pelo *modus operandi* dos programas externos; e como a regulamentação só permite o registro de professores não bolsistas, a normativa precisa demarcar essa situação, ainda que a realidade vigente seja outra.

Dessa forma, mesmo que o cenário seja caracterizado pela presença de apenas uma oferta própria e institucional, no caso da regulamentação docente, o item registrado não vai na direção da regulamentação das especificidades da EaD ou no sentido de apresentar caminhos para a institucionalização das ofertas, mas, ao contrário, se preocupa em reafirmar que os docentes vinculados aos programas externos não podem computar sua carga horária quando da participação nessas políticas. Deste modo, a sinalização não vai ao encontro de uma política afirmativa em torno de institucionalizar as atividades da modalidade a distância, mas de reforçar que as denominadas políticas fomentadas externamente não fazem parte do rol do trabalho regular desenvolvido na instituição pelos professores envolvidos nesta tarefa.

Além disso, a resolução 53/17 não incorporou aspectos do debate sobre esforço docente dos GT’s de EaD do CONIF, nem com relação à preparação de disciplinas/cursos EaD com antecedência e com equivalência de cargas horárias, nem na inclusão da função dos professores mediadores como apoio às ofertas. Não há também nenhum apontamento na direção das

diferenças de organização do trabalho pedagógico, formas de registro ou cálculos de carga horária, dentre outros aspectos que contemplem a EaD⁸⁸.

6.9.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Gama⁸⁹ acerca da institucionalização da EaD (*checklist*)

No caso do Instituto Gama, no plano da regulamentação e dos níveis de incorporação da EaD nos documentos institucionais existentes, a avaliação por parte da coordenação institucional dos programas⁹⁰ é a de que tanto no PDI, como no PPI, tal incorporação pode ser vista como satisfatória, à medida que se leva em consideração o estágio em que se encontra a instituição com relação à modalidade. Em tal contexto, aquilo que se apresenta nos textos oficiais possui certa coerência. No entanto, em relação à RAD, na visão da coordenação, ela não incorpora de maneira satisfatória as especificidades da modalidade a distância, precisando, portanto, passar por atualizações. Já sobre a principal normativa de EaD, o Instituto Gama não dispõe de nenhum documento que direcione as ações da modalidade.

Segundo a coordenação existe ainda uma comissão de institucionalização de EaD que tem encaminhado propostas para a criação de equipes que vão atuar na regulamentação complementar da modalidade em nível institucional, com destaque, inclusive, para a própria RAD, que deve sofrer modificações e adequações para atendimento das particularidades da área.

Sobre o nível de integração da EaD em relação às demais áreas institucionais, pode se dizer que tal processo é apenas parcialmente satisfatório. Durante o período da pandemia, até houve melhora significativa na interlocução com determinadas áreas institucionais; porém, essa articulação necessita de melhorias substanciais para o avanço da EaD institucionalmente.

⁸⁸ O Instituto Gama publicou em 2020 a Instrução Normativa 17 de 21 de outubro com normas complementares à regulamentação da atividade docente em função da excepcionalidade da Pandemia da COVID-19, porém, sem repercussões para a EaD, mas com apontamentos apenas para o ensino remoto.

⁸⁹ No Instituto Gama, a condução da política de EaD está compartilhada entre a Coordenação dos programas externos de fomento e a Diretoria do *Campus* Avançado IGA vB.

⁹⁰ No Instituto Gama a figura do Núcleo Gestor de EaD é centralizada no IGA vB, que concentra formalmente as ofertas da modalidade. A unidade, que também oferta cursos presenciais, dispõe de uma coordenação institucional de EaD que se responsabiliza pelos programas de fomento externo, também colaborando com a discussão institucional da área.

Na esfera dos desenhos e modelos, com relação aos modelos de oferta, o padrão adotado até o momento é o formato com sedes e polos associados na própria instituição. Nesse caso, não existe perspectiva de se utilizar polos parceiros, que devem ser acionados somente em caso de pactuações externas e com demandas específicas. Com relação aos polos associados, estes somam entre 02 (dois) a 05 (cinco) atualmente.

Sobre a questão do nível de capilaridade das sedes ofertantes, o Instituto Gama mantém apenas 02 (duas) sedes, o IGA_vB e o IGA_vA; portanto, está abaixo dos 25% de unidades com oferta, em comparação com a totalidade dos *campi*. No que diz respeito aos modelos de gestão da EaD, o desenho privilegiado é o de um *Campus* EaD centralizado, o já citado IGA_vB. Todavia, segundo a coordenação, a comissão de institucionalização interna tem tratado do tema, e a tendência é pela reorganização deste desenho com a criação de uma diretoria de EaD na Reitoria para intermediar e colaborar com a condução da política, de forma conjunta com o IGA_vB.

Na esfera dos processos de organização pedagógica dos cursos e da organização do ensino, especialmente no que se refere aos diferentes agentes e colaboradores, a opção do Instituto Gama foi por um desenho didático otimizado e com adaptações em relação ao modelo de fomento externo, no qual os docentes acumulam certas funções sem dispor da função de tutoria, equilibrando os momentos presenciais nos polos associados.

Não há, no momento, nenhuma métrica institucional com relação ao quantitativo de docentes ou tutores/mediadores por aluno e no âmbito das práticas adotadas; já na avaliação da coordenação, existe um equilíbrio entre as concepções de Educação Profissional e EaD, pois nos cursos desenvolvidos na esfera institucional existe preocupação em estabelecer momentos presenciais e garantir práticas de estágio, dentre outras ações de integração.

Do ponto de vista do financiamento, a EaD tem gerado sim recursos financeiros para o orçamento institucional do Instituto Gama. Entre 2018-2020, esses valores somaram R\$ 2.708.156,93. Entretanto, quando se analisa a relação entre o que a EaD é capaz de gerar no orçamento institucional e os níveis e/ou percentuais de investimento que são planejados para a indução da modalidade, isto é, na perspectiva de uma reuplicação, o Instituto Gama ainda não conseguiu destinar partes de seu orçamento para a EaD institucional, com exceção de pequenos investimentos pontuais.

Segundo informações dos dirigentes desse instituto, não existe orçamento formal dedicado atualmente para a EaD no Instituto Gama. Os recursos até então aplicados sempre foram oriundos do orçamento externo dos programas do MEC, o que sinaliza para uma forte tendência de realocação dos recursos recebidos pela EaD. Também não se tem conhecimento sobre os repasses regulares da matriz linear, de matrículas da EaD dos programas externos ou da assistência estudantil voltada à modalidade para a indução dessa área, conforme se apurou com a Coordenação Institucional dos Programas de Fomento Externo com a confirmação da Direção do *campus* avançado IGA vB. Mesmo com relação a única oferta institucional desenvolvida na instituição, não houve utilização de recursos financeiros para sua viabilização, conforme relatado pela coordenação institucional dos programas.

Na perspectiva da coordenação, e considerando aspectos referentes aos recursos de pessoal, estaria aí grande gargalo atual para o crescimento da EaD do Instituto Gama - a ausência de pessoal, na figura de técnicos e professores para alavancar a modalidade. Nesse caso, a convivência com a falta de códigos de vagas para ampliação dos quadros de pessoal e a impossibilidade de contar com FG's e CD's, além de outros investimentos em infraestrutura, têm impedido o crescimento da EaD na instituição: há a inexistência de políticas de contratação e captação de colaboradores para a expansão das ofertas próprias neste momento.

O que se tem tido de novidade, com relação a ofertas, sempre está sujeito a existência de oportunidades externas, como foi o caso do Programa Novos Caminhos do Governo Federal, o qual contou com a adesão da área da Extensão e descentralizou as ofertas junto a vários *campi* do Instituto Gama. Nesse caso, não houve a participação ou a gestão do IGA vB - a grande expectativa é pelo aumento da estrutura de pessoal, no sentido de poder contar com mais servidores para alicerçar a possibilidade de expansão/institucionalização.

No plano da formação e capacitação, existem iniciativas, mas exclusivamente para o fomento externo. Sobre a capacidade de alocar pessoal efetivo para a EaD institucional por intermédio de técnicos e docentes, o Instituto Gama não dispõe de nenhum servidor de carreira para a área e nem mesmo de colaboradores temporários. A instituição também não apresenta nenhum quantitativo de funções gratificadas ou cargos de direção voltados para a EaD.

No plano das ofertas institucionais, o Instituto Gama possui 02 (dois) cursos de fomento interno, sendo 01 (um) em nível superior de graduação, com um quantitativo de matrículas entre 501 (quinhentas e uma) e 1000 (mil) matrículas; e outro técnico de nível médio, com quantitativo

de até 200 (duzentos) estudantes. Até o momento, esse instituto vem tendo a experiência de oferta do curso de licenciatura na área da Educação Profissional e Tecnológica, em nível de graduação, implantado no ano de 2020 – voltada especificamente à formação de professores não licenciados, além de também implantar, no mesmo ano, pela iniciativa do *campus* IGAvA, curso técnico de nível médio em Administração (a experiência da licenciatura contou com polos localizados regionalmente nas próprias unidades do Instituto Gama e o curso técnico em Administração é uma oferta administrada na própria sede do campus IGAvA).

O Instituto Gama também tem utilizado do expediente e da mobilidade docente, com docência compartilhada por diversos *campi*, com práticas na sua maioria *online* e com poucos encontros presenciais. A estrutura mais enxuta e reduzida levou em consideração a inexistência de recursos financeiros para a área, conforme se destacou. A instituição não apresenta cursos de curta e média duração, como FIC, extensão e MOOC, nem ofertas de nível superior na pós-graduação, não tendo, portanto, quantitativo de matrículas nos respectivos níveis. Para acompanhamento das ofertas de EaD, o Instituto Gama utiliza-se da estrutura de avaliação institucional da CPA para monitoramento de suas ofertas.

O panorama de infraestrutura disponível para EaD do Instituto Gama indica a existência de serviços de bibliotecas virtuais/eletrônicas e a inexistência de repositórios de recursos educacionais e/ou objetos de aprendizagem. Quanto aos espaços de produção de materiais, estúdios e laboratórios, o instituto dispõe de 01 (um) estúdio, além de contar com sistemas acadêmicos integrados aos ambientes de aprendizagem da EaD. O Gama também mantém estrutura de *datacenters* para hospedagem dos AVA's institucionais.

6.10 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Delta: o que dizem os documentos?

6.10.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Delta

Em levantamento realizado por e-mail junto à Coordenação Geral de EaD do Instituto Delta, foi informado que o documento referencial de EaD, isto é, a regulamentação que oferece diretrizes ou orientações e que se configura como o principal texto oficial deste instituto para normatizar as ações/políticas para a modalidade ainda está em processo de construção. Segundo

a coordenação, tal processo tem sido conduzido com a participação dos *campi* e do Fórum de Educação a Distância, instância ligada à Pró-Reitoria de Ensino.

6.10.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Delta

O PPI do Instituto Delta contempla a EaD, especificamente, no âmbito das políticas de ensino. Nesse caso, no sumário da proposta pedagógica, a EaD aparece como um dos itens integrantes do projeto institucional. No entanto, e embora a EaD se apresente como tópico do PPI, a modalidade pouco integra as demais áreas institucionais do documento - exemplo disso pode ser percebido no subitem “organização didático-pedagógica” do tópico “concepções político-pedagógicas”: em tal tópico, a EaD é timidamente mencionada, de forma indireta, em parte referente à incorporação do Ensino Híbrido, delineando alinhamento às proposições contidas nas diretrizes organizacionais para a EaD do CONIF (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019). Há ainda menção neste mesmo tópico, no subitem sobre os “processos de ensino aprendizagem”, acerca da participação de tutores como integrantes do grupo de servidores da instituição nas modalidades presencial e a distância.

Essa é uma questão que necessita ser problematizada, já que, em regra, o grupo de tutores dos Institutos Federais mineiros é mantido por força de bolsas oriundas de programas de fomento externo, como UAB e e-Tec Brasil. Mill e Veloso (2021), ao analisarem essa dependência, a partir da experiência com o sistema UAB, e tendo como base as considerações de Belloni (2013), afirmam que essa organização do trabalho docente instaurado no interior das instituições públicas tem representado uma das grandes barreiras a serem transpostas para uma efetiva institucionalização da EaD, uma vez ser necessário que os trabalhadores da EaD sejam agregados aos quadros funcionais das instituições, conforme expresso no trecho a seguir:

a docência é um aspecto essencial para a constituição do processo de ensino-aprendizagem de qualidade. Todavia, como se observou Belloni (2013), o sistema UAB, na forma como se constituiu, peca no fomento à institucionalização da modalidade, pois economiza justamente na remuneração e na organização do trabalho docente, ainda que seja um dos pontos mais complexos e cruciais para a qualidade do ensino-aprendizagem. Em outras palavras, a incorporação orgânica da EaD no seio de uma instituição presencial pressupõe que os docentes (inclusive tutores, do nosso ponto de vista, embora a legislação atual não os tenha como docentes) possuam vínculo formal com a instituição, assim como os docentes das atividades presenciais (MILL; VELOSO, 2021, p. 111).

Por fim, encontra-se ainda no texto do PPI menção à EaD em “todos os níveis e modalidades” - no subitem “currículo” - e a expressão “todas as modalidades” no tópico “internacionalização”. Com exceção desses registros, é possível observar, de forma geral, que a EaD é praticamente silenciada nos outros tópicos de referido PPI: em parte referente às “concepções político-pedagógicas” - subitens “prática profissional”, “atividades complementares” e “estágio curricular supervisionado”, “perfil do egresso” e “acompanhamento de egresso” a EaD não é citada. Nos outros tópicos do PPI, como “organização dos sistemas de ingresso”, “responsabilidade social e ambiental” e “permanência e êxito”, apesar de se demarcar outras referências de oferta, como FIC’s e outros modalidades de cursos, a EaD também não é mencionada, com a ressalva do termo genérico “em todos os níveis e modalidades”, no item “permanência e êxito”.

No Instituto Delta, também são perceptíveis os desafios que a tarefa da institucionalização impõe para uma articulação com as demais áreas, aspecto que tem sido bastante recorrente nos demais institutos. Nesse aspecto, Ferreira e Mill (2014), ao refletirem sobre a atenção ao atendimento a referenciais de qualidade na EaD, tomando como base o Ensino Superior, destacam que um dos elementos de institucionalização da modalidade passa justamente pela capacidade desta integração com diversos órgãos, áreas e setores:

para atingir o objetivo da oferta democrática e qualificada de Ensino Superior por meio da EaD, espera-se de um curso a distância que atenda às diretrizes e aos referenciais de qualidade para a educação a distância (BRASIL, 2013a). Nesse sentido, abaixo, destacamos e descrevemos sucintamente alguns aspectos que consideramos importantes para a qualidade da EaD [...]. a) institucionalização da modalidade: integração ao plano de desenvolvimento institucional e aos conselhos deliberativos das instituições públicas de Ensino Superior, alinhamento às políticas de gestão de formação das unidades acadêmicas, disseminação das TDIC no ensino presencial; organicidade entre modalidade presencial e a distância; e alinhamento às políticas institucionais de avaliação (FERREIRA; MILL, 2014, p. 88-89).

Já Mill e Veloso (2021), ao discutirem sobre a gestão estratégica da EaD, reforçam que um dos pilares desse processo recai sobre a institucionalização da modalidade no seio dos estabelecimentos de ensino, o que representa exatamente a capacidade de articular a EaD às demais atividades das organizações educacionais. Para eles,

a institucionalização da EaD é um desejo de quase todos os gestores da modalidade e, também, representa uma grande evolução para o estágio das iniciativas de EaD brasileiras. Em outras palavras, ter todos os processos da modalidade a distância em plena articulação com as atividades regulares da instituição, sendo realizados pelos

mesmos setores e sujeitos que já executam para a educação presencial, está na base da institucionalização da modalidade (MILL; VELOSO, 2021, p. 59).

No tópico Ensino, Pesquisa e Extensão e em seus subitens “gestão do ensino, da pesquisa, pós-graduação e da extensão”, “parcerias e fomento aos projetos de ensino, pesquisa e extensão” e “políticas de ensino”, que contemplam ofertas como FIC, EP técnica de nível médio e EPT – graduação, novamente há somente a expressão genérica “todos os níveis e modalidades”, sem nenhum registro sobre EaD. Na parte dedicada à política estudantil, na qual se mencionam referências a bolsas, auxílios socioeconômicos e outras formas de atendimento, tais como mobilidade e diversidade, ações afirmativas, esporte/cultura e representação estudantil, a EaD também não é mencionada, demonstrando a quase inexistente incorporação dos estudantes da modalidade à realidade institucional. Essa é uma questão já ponderada por Arruda e Arruda (2015), quando discutem acerca da não possibilidade desses discentes viverem experiências institucionais completas, como terem acesso a auxílios socioeconômicos ou experiências sólidas no âmbito das atividades de pesquisa e extensão, por exemplo.

Nesse sentido, fica claro que a EaD ainda se coloca como uma área separada das demais políticas institucionais, vez que não integra o ensino de forma mais explícita, ou a extensão e pesquisa. A exceção fica por conta de menção feita na parte referente à pós-graduação *lato sensu*, na qual são sinalizadas ofertas podem ser efetivadas “no presencial e a distância” – e no mesmo contexto em que tal referência é realizada, tem-se explícita no texto afirmação sobre o “desafio da manutenção da qualidade das ofertas”, denotando, de certa forma, que a expansão de cursos a distância ocupa um lugar que exige “cuidados” ao ser implementada no plano do desenvolvimento institucional.

A oferta de pós-graduação *lato sensu* será realizada nas modalidades presencial e à distância, o que configura um grande desafio de manutenção da qualidade. A ampliação da oferta de cursos *lato sensu* também servirá de estratégia para consolidar as linhas de pesquisa e fortalecer futuras propostas de cursos *stricto sensu*. Para os cursos *lato sensu*, as diretrizes apontam para o maior suporte aos trabalhos realizados. Além disso, é necessário criar uma sistemática de avaliação que permita avaliar os cursos de forma permanente, auxiliando para a melhoria da qualidade (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 73).

Com relação às ressaltas e reservas que a EaD ainda enfrenta, Mota (2009), ao tratar das potencialidades da pesquisa para o fortalecimento e desenvolvimento da EaD, afirma que o incentivo de programas de bolsas nessa área institucional poderia ter consequências altamente

benéficas para a consolidação do campo, especialmente no contexto das universidades. Segundo a autora,

[...] a implementação do Programa de Bolsas de Pesquisa em EAD constitui uma iniciativa ímpar que possibilitará a consolidação de uma comunidade de pesquisadores e o reconhecimento da EAD como área de pesquisa. O impacto dessa ação nas universidades será imediato e de consequências muito positivas, uma vez que a EAD ainda é vista, por alguns setores da comunidade acadêmica, com certos preconceitos (MOTA, 2009, p. 302).

A EaD, deve-se ressaltar, já se constitui como modalidade com enorme potencial para integração com as áreas da extensão e pesquisa, seja por meio da capilaridade de polos, seja ao se considerar a sua capacidade de expansão, principalmente nas localidades em que instituições não dispõem de *campus* presencial. A estrutura da EaD, nesse caso, poderia otimizar a oferta de cursos, como os MOOCS, e outras estratégias, tais como propostas de curricularização da extensão ou expansão das políticas de pós-graduação.

No entanto, no caso do Instituto Delta, isso não é demarcado ou delineado em sua proposta institucional. Mill e Veloso (2021), a partir da sugestão de diferentes autores, afirmam que a institucionalização da EaD pode se iniciar com ações paulatinas, com a aposta “na oferta de cursos de extensão, de disciplinas (de cursos a distância ou presenciais).” (Mill; Veloso, 2021, p. 107). Fica claro também que a EaD poderia sim estar contemplada na internacionalização, na articulação ensino, pesquisa e extensão, nas formas específicas de ingresso, nas políticas para permanência e êxito, mas isso ainda não ocorre, o que reflete um estágio também incipiente da EaD como política institucional.

Na parte da EaD, especificamente em tópico separado e dedicado à modalidade, afirma-se que o Instituto Delta já oferta cursos institucionalizados e que, dentro do possível, continuará com as ofertas oriundas de programas externos. Menciona-se ainda em referida parte textual que a EaD visa dar capilaridade à oferta institucional desse instituto, principalmente no que diz respeito ao sentido da ampliação de suas políticas.

O Instituto Delta oferta cursos na modalidade a distância (EaD) de forma institucionalizada (e quando possível a partir de ações financiadas por programas de governo). Os projetos pedagógicos de cursos dessa modalidade, conforme o regulamento de cada nível, podem apresentar planejamentos de encontros presenciais para atividades práticas, avaliações, entre outros, visando à qualidade do ensino a distância, na perspectiva das políticas de ensino desse documento. Nesse sentido, além de proporcionar a formação para o trabalho, os cursos a distância favorecem a

ampliação da capilaridade de atuação institucional, a inclusão digital e a formação cidadã (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 71).

A perspectiva assumida pelo Instituto Delta se identifica com as concepções de formação identificadas por Behar (2009) sobre o papel da EaD num país como o Brasil, de dimensões continentais e carências educacionais. A visão do instituto também vai ao encontro das mesmas necessidades de avanço acerca das quais discute Battestin *et al.* (2019) quando se refere ao horizonte a ser atingido pela rede:

[...] é importante avançar nesses aspectos e em outros, tais como nas discussões de educação híbrida, visando indissociabilidade entre educação presencial e a distância; em projetos em rede, envolvendo diversas instituições da Rede Federal; maior utilização dos *campi* como polos de apoio presencial, utilizando a capilaridade da Rede (BATTESTIN *et al.*, 2019, p. 80).

A parte dedicada à EaD ainda apresenta como possibilidade a oferta da modalidade no modo presencial mediante autorização dos colegiados competentes e da articulação para o desenvolvimento local/regional das áreas de atuação dos cursos - neste contexto, novamente faz-se possível observar a dissociação entre as políticas de ensino e as políticas de EaD (ainda que a modalidade esteja sobre a gestão da Pró-Reitoria de Ensino): as ações da área não fazem qualquer menção a uma política de implantação da EaD nos cursos presenciais. Nesse sentido, e quando isso é demarcado no texto, ocorre somente na parte dedicada à EaD, conforme se observa no trecho destacado abaixo:

os cursos presenciais podem ainda contar com carga horária de atividades não presenciais, possibilitando um ensino híbrido, seja na forma de suporte para componentes curriculares, seja como para a substituição integral desses componentes integrais, desde que planejados e previamente autorizados pelos órgãos colegiados competentes (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 71).

Ao se considerar o posicionamento do Instituto Delta anteriormente citado, torna-se curioso o fato do texto ter a característica de projeção, previsão e expectativa para atividades não presenciais - o que sinaliza que a implantação de um cenário marcado pelo Ensino Híbrido – mas não vislumbrar tal possibilidade como algo tão próximo. Para Matheos (2014), a possibilidade de instalar uma agenda institucional em torno de uma Educação Híbrida não livra os estabelecimentos de ensino de lidar com desafios importantes e fundamentais. Segundo a autora,

a transição de uma experiência tradicional de ensino e aprendizagem para uma híbrida não é um processo simples, desafiando os estudantes e o corpo docente a interagirem

de forma diferente um com o outro e com o conteúdo. O primeiro passo é uma clara compreensão institucional da educação híbrida, a fim de expandir e elevar a disposição do quadro docente para sua adoção (MATHEOS, 2014, p. 66).

Em uma mudança de cultura em torno da Educação Híbrida, há de se entender, também, sobretudo por meio de outras pesquisas e investigações a serem realizadas, quais as contribuições das experiências do Ensino Remoto Emergencial (ERE) adotado por diferentes instituições de ensino e em vários níveis, tanto no país, quanto no plano internacional, para o fortalecimento desse tipo de abordagem. O ERE se apresentou mundo afora a partir do ano de 2021, em vários estabelecimentos de ensino presencial, como estratégia para lidar com os desafios da Pandemia da COVID-19. Para tanto, houve a implantação de propostas não presenciais em torno do trabalho remoto e do teletrabalho e para fins de continuidade das práticas formativas de escolas e universidades, que se viram impedidas de realizar suas atividades convencionais.

Outro aspecto relevante acerca da realidade apresentada pelo Instituto Delta, refere-se aos textos relativos à EaD: tais textos parecem apontar para a necessidade de referida instituição tomar decisões em direção à implantação de uma política mais sólida para a área, que segue sendo inserida no plano das possibilidades, isto é, segue sendo vislumbrada como desejo, se constituindo como uma realidade ainda não concreta. Chama atenção, inclusive, a aparente dissociação e desarticulação de tal modalidade com as outras políticas institucionais, tendo em vista que a implantação da EaD em cursos presenciais dependeria de ofertas concretas que estão sob a liderança das Pró-Reitorias, necessitando, portanto, de melhor interlocução.

Nesse particular, a EaD do Instituto Delta parece ter que investir esforços a fim de que se alcance maior reconhecimento da modalidade, pelo menos no plano interno, mostrando sua legitimidade – realidade que, de certo modo, tem marcado a área historicamente, como explica Fernandez (2009):

em grande parte de sua história de quase 150 anos, a EAD passou por momentos críticos de pequeno ou nenhum reconhecimento, sendo, por muitos, considerada uma alternativa educacional de segunda categoria. Ao longo desses anos [...] sofreu as consequências dessa percepção negativa e seus elaboradores reagiram lutando, buscando a elevação do nível de qualidade do seu trabalho e o reconhecimento da seriedade com que o realizavam e dos benefícios sociais que ele trazia para uma população carente de oportunidades educacionais. Todo esse esforço resultou em uma vasta acumulação de conhecimentos e práticas [...] para o reconhecimento da EAD como uma modalidade educacional respeitável e com enorme potencial de

atendimento a todas as camadas sociais e a todos os níveis de ensino (FERNANDEZ, 2009, p. 401).

Outro ponto que precisa ser destacado refere-se à forma textual utilizada no PPI, na parte relativa à EaD, que parece fazer cobrança pública sobre a necessidade de melhor infraestrutura e fomento para o desenvolvimento dos cursos institucionais, a fim de que possam ser implantados em igualdade de condições com os presenciais. Contudo, e apesar dessa assertiva indicar a intenção positiva do Instituto Delta para a institucionalização da EaD, denotando perspectiva de progresso no plano da adoção de uma política institucional para a modalidade em similaridade com o presencial, por outro lado, essa parte do PPI mostra que referida instituição ainda se encontra em etapa inicial do processo, isto é, dentro de um caminho que ainda precisa ser pavimentado, necessitando, talvez, de maior prestígio e capacidade de articulação.

O texto anteriormente mencionado, inclusive, também parece solicitar - e quase fazer um apelo público - para que as unidades acadêmicas possam se constituir como polos associados de EaD, de forma que as equipes, de maneira geral, possam ter o suporte necessário para o trabalho com a modalidade. Tal fragmento textual ainda demanda providências na direção de reunir infraestrutura física, tecnológica e de pessoal para que seja possível institucionalizar a modalidade, conforme se observa no trecho abaixo:

uma vez que há na instituição direcionamento para aumento da oferta de cursos institucionalizados, é preciso que haja infraestrutura física, tecnológica e de pessoal para os cursos EaD, similar ao previsto para os cursos presenciais. Ademais, é indispensável fomentar o funcionamento das unidades da instituição também na condição de polos de EaD, com laboratórios de informática e infraestrutura para atendimento dos docentes mediadores e equipe dos setores de ensino para suporte e acompanhamento das atividades dos cursos ofertados (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 72).

Vieira *et al.* (2012), ao tratar da unicidade e da gestão da institucionalização da EaD nas Universidades Públicas, aponta para alguns caminhos da integração da modalidade no interior das estruturas institucionais e de gestão dos estabelecimentos. Segundo ela,

a introdução da modalidade a distância na estrutura presencial de ensino exige, portanto, alterações no processo organizacional, em função das características diferenciadas da educação a distância. [...] Há um centro gestor a ser criado, como já vem acontecendo em diversas universidades públicas; há um aparato tecnológico de informação e comunicação a ser introduzido e direcionado à educação a distância; há uma dimensão administrativa, pedagógica e financeira de características próprias (VIEIRA *et al.*, 2012, p. 69).

Outro item a ser considerado é o dos recursos humanos para operacionalizar atividades na própria sede da instituição, como produção programática, materiais didáticos e publicações. Nesse caso, são utilizados os recursos humanos da própria instituição, professores, tutores e estudantes monitores. A operacionalização nos polos situados nos *campi* da mesma forma (VIEIRA *et al.*, 2012, p. 70).

Por fim, a parte da EaD menciona o alinhamento da área com o Plano Diretor de TI, do ponto de vista das tecnologias e integração a sistemas de gestão acadêmica; entretanto, e apesar disso, no texto não se menciona a integração com as várias políticas institucionais fundamentais, caracterizando desintegração e certo desenvolvimento paralelo, emergente e incipiente da EaD nesse instituto.

Dessa forma, alinha-se este documento ao Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação (Pdtic), que buscará atender, nos polos-sede, a todas as demandas de capacidade para atendimento ao público-alvo, principalmente no que tange ao sistema integrado de gestão acadêmica (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 72).

Apesar desse avanço de articulação da política de EaD com o Plano Diretor de Tecnologia de Informação e Comunicação (PDTI), no sentido de atender às demandas da modalidade com relação a parte de TI e sistemas de gestão acadêmica, observa-se que, na parte dedicada à TI, a EaD não é mencionada com relação às ações empreendidas por essa área institucional, tópico que se encontra mais à frente do documento. Isso denota, de certo modo, a dificuldade de integração da EaD às demais áreas institucionais, o que é um requisito fundamental para o processo de institucionalização da modalidade, conforme já defendido por Ferreira e Mill (2014) e Mill e Veloso (2021).

6.10.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Delta

O PDI do Instituto Delta, em sua apresentação, pontua as justificativas legais para a elaboração de referido documento. Para tanto, cita o decreto 9.235/2017, no qual consta, no art. 21, a estrutura mínima para a escrita desse plano. Faz-se interessante observar que a EaD é bastante contemplada do ponto de vista dessa estrutura mínima, seja no âmbito das citações da legislação ou no âmbito da implantação de cursos, citando não só a modalidade, como também a abertura de polos e o estabelecimento de articulação entre presencial e a distância na esfera da organização didático-pedagógica. Cita-se, ainda, a descrição dos perfis de docentes e tutores, incluindo a participação de atores em instâncias colegiadas - a recomendação legal é a de que o PDI traga a oferta de EaD de forma específica, pontuando a sua abrangência geográfica e a

relação de polos, estabelecendo, durante a vigência, além da infraestrutura tecnológica disponível no plano de relação de pessoal na sede e nos polos, metodologias e tecnologias adotadas em consonância com os projetos pedagógicos e a previsão de atendimento ao público alvo, conforme já se destacou (BRASIL, 2017).

Nesse particular, um primeiro aspecto chama a atenção no PDI do Instituto Delta: apesar de ter como base estrutura mínima legal - o que contempla a EaD de forma bastante satisfatória -, referido instituto opta por não contemplar a EaD nos capítulos integrantes do plano, com a exceção de tópico de poucas páginas dedicado à área, já analisado acima, e que se encontra no interior do PPI deste instituto. Outro ponto que chama a atenção diz respeito ao fato de que o PDI atual (2021-2025) é o terceiro do Instituto Delta – e apenas um dos documentos estabelece claramente uma política específica para a EaD –, deixando a entender, pela descrição contida no histórico dos planos elaborados, que nem o primeiro, nem o atual PDI colocaram a modalidade como uma das políticas institucionais estabelecidas, apesar da descrição e da recomendação legal prevista pelo decreto 9.235/2017.

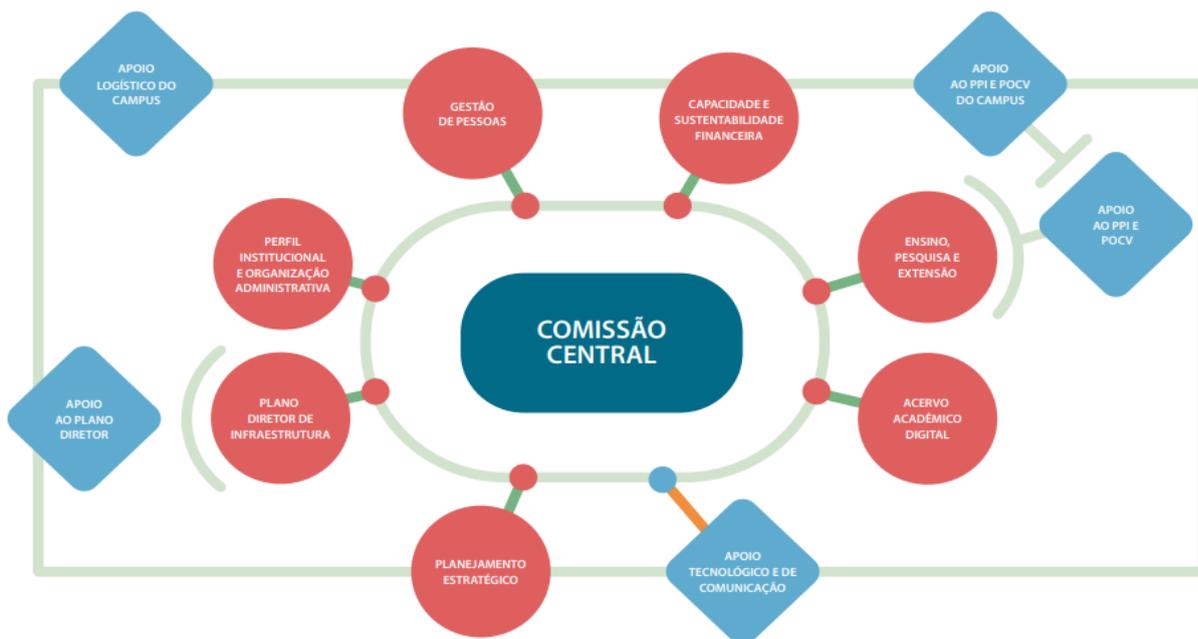
A apresentação inicial do PDI (2021-2025) explica o processo de elaboração dos planos anteriores: o primeiro PDI não demarcou a EaD pelo contexto ainda embrionário do funcionamento do instituto; o segundo já estabeleceu a área como um dos seguimentos contemplados:

[...] a construção do PDI 2009-2013 foi realizada sem o emprego de metodologias e ferramentas consolidadas de gestão. A elaboração do plano não adentrou de forma efetiva na seara do planejamento institucional, com a definição de objetivos estratégicos, indicadores e metas para o período de vigência do documento. [...] O PDI 2014-2020, o segundo PDI do Instituto Delta, com vigência 2014/2-2019, apresentou avanços significativos, dada a maior maturidade organizacional da instituição. Destaca-se em sua construção uma maior participação da comunidade acadêmica e da sociedade em geral. A construção do plano foi de responsabilidade de uma Comissão Central apoiada pelas seguintes comissões temáticas: Perfil Institucional e Planejamento Estratégico; PPI; Organização Didático-pedagógica; Plano de Oferta de Cursos e Vagas e **Política de EaD**; Plano Diretor de Infraestrutura Física; Organização e Gestão de Pessoas; Políticas de Atendimento aos Discentes; Organização Administrativa; Capacidade e Sustentabilidade Financeira; Avaliação e Acompanhamento do Desenvolvimento Institucional (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 15.)

No caso, no PDI (2021-2025), a política de EaD deixa de se constituir como um dos temas que integram as áreas de interesse que serão focalizadas para a construção do novo documento. Nesse particular, a EaD parece ter descido um degrau, já que, em tese, deveria ser contemplada nas demais áreas institucionais que formam o plano, como ensino, pesquisa, extensão, apoio

tecnológico, infraestrutura, capacidade e sustentabilidade financeira, gestão de pessoas, entre outras, especialmente se se estivesse em um estágio mais avançado de integração institucional. Cabe ressaltar que, pelo decreto 9.235/2017, a EaD deveria ser considerada, minimamente nesses termos.

Figura 4 - Áreas envolvidas no Planejamento Estratégico do PDI do Instituto Delta



Fonte: INSTITUTO DELTA, 2021.

Chaquime (2019), por exemplo, ao estudar o processo de institucionalização da EaD e tendo como *locus* de investigação a experiência da Universidade Federal de São Carlos (UFScar), afirma que essa Universidade desenvolveu arranjo estrutural que culminou com o estabelecimento de parâmetros para atender as especificidades da modalidade em diversos aspectos e dimensões, pontos que dialogam com alguns temas que se transformaram em pontos de atenção das diretrizes do CONIF. Segundo a autora,

[...] evidenciou-se, pela caracterização do arranjo estrutural proposto pela universidade, que parâmetros de qualidade foram elaborados e implementados para ofertar os cursos a distância de forma a atender as especificidades da modalidade quanto à concepção didático-pedagógica, organização da polidocência, elaboração de materiais didáticos e escolha de tecnologias, ações de apoio aos discentes, articulação com os polos de apoio presencial e financiamento (CHAQUIME, 2019, 224).

Isso parece demonstrar, num primeiro momento, que a EaD vinha pavimentando um caminho para se estabelecer como política institucional, conforme expresso no PDI passado; porém, no meio do trajeto, foi delegada novamente a um lugar de área menos prestigiada e de menor prevalência institucional: teoricamente, a EaD deveria estar integrada às políticas de ensino, pesquisa e extensão, mas o exame dos textos oficiais mostra ela ainda tem se apresentado como campo emergente, que precisa novamente “subir degraus” para se constituir como uma das áreas institucionais com maior relevância.

Ferreira e Mill (2014) já trataram da complexidade dos processos de institucionalização da EaD enfatizando que essa trajetória tende a ser lenta nos estabelecimentos públicos de ensino. Nesse particular, o próprio CONIF reconhece que tal movimento em direção à institucionalização carrega em si inúmeros desafios, conforme explicita Battestin *et al.* (2019). Segundo o autor, tais desafios vão desde tornar o trabalho docente regular na modalidade ao uso de metodologias específicas, conforme já se apresentou. Ainda segundo Battestin *et al.* (2019), viabilizar polos para ampliação das ofertas, garantir financiamento, inclusive a partir de fomentos híbridos, implantação de indicadores e assistência/condições paritárias para os estudantes da EaD também são importantes desafios a serem vencidos.

Na seara da gestão da EaD, Mill (2021) afirma que tal processo necessita de muitos aprimoramentos. Para o autor, a EaD deve ser projetada como um sistema multidimensional, por isso faz-se mister que seus procedimentos de gestão passem por um grande processo de profissionalização.

Embora de suma importância, o processo de gestão para o desenvolvimento de um bom sistema de Educação a Distância é ainda realizado com dificuldades pelo despreparo da maioria dos gestores envolvidos. Geralmente, tal gestão é feita com base nos princípios de gestão empresarial ou, no máximo, da gestão educacional; mas quase nunca do ponto de vista da gestão educacional de sistemas de EaD. A gestão estratégica no âmbito da modalidade de EaD guarda para si diversas especificidades e particularidades, que exigem e promovem um tipo de gestão muito diferente da gestão de outras atividades – tanto aquelas realizadas em contextos empresariais quanto educacionais. Pode se dizer que a profissionalização da gestão da EaD parece ainda emergente e necessária (MILL, 2021, p. 43).

Com relação às primeiras páginas do PDI, portanto, a ausência da EaD é bastante considerável, seja nas listas de abreviaturas, figuras e quadros, com uma única menção à EaD na parte que se descrevem as siglas e tímida presença, ainda que não específica, na expressão genérica “de todos os níveis e modalidades”. Mesmo nas partes dedicadas a estabelecer objetivos, finalidades

e características, a EaD não aparece como forma específica de oferta. Durante a descrição de todos os *campi*, sua história e ofertas vigentes, a EaD é sim contemplada, mas como modalidade ofertada no plano dos programas externos.

O *campus* IDPeA faz menção à EaD como sendo o *campus* pioneiro a ter ofertas de EaD; contudo, não lista os cursos que se encontram em funcionamento. O *campus* IDPeC descreve a existência de 02 (dois) cursos subsequentes (Meio Ambiente e Zootecnia) e 05 (cinco) cursos *lato sensu* (Agroecologia, Desenvolvimento Web e Mobile, Docência na Educação Profissional e Tecnológica, Ensino de Matemática e Física e MBA em Gestão Empreendedora) na modalidade. No que diz respeito ao *campus* IDPeF, há listada a existência de um curso técnico de Guia de Turismo. De tal maneira, 02 (dois) *campi* - de um total de 10 (dez) - apresentam ofertas ativas na EaD, com destaque para o *campus* IDPeC, que concentra 07 (sete) dos 08 (oito) cursos em funcionamento. No entanto, os dados que estão na descrição das unidades não são equivalentes aos apresentados nas tabelas de ofertas, o que denota desencontro entre a estrutura central de EaD e as unidades acadêmicas.

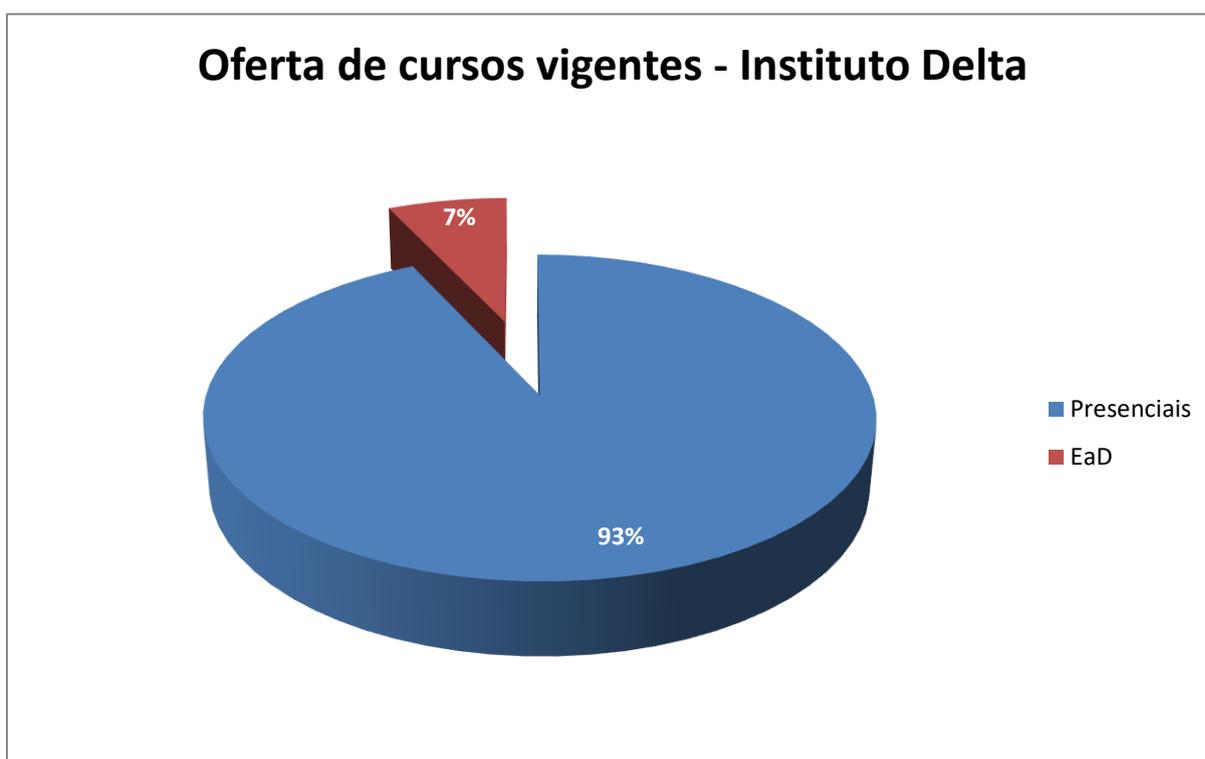
A EaD também não tem presença na estrutura organizacional do Instituto Delta: ainda que sejam apresentados órgãos colegiados, comissões, órgãos de gestão, organogramas, entre outras estruturas, a EaD não aparece como área ou subárea. Na apresentação do plano da oferta de vagas de cursos existentes são apresentadas algumas projeções, e, nesse caso, inclui-se a modalidade a distância, além dos níveis e formas oferecidas.

Nos planos de oferta de cursos vigentes, apresenta-se no PDI 2020-2025 o seguinte panorama:

- ✓ 278 (duzentos e setenta e oito) cursos vigentes: 20 (vinte) na modalidade a distância. Essa informação é contraditória em relação ao que se estabelece no início do PDI.
- ✓ Dos 20 (vinte) cursos da área da EaD:
 - ✓ 10 (dez) são técnicos concomitantes ou subsequentes.
 - ✓ 02 (dois) FIC's.
 - ✓ 01 (um) de licenciatura.
 - ✓ 01 (um) de tecnologia.
 - ✓ 06 (seis) de pós-graduação *lato sensu*.

Como já dito anteriormente, os cursos técnicos têm sido, sob a perspectiva da normatização, terrenos mais propícios para a implantação da EaD, já que os Institutos Federais têm autonomia para a criação e exclusão de cursos, aprovação de polos de apoio presencial etc., de acordo com o estabelecido pela resolução n. 01, de 02 de fevereiro de 2016. Essa flexibilidade legal também pode ser observada nos cursos de pós-graduação *lato sensu* em detrimento dos cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, que apresentam normas de regulação e supervisão mais rígidas quando da implantação de suas ofertas.

Gráfico 17 - Ofertas de cursos vigentes – Instituto Delta

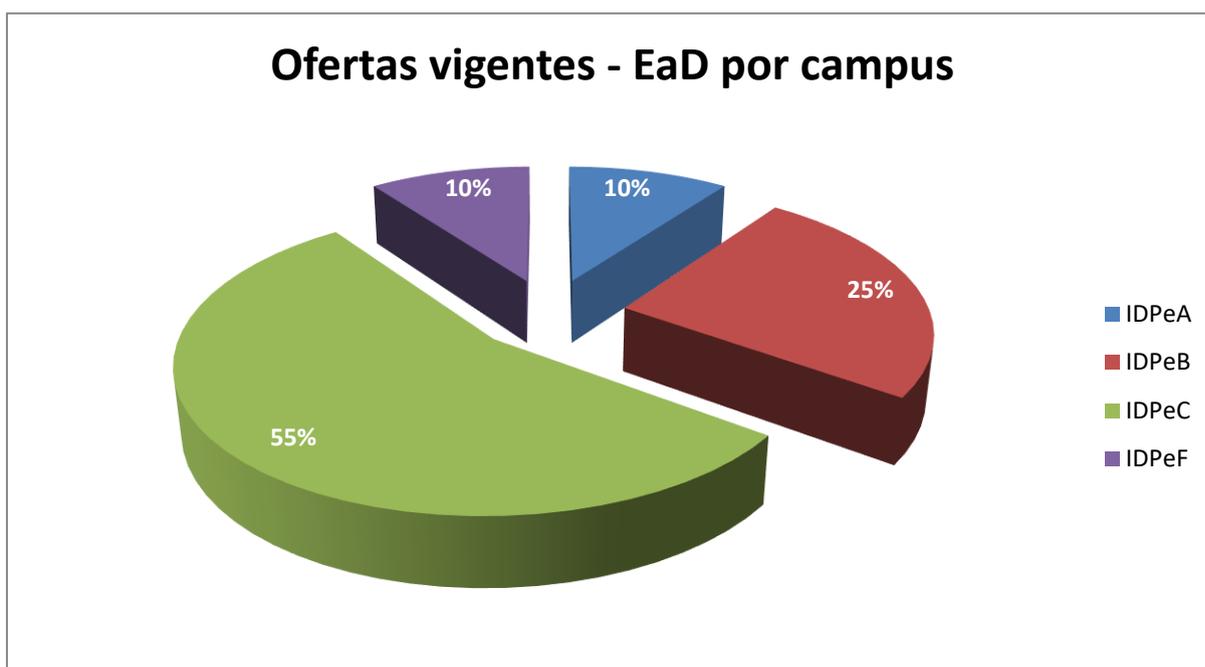


Fonte: PDI, 2019.

No universo total dos cursos 278 (duzentos e setenta e oito) cursos vigentes, 51 (cinquenta e um) são FIC's regulares, 04 (quatro) são FIC's PROEJA integrados, 03 (três) são FIC's PROEJA concomitantes, 03 (três) são técnicos integrados à EJA, 37 (trinta e sete) são técnicos integrados regulares, 76 (setenta e seis) são técnicos concomitantes e subsequentes, 29 (vinte e nove) são de graduação/bacharelados, 20 (vinte) são graduação/tecnológicos, 12 (doze) são graduação/licenciaturas, 35 (trinta e cinco) são de pós-graduação/*lato sensu* e 08 (oito) são de pós-graduação/*stricto sensu*.

De tal modo, no caso do Instituto Delta, dos 20 (vinte) cursos na modalidade de Educação a Distância, 02 (dois) acontecem em IDPeA, 05 (cinco) em IDPeB, 02 (dois) em IDPeF e 11 (onze) em IDPeC.

Gráfico 18 - Ofertas de EaD vigentes por *campus* – Instituto Delta



Fonte: PDI, 2021.

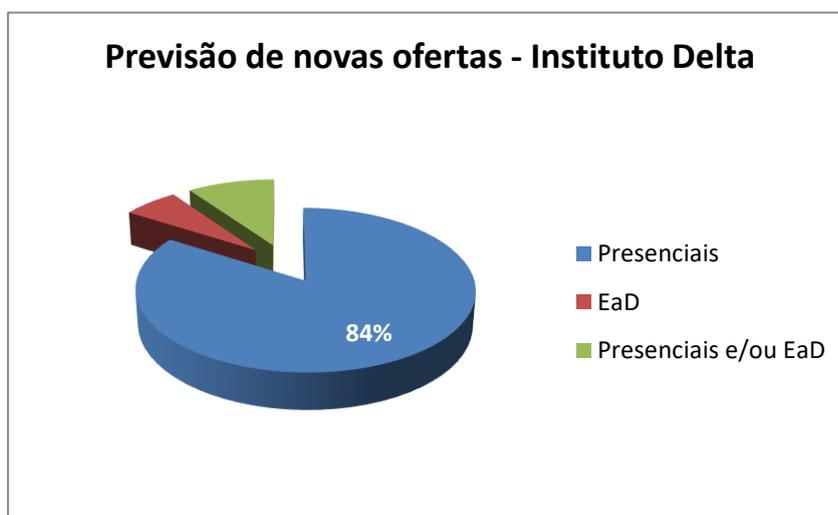
No plano da oferta de vagas por *campus*, e apesar de haver concentração de mais de 50% dos cursos em uma só unidade (no *campus* IDPeC), há de se destacar que o Instituto Delta apresenta distribuição razoável de vagas para a modalidade a distância quando os cursos vigentes são analisados. Isso, de certa maneira, explica o apelo feito no texto do PPI para a ampliação de novas sedes ofertantes e polos associados - o panorama mostra que o Instituto Delta tem um total de 10 (dez) *campi*, com 04 (deles) dispondo de ofertas em EaD, o que pode ser entendido como um passo importante em direção à institucionalização global da modalidade nesse estabelecimento de ensino dentro das perspectivas de capilaridade destacadas por Battestin *et al.* (2019).

Em 2022, o panorama apresentava 03 (três) cursos técnicos na modalidade a distância em funcionamento: Alimentos, Zootecnia e Meio Ambiente, todos em execução. Na ocasião, 02 (duas) unidades acadêmicas se apresentavam como sedes – IDPeF e IDPeC.

Com relação à apresentação da programação da oferta de vagas, agora no tocante a novos cursos, é apresentado o seguinte panorama: dos 144 (centro e quarenta e quatro) cursos, 12 (doze) são técnicos integrados; 29 (vinte e nove) são técnicos concomitantes e subsequentes; 02 (dois) são técnicos integrados à EJA; 44 (quarenta e quatro) são FIC's regulares; 05 (cinco) são FIC's PROEJA integrados; 01 (um) é FIC PROEJA concomitante; 13 (treze) são de graduação/bacharelados; 05 (cinco) são de graduação/licenciaturas; 07 (sete) são de graduação/tecnológicos; 21 (vinte e um) são de pós-graduação/*lato sensu* e 05 (cinco) são de pós-graduação/*stricto sensu*.

Dos 144 (centro e quarenta e quatro) cursos no total, 23 (vinte e três) estão previstos para ocorrer na modalidade a distância; porém, 14 (quatorze) desse universo dos 23 (vinte e três), portanto, mais de 60%, podem ser implantados no presencial, conforme descrito no plano, já que a projeção deixa em aberto a possibilidade de ambas as modalidades⁹¹. Analisando os cursos que serão implantados a distância, tem-se assim o seguinte retrato:

Gráfico 19 - Previsão de ofertas – Instituto Delta



Fonte: PDI, 2021.

Deve-se dizer ainda que, dos 09 (nove) cursos novos de EaD previstos, 02 (dois) serão em IDPeA, 04 (quatro) em IDPeB, 02 (dois) em IDPeD e 01 (um) em IDPeF.

⁹¹ Em consulta realizada junto à Coordenação de EaD do Instituto Delta, ratificou-se que a projeção das ofertas de EaD do PDI vigente são em sua totalidade para cursos institucionais e com financiamento próprio, com exceção do curso de licenciatura (Letras) em IDPeB, já que este só será implantado caso seja pactuado fomento da UAB.

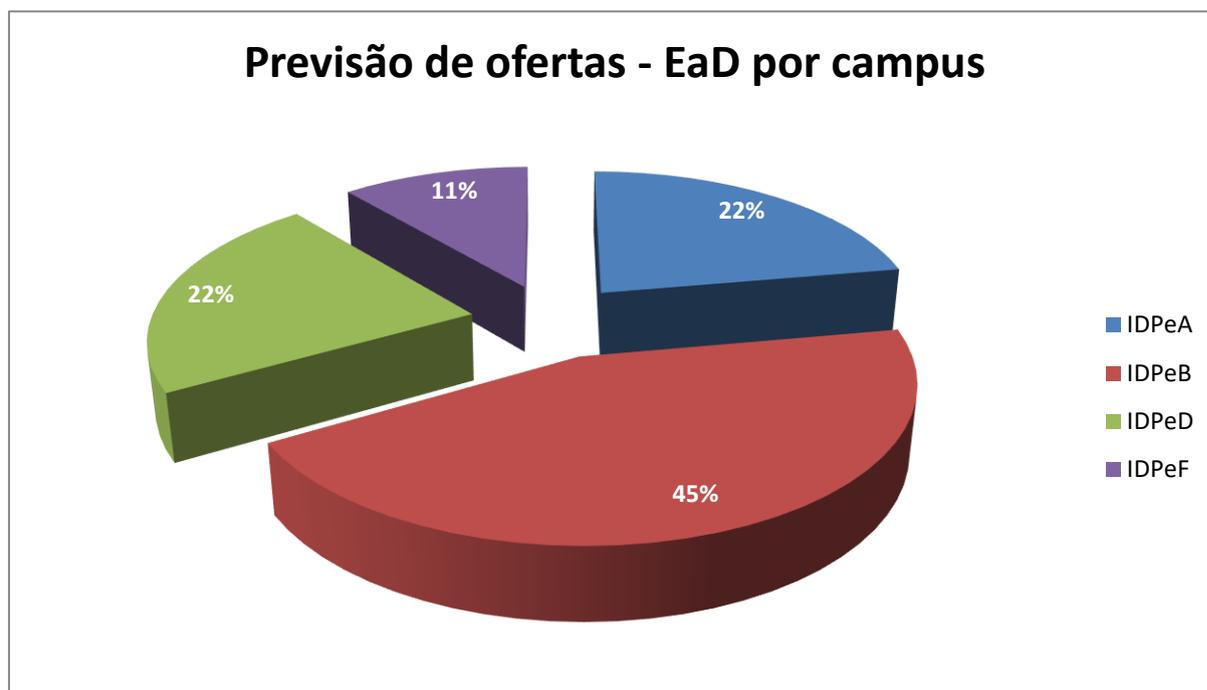
Battestin e Zamberlan (2019), ao mapearem as principais dificuldades de institucionalização da EaD na RFEPCCT, descrevem alguns aspectos que se apresentam como obstáculos a essa tarefa. Segundo os autores,

[...] 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 educação a distância 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, 2019, p. 66-67).

[...] a falta de definição de uma estrutura mínima para a gestão de EaD na instituição aparece como limitante. Em outra situação, é citado o problema de mudança de gestão em que, dependendo da mentalidade dos novos gestores, causa retrocesso. Também foi citado o caso de uma instituição em que a Reitoria não permite o avanço da EaD enquanto não tiverem regras nacionais definidas sobre cada tema (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 67).

Esse processo de estranhamento em relação à EaD pode se desdobrar em certo receio ou insegurança na implantação de políticas e práticas. Segundo Ferreira e Mill (2014), a institucionalização da EaD pode ser considerada uma inovação no plano institucional se for comparada ao ensino presencial e, portanto, será necessário algum tempo até a sua plena instauração:

de maneira peremptória, uma reflexão necessária: o ensino presencial, tal qual se conhece (ou se conhecia) e a despeito de qualquer crítica negativa que porventura lhe seja imbuída, é resultante de uma tradição de vários séculos de exposição às ribaltas acadêmicas, pormenorizadamente deflagrado e criticado. Já a educação a distância sistêmica – entendida de modo amplo e por iniciativa nacional, relevante tanto na iniciativa pública quanto na privada, é muito mais recente se comparada à tradicional – ainda contará com o curso do tempo para mitigar suas vicissitudes de contorno mais flagrantes (FERREIRA; MILL, 2014, p. 100) [...] Além disso, intrinsecamente à inovação, há cuidados para que a instituição (pública ou não) assimile as mudanças organizacionais promovidas pela chegada de fenômeno até então desconhecido. No caso da EaD, emerge nas instituições a necessidade de políticas para orientar seu crescimento efetivo e ordenado (FERREIRA; MILL, 2014, p. 94).

Gráfico 20 - Previsão de ofertas EaD por *campus* – Instituto Delta

Fonte: PDI, 2021.

Alguns pontos chamam a atenção nessa parte do PDI do Instituto Delta dedicada às ofertas. Primeiro, porque, na organização realizada, são feitas projeções que abarcam variadas modalidades e formas de oferta. Assim, se descreve a EJA nas suas formas integrada e concomitante, nível técnico e FIC's, com suas diferentes divisões, o que ocorre também na graduação e pós-graduação - na graduação, por exemplo, são detalhadas as formas licenciatura, bacharelado, tecnológico; no nível médio, são apontadas as formas integrada regular, integrada à EJA, subsequente e concomitante; na pós-graduação, nas formas: *lato* e *stricto sensu*; nos FIC's são expressas as formas regular, PROEJA integrado e PROEJA concomitante.

Curiosamente, a EaD não aparece enquanto categoria que mereça divisão, apesar de se constituir legalmente como modalidade. Tal fato demonstra mais uma vez que a modalidade parece se colocar numa posição de inferioridade, já que, mesmo no detalhamento das ofertas, a área não aparece enquanto uma das categorias, ainda que sejam destacadas outras formas de oferta, como FIC's e PROEJA, reforçando os pressupostos apresentados por Ferreira e Mill (2014) no que se refere aos tempos da incorporação institucional.

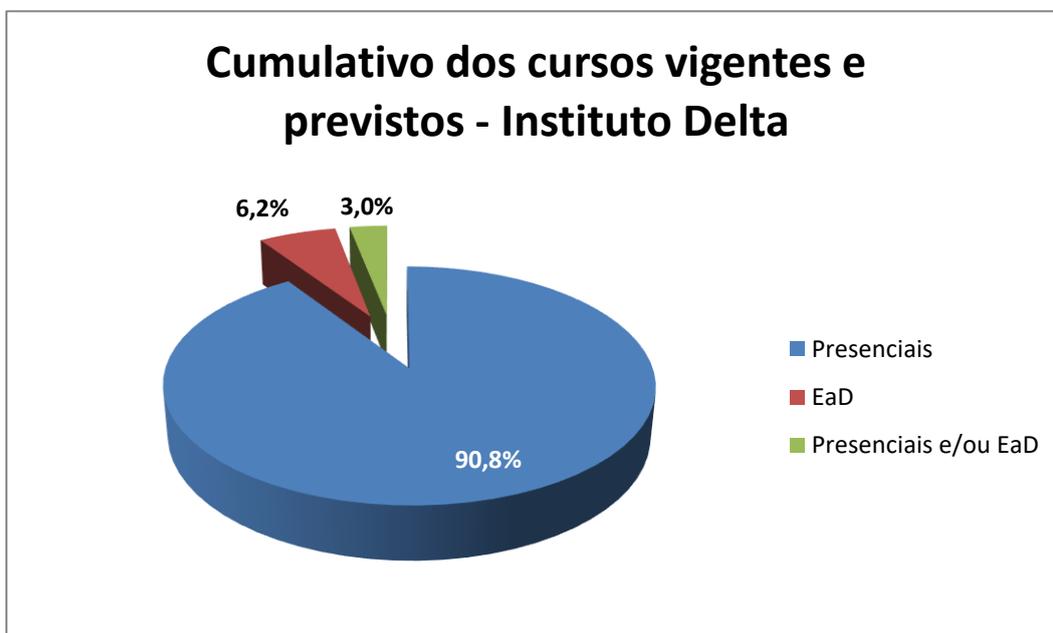
Outro ponto já destacado é relativo à divergência de dados sobre os cursos vigentes de EaD: no início do PDI, são registrados 08 (oito) cursos; e na tabela do plano de ofertas atuais são

destacados 20 (vinte) cursos⁹². Há desencontro de informações, o que sugere que a estrutura organizacional da EaD talvez não esteja tão bem estabelecida, especialmente no plano da integração com as demais áreas institucionais e *campi*.

Ainda assim é de se ressaltar que, em um universo de 278 (duzentos e setenta e oito cursos), a EaD tenha percentual abaixo de 10% quando das ofertas vigentes do Instituto Delta. No entanto, ao projetar a EaD para os próximos 05 (cinco) anos, o Instituto Delta não apresenta perspectivas de grandes ampliações desse percentual, haja vista existir expansão de apenas 03 (três) ofertas, totalizando 23 (vinte e três).

Entretanto, se a análise considerar dentro do universo de 23 (vinte e três curso) cursos projetados em EaD, há a possibilidade de mais da metade deles, 14 (quatorze), não possuírem garantia de implementação, já que podem ser ofertados no presencial, representando um decréscimo no âmbito dos cursos a serem ofertados.

Gráfico 21 - Cumulativo de ofertas vigentes e previstas – Instituto Delta



Fonte: PDI, 2021.

⁹² O desencontro dos dados pode estar ligado à irregularidade de ofertas, assim como à instabilidade de início e término de cursos oriundos de fomento externo.

Com isso, se somados os 278 (duzentos e setenta e oito) cursos em andamento aos 144 (cento e quarenta e quatro) previstos, há um total de 422 (quatrocentos e vinte e dois) cursos. Da mesma forma, se somados 20 (vinte) cursos em andamento aos 09 (nove) cursos previstos, ter-se-ia um total de 29 (vinte e nove) cursos na modalidade a distância, isto é, algo em torno de 7%. Somando os 14 (quatorze) cursos que têm “potencial” para ocorrer na modalidade EaD, esse percentual poderia ser ampliado para um total de 43 (quarenta e três) cursos, o que, em relação aos 422 (quatrocentos e vinte e dois) cursos, representaria um pouco mais de 10% das ofertas.

Outro ponto de destaque no texto do PDI refere-se ao fato das ofertas de EaD permanecerem em algumas unidades acadêmicas específicas, sem expansão para novos *campi*: se nas 20 (vinte) ofertas ativas essa concentração está nos *campi* de IDPeB, IDPeA e IDPeC, com menor participação do *campus* IDPeF, nas projeções feitas para a EaD tal concentração praticamente se mantém. Dos 09 (nove) cursos que serão ofertados na modalidade EaD com segurança, tendo em vista que 14 (quatorze) deles podem não ocorrer, pelas previsões do *campus* avançado IDAvB, a realidade da EaD do Instituto Delta mostra que 100% de suas ofertas podem continuar a serem executadas nas mesmas sedes - tal perspectiva também se constitui como um desafio para os processos de institucionalização da EaD nas redes públicas.

Segundo os levantamentos do CONIF, muitas instituições ainda estão restritas às referências dos programas federais. Uma alternativa para que se repensem modelos pode ser aberta a partir do papel dos polos de apoio presenciais, com vistas a dar mais capilaridade à institucionalização, conforme apresentado nos RQESA/MEC (BRASIL, 2007).

É possível observar que a maior parte das instituições segue um modelo em que a estrutura de oferta é similar entre cursos que possuem e que não possuem fomento, uma vez que durante o processo de adaptação muitas vezes a base utilizada é a dos processos existentes (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 54).

Segundo os RQESA/MEC, o polo de apoio presencial se coloca como uma estrutura estratégica para os sistemas de EaD, devendo contar com infraestrutura adequada e alinhada à política institucional, com vistas a dar capilaridade às ofertas e possibilitar a ampliação das ações da modalidade.

Essa unidade, portanto, desempenha papel de grande importância para o sistema de educação a distância. Sua instalação auxilia o desenvolvimento do curso e funciona

como um ponto de referência fundamental para o estudante. Os polos devem possuir horários de atendimento diversificados, principalmente para incluir estudantes trabalhadores, com horário disponível reduzido, e devem, se possível, funcionar durante todos os dias úteis da semana, incluindo sábado, nos três turnos (BRASIL, 2007, p. 25-26).

Assim, os polos de apoio presencial devem contar com estruturas essenciais, cuja finalidade é assegurar a qualidade dos conteúdos ofertados por meio da disponibilização aos estudantes de material para pesquisa e recursos didáticos para aulas práticas e de laboratório, em função da área de conhecimento abrangida pelos cursos. Desse modo, torna-se fundamental a disponibilidade de biblioteca, laboratório de informática com acesso à Internet de banda larga, sala para secretaria, laboratórios de ensino (quando aplicado), salas para tutorias salas para exames presenciais [...] (BRASIL, 2007, p. 26).

Cabe destacar que os referenciais do MEC também reforçam a importância da diversificação dos modelos, desenhos e metodologias, já que esse é um cenário mais desejável quando da implantação de propostas de EaD:

não há um modelo único de educação a distância! Os programas podem apresentar diferentes desenhos e múltiplas combinações de linguagens e recursos educacionais e tecnológicos. A natureza do curso e as reais condições do cotidiano e necessidades dos estudantes são os elementos que irão definir a melhor tecnologia e metodologia a ser utilizada, bem como a definição dos momentos presenciais necessários e obrigatórios, previstos em lei, estágios supervisionados, práticas em laboratórios de ensino, trabalhos de conclusão de curso, quando for o caso, tutorias presenciais nos polos descentralizados de apoio presencial e outras estratégias (BRASIL, 2007, p.07).

Paula e Mill (2018), ao tratarem dos desafios de gestão em EaD, explicam que a tipologia dos cursos também complexificam a tarefa de organização e estruturação das propostas a serem implementadas, o que, num cenário de transição e mudança, se delinea como um contexto de mais adversidades:

o gestor financeiro precisa conhecer muito bem o modelo pedagógico e a proposta de EaD da instituição, trabalhando em fina sintonia com o gestor pedagógico e o gestor estratégico do sistema de EaD da instituição, (embora seja comum que o mesmo profissional ocupe mais de um desses papéis). Cursos totalmente a distância ou *online*, por exemplo, exigem menos investimento em estrutura física do que cursos realizados no modelo central-polos de apoio presencial, assim como os cursos no modelo mooc (*massive open on-line course* ou curso online aberto e massivo) exigem menos investimentos em pessoal docente do que os cursos de graduação centrados no modelo de *feedback* intensivo. Ou seja, em alguns modelos devem ser custeados mais espaços físicos ou equipamentos, noutros modelos os recursos devem atender à contratação de especialistas ou transporte/deslocamento de pessoal ou processos logísticos ou serviços gráficos etc. Sendo assim é fundamental que o gestor financeiro, em conformidade com o planejamento acadêmico e pedagógico, gerencie recursos para atender da melhor forma possível às necessidades específicas do tipo de curso e do modelo de EaD adotados (PAULA; MILL, 2018, p. 312).

A IDAvB, que seria o único *campus* a se constituir como nova sede ofertante de EaD do Instituto Delta, não oferece garantias para implementar seus cursos na modalidade a distância, uma vez que suas projeções são incertas. Nesse caso, há dúvidas se os cursos ocorrerão realmente na modalidade EaD ou no presencial - tal situação, deve-se dizer, denota insegurança ou talvez instabilidade da política de EaD do Instituto Delta, principalmente no que diz respeito à possibilidade de implantação dessa modalidade educacional.

Na parte referente às políticas de gestão de pessoas existe uma única menção à EaD: citação das atividades de tutoria por parte de professores tutores. A participação dos tutores é posicionada como parte da composição da força de trabalho do Instituto Delta. Referida citação, no entanto, é isolada, sem detalhamento ou menção dos colaboradores da modalidade a distância.

A força de trabalho da instituição é composta por 1.288 servidores efetivos, subdivididos em 646 Técnicos Administrativos em Educação (TAEs), 641 Professores do Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e 1 Professor do Magistério Superior, em atuação nas 11 unidades do Instituto Delta. Subsidiariamente, a instituição conta com a prestação indireta de atividades por professores tutores, professores substitutos e serviços terceirizados (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 114).

O CONIF historicamente já vem chamando a atenção para questões que envolvem a gestão de pessoal para atuar na EaD, seja por meio do avanço nas regulamentações para regular a atuação dos docentes, seja no sentido de se proceder políticas sólidas para contar com novos servidores para a expansão da área na RFEPCT. O trecho a seguir, das diretrizes organizacionais do conselho, descreve a importância dessa questão para o movimento da institucionalização:

uma das características do processo de institucionalização é a alocação de servidores efetivos nos processos e fluxos correspondente às ações de educação a distância. [...] ainda é incipiente a alocação de profissionais efetivos para atividades inerentes à EaD, havendo maior expressão nos pedagogos e técnicos em assuntos educacionais. Destaca-se que estes profissionais, em geral, já fazem parte do quadro das instituições, não sendo necessário realizar concurso específico. Por outro lado, profissionais tais como *designers* educacionais e diagramadores exigem novas contratações e mesmo novos cargos, o que torna menos comum encontrar-se tais profissionais nas instituições (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 54).

Moreira (2009) também trata da importância das equipes que atuam em projetos de EaD e de como esses colaboradores devem estar no radar das políticas de gestão de pessoas:

[...] é fundamental o entendimento de que a composição e o funcionamento das equipes de produção de projetos para EAD devem considerar os modelos atuais de

gestão de pessoas, em sintonia com as demandas da sociedade conectada. A equipe, nessa perspectiva, possui motor próprio, é viva e dinâmica. Possui a capacidade de aprender continuamente, colaborar, desenvolver seus papéis pessoais e profissionais de acordo com os demais componentes e está comprometida com os processos e produtos, é capaz de exercer a liderança de maneira compartilhada, desenvolver suas habilidades e mobilizar suas competências para a construção de novos conhecimentos. A composição de equipes, todavia, depende das estruturas de gestão e sistemas de EAD, bem como das próprias instituições de ensino (MOREIRA, 2009, p. 372).

O que se observa no caso das políticas de gestão de pessoas do Instituto Delta é que o PDI foi publicado em meio à pandemia da COVID-19, já no cenário de 2021, numa condição de trabalho remoto/teletrabalho. Tal realidade não favoreceu maior integração com as ações e/ou práticas de EaD, conforme se observa no trecho do documento:

diante do contexto trazido pela Pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV2, houve a aceleração das ações destinadas a promover o teletrabalho. Durante o ano de 2020 a instituição executou as suas atividades de forma remota, tanto na área finalística quanto na área de suporte. Essa experiência confirmou os estudos já realizados pela área de gestão de pessoas a respeito da implementação do programa de gestão, como alternativa de melhoria das condições de trabalho e aumento da eficiência. No entanto, será necessário concretizar e implantar definitivamente o programa de gestão como política institucional independente do contexto de saúde pública mundial e nacional (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 120).

O panorama singular acima evidenciado parece não ter tido ressonância ou impactos para integração/incorporação da EaD nos debates sobre gestão de pessoas ou mesmo sobre as atividades de ERE, já que, nas partes dedicadas à modalidade e às demais áreas, esta interlocução não foi observada, o que ratifica as dificuldades de integração da EaD com outros setores institucionais - práticas desenvolvidas no âmbito do ERE poderiam ser uma oportunidade de abertura e interlocução com a área, no âmbito das atividades envolvendo o trabalho remoto e/ou teletrabalho, já que apresentam aproximações com a modalidade. Porém, o documento não aponta para avanços institucionais nessa direção.

O capítulo dedicado à capacidade e sustentabilidade financeira menciona a EaD em alguns pontos. Primeiramente, na parte sobre a composição da MO/CONIF, na qual os cursos de EaD são formalmente considerados no sentido da composição das matrículas, que integram o orçamento institucional. A EaD também aparece com um dos 06 (seis) blocos da MO/CONIF na parte da divisão dos recursos financeiros, tendo em vista que existem os *campi* pré-expansão, os *campi* expansão, as reitorias, os recursos do ensino a distância (25% do percentual para alunos de programas) e 80% para alunos de fomento institucional, além de 10% do total de recursos sendo aplicados de forma linear em todos os IF's. O teor do texto, no entanto, tem

caráter apenas informativo, dissertando acerca das regras de distribuição orçamentária sem nenhum dado adicional sobre investimentos, destinações e/ou planejamento para a EaD especificamente.

Diretrizes organizacionais do CONIF mostram que algumas instituições têm se utilizado de modelos de oferta alternativos no que se refere à distribuição de recursos financeiros, o que parece não ser o caso do Instituto Delta. Segundo as orientações do conselho, os institutos têm diversificado tal distribuição para fins de implantação das ofertas, conforme se destaca abaixo:

Com base neste cálculo, é feita, na matriz Conif, a seguinte divisão: 10% do recurso é dividido linearmente a todas as instituições da Rede e têm como destino os núcleos gestores de EaD. Além disso, os que são também unidades acadêmicas contam com recursos advindos de seus cursos. Porém, com exceção das duas instituições da Rede que são *campus* e *campus* avançado, os demais, por não terem essa estrutura, muitas vezes, não possuem subsídios suficientes para se manterem. Desta forma, algumas instituições adotam formas alternativas de distribuição (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 61-62).

As diretrizes apresentam ainda alguns exemplos de distribuição dos recursos financeiros:

[...] o modelo de distribuição 20% Unidade Gestora/ 40% *Campus*-Polo Matriculantes / 40% *Campus* - Unidade Gestora Ofertante do Curso (Geradora). Isto é necessário, visto que o modelo 10% linear para Reitoria é insuficiente e inadequado frente às necessidades sistêmicas da EAD institucional, precisa rever isto na LOA. [...] 15% vai para a unidade gestora de EaD, 35% para o *campus* ofertante e 50% rateado entre os *campi* polos, limitado a 15% por turma/polo. O que não for utilizado desses 50% fica com o ofertante. [...] (30%) dos recursos recebidos pelos *campi* em sua matriz orçamentária referentes a alunos EaD sejam descentralizados para o CTEAD (núcleo gestor). [...] 10% para unidade gestora de EaD, 50% para o ofertante e 40% distribuído aos Polos. No entanto, para cursos com o NDE compartilhado, a distribuição seria proporcional entre os envolvidos (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p. 62).

A EaD também é citada em parte referente à assistência estudantil, pois os alunos EaD também recebem um valor referência determinado na MO/CONIF. Do ponto de vista orçamentário, o PDI deixa claro que os recursos são distribuídos com as rubricas de folha de pagamento de pessoal, recursos de custeio e um percentual para investimentos.

A questão da assistência estudantil para EaD na RFEPCT, cabe destacar, representa um avanço importante do ponto de vista da garantia de condições mais paritárias para os estudantes da modalidade (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B). Conforme salienta Arruda e Arruda (2015), esse tipo de benefício não tem sido uma prática do Programa Nacional de Financiamento Estudantil (PNAES) para outras instituições, como as universidades, por

exemplo, e esse pode ser considerado um passo fundamental na direção do fortalecimento discente na EaD, ainda que existam dificuldades de aplicação deste recurso, como tem sido identificado em praticamente todos os IF's de Minas Gerais.

No capítulo sobre infraestrutura, são listadas ações e propostas acerca da melhoria de instalações físicas, investimentos em obras e reformas, além das alterações nos espaços e ambientes, aquisição de equipamentos etc. É delineado inclusive plano diretor de infraestrutura para fazer cumprir metas estabelecidas. Com exceção dos laboratórios de informática que são de uso geral, mas que apresenta aplicabilidade para a modalidade a distância, não se identifica nenhuma outra estrutura que está alinhada à política de EaD no conjunto das unidades acadêmicas - a exceção nesse caso fica por conta de dois estúdios de gravação em IDPeC e IDPeC que parecem realmente se constituírem como referência de oferta da modalidade nesse instituto.

Apenas na parte do detalhamento das demandas que foram identificadas para a realização das melhorias de infraestrutura é que se identifica novamente a implantação de laboratórios de informática, fato que, conforme se explicitou, não tem aplicabilidade somente para a modalidade. A construção de sala de videoconferência para o *campus* IDPeG também pode ser vista como demanda relacionada à EaD; entretanto, o texto segue sem referência explícita à modalidade. No mais, as 30 (trinta) páginas dedicadas à infraestrutura não demarcam a área enquanto preocupação institucional em nenhum momento: nada aponta para a necessidade de se desenvolver estrutura de oferta para os cursos; pelo contrário, os investimentos estão concentrados na expansão de infraestrutura física para a expansão presencial. Isso sim está bem demarcado no texto do PDI.

Sobre os processos de institucionalização da EaD, é preciso destacar que a modalidade também depende de investimentos e infraestrutura. Os cálculos realizados para o padrão de financiamento da modalidade pela RFEPCCT dão conta de uma economia em torno de 20% em comparação com o presencial: se, por um lado, alguns gastos são evitáveis com as ofertas na EaD, outros investimentos, no entanto, são necessários para a manutenção dos cursos, conforme explicita o trecho abaixo:

é importante destacar que cursos institucionalizados não possuem recurso externo para pagamento de bolsas para equipes (tais como tutores, professores etc.) ou para pagar materiais, equipar laboratórios, entre outros. Assim, tudo que é consumido é arcado

pelo recurso da instituição e os cursos são usualmente realizados na carga horária de seus professores e administrativos, ainda que se possa utilizar parte desse recurso para pagar bolsas, por exemplo. Outra importante característica é que cursos EaD sem fomento externo, em geral, atuam em menos polos e possuem número de alunos bem inferior a cursos EaD com fomento, uma vez que não há, por exemplo, recursos externos para pagamento de bolsas de tutores a distância e presenciais, coordenadores de polo etc., atores fundamentais para capilaridade dos cursos. Além disso, os gastos para se manter cursos a distância são muito semelhantes aos de cursos presenciais. É necessário pagar despesas como água, energia, correios, telefone, serviços de segurança, limpeza, artífices, portaria, diárias e passagens para capacitação e reuniões de trabalho da equipe, material de consumo, manutenções prediais, de laboratórios e salas de aula, comprar e repor equipamentos, entre outros. A estimativa realizada pelo GT é que a economia de um curso a distância sem fomento externo em relação a um curso presencial é de cerca de 10% a 20%, dado este que apoiou a proposta apresentada ao Conif (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 41-42).

Assim, a EaD parece não se constituir como demanda institucional de infraestrutura, ideia reforçada na parte de TI, na qual não há uma única menção da EaD, apesar de, no texto oficial dedicado à modalidade, ter se explicitado pretensão alinhamento com o plano diretor de Tecnologia da Informação. Na parte de bibliotecas, apesar da citação de serviços virtuais e produtos informacionais em diversos suportes, não há interlocução explícita com a modalidade a distância, ainda que existam recomendações para a adoção de bibliotecas eletrônicas, digitais e físicas para suporte e apoio aos cursos nessa área.

Os RQESA/MEC discorre sobre a questão da utilização de bibliotecas e acervos na EaD:

a infraestrutura material refere-se aos equipamentos de televisão, vídeo cassetes, áudio cassetes, fotografia, impressoras, linhas telefônicas, inclusive dedicadas para Internet e serviços 0800, fax, equipamentos para produção audiovisual e para videoconferência, computadores ligados em rede e/ou *standalone* e outros, dependendo da proposta do curso. Deve-se atentar ao fato de que um curso a distância não exime a instituição de dispor de centros de documentação e informação ou midiatecas (que articulam bibliotecas, videotecas, audiotecas, hemerotecas e infotecas etc.) para prover suporte a estudantes, tutores e professores (BRASIL, 2007, p. 24).

Um ponto que aproxima a política de bibliotecas da política da EaD refere-se à iniciativa de implementação de um repositório institucional, mas sem nenhuma menção à modalidade como área demandante, parceira ou beneficiada. Portanto, apesar de ser uma política que apresenta alinhamento com as atuais necessidades da EaD, inclusive do ponto de vista da supervisão, reconhecimento, renovação de reconhecimento e credenciamento/recredenciamento de cursos, o texto do PDI não faz qualquer referência à EaD, demonstrando não haver integração da modalidade a essa parte⁹³.

⁹³ Os repositórios educacionais e digitais, apesar de não se constituírem exclusivamente para atender a Educação a Distância, têm guardado forte relação com as políticas da modalidade, conforme trata Furnival e Castro (2018).

Por fim, o PDI do Instituto Delta apresenta um capítulo sobre o acervo acadêmico digital e sobre o processo de implantação de sistema para digitalização dos documentos da instituição no plano de gestão documental, e outro capítulo sobre a avaliação institucional, no qual pode ser encontrada referência à CPA – tal organização textual permite estabelecer algumas dimensões de autoavaliação institucional, e, novamente, a EaD não é contemplada. O plano ainda traz um tópico referente ao acompanhamento e monitoramento do PDI por comissão independente, detalhando, em um dos últimos capítulos, como ocorreu o planejamento estratégico para a construção do documento.

A ausência de articulação entre EaD e CPA pode ocorrer nos casos em que as instituições não ofertem cursos superiores na modalidade, já que que tal comissão independente – anteriormente citada – é exclusiva para esse nível de ensino integrado ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Bagatelli *et al.* (2020), ao discutir processos de avaliação institucional na universidade pública, relata a experiência da Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) nesse contexto. A autora destaca a importância desse instrumento como recurso de gestão:

[...] o processo de avaliação tem relevância fulcral na gestão, pois mostra os acertos e os desacertos das etapas do processo de planejamento e execução. Com base nos dados da avaliação, podem reconsiderar objetivos e metas, formas de ação e favorecimento do processo de tomada de decisão, e, assim, evidenciam a importância de as universidades fomentarem a avaliação global das suas atividades, incluindo EaD (BAGATELLI *et al.*, 2020, p. 176).

As diretrizes do CONIF na mesma direção de adoção das políticas de acompanhamento e avaliação da EaD, no contexto de institucionalização da modalidade, também têm discutido formas de monitoramento a partir da implantação de indicadores próprios para a EaD.

Embora haja instituições que utilizam o trinômio “Entrada-Permanência-Êxito” e o cálculo do “Aluno-Equivalente” como indicadores, outras usam indicadores externos oriundos de sistemas como o SISTEC, a Plataforma Nilo Peçanha, o CENSUP e o CENEB (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 65).

[...] não têm definido quais indicadores utilizam em seus cursos, há um grupo delas que indicou usar o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) e os relatórios da Comissão Própria de Avaliação (CPA) como principais fontes de indicadores para acompanhar os cursos em EaD (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 65).

São exemplos de repositórios públicos com recursos digitais, e com interlocução direta com a modalidade a distância, o reservatório da UNIREDE (para acesso, consultar <https://www.aunirede.org.br/portal/referatorio-de-objetos-de-aprendizagem-da-ead-publica-brasileira>), os repositórios do PROEDU (disponível em <http://proedu.rnp.br>), o eduCAPES (disponível em <https://educapes.capes.gov.br/>) e o repositório do Banco Internacional de Objetos Educacionais (disponível em <http://objetoseducacionais.mec.gov.br/#/inicio>).

Já na parte final do PDI é descrito todo o processo de criação e elaboração do planejamento estratégico do Instituto Delta na forma de valores, visão, missão, estratégias e objetivos estratégicos, metas e indicadores. Durante o processo, foram analisados cenários, incluindo projeções diversas e a utilização de metodologias específicas do campo da gestão/administração. Nesse caso, a EaD é timidamente mencionada em um dos macroprocessos de gestão didático-pedagógica que contemplam a “Gestão do Ensino da Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Ensino, presencial e a distância, nos níveis FIC, Técnico, Graduação e Pós-graduação)” (INSTITUTO DELTA, 2021, p. 211), de forma genérica - não há nenhuma demarcação expressiva da EaD no referido planejamento, tendo em vista que se utiliza muito mais a expressão genérica “todos os níveis e modalidades” do que algum projeto, estratégia ou meta específica para essa modalidade, o que também não aparece nas ações, indicadores ou objetivos: tal contexto demonstra, mais uma vez, que a EaD não galgou espaço efetivo na agenda institucional do Instituto Delta diante da análise documental procedida.

Essa percepção fica ainda mais evidente quando se observa que, na análise de cenários realizada para a elaboração do planejamento, a EaD está presente no âmbito das “perspectivas tecnológicas”, como um ponto a ser destacado pela instituição durante a elaboração do documento institucional. Nesse caso, as comissões realizaram levantamentos para se compreender algumas demandas que pudessem balizar a criação do PDI, identificando a necessidade do “aumento da Educação a Distância na formação dos alunos frente às novas tecnologias”.

Figura 5 - Levantamento de demanda para elaboração do Planejamento Estratégico do PDI do Instituto Delta

INOVAÇÃO NA EDUCAÇÃO (Flexibilidade das metodologias tradicionais de ensino, também por meio do EAD)	EVOLUÇÕES TECNOLÓGICAS VOLTADAS PARA A SALA DE AULA (Enquanto discentes cresceram em um ambiente tecnológico, a sala de aula não reflete os anseios dessa geração)	Tecnológica
JOVENS EMPREENDENDO (Ambiente favorável à criação de <i>startups</i>)	DISTANCIAMENTO ICT - EMPRESA (O panorama tecnológico atual requer uma proximidade ICT e empresas para geração e aplicação de tecnologia)	
POSSIBILIDADE DE IMPLEMENTAR PROJETOS DE RECUPERAÇÃO E PRESERVAÇÃO (Práticas sustentáveis a partir de projetos e processos)	DESVALORIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS (O governo não demonstra políticas claras de investimento em ações ambientais e isso promove um desalinhamento das ações institucionais com as políticas governamentais)	Ambiental
DEMANDA DA SOCIEDADE POR PRÁTICAS AMBIENTAIS SUSTENTÁVEIS (Parcerias com instituições ambientais e Ministério Público)	DESINVESTIMENTO EM QUESTÕES AMBIENTAIS (Falta o governo investir em ações ambientais e delimitar o orçamento para investimentos de ações ambientais)	

Fonte: INSTITUTO DELTA, 2021

A EaD também foi observada nos levantamentos feitos durante a identificação e projeção de oportunidades, pontos fracos, pontos fortes e ameaças, como um dos aspectos voltados à inovação na educação, especialmente no plano da “flexibilidade das metodologias tradicionais de ensino, também por meio da EaD”.

Figura 6 - Levantamento de demanda para elaboração do Planejamento Estratégico do PDI do Instituto Delta

PERSPECTIVA TECNOLÓGICA				
9) Você acredita que haverá grandes avanços tecnológicos?	10) Quais setores da economia serão protagonistas nesses avanços?	11) Quais setores da economia sofrerão mais com os avanços?	12) Haverá uma maior aproximação do setor público e do setor privado visando a aumentar o desenvolvimento de tecnologias inovadoras?	13) Como a tecnologia afetará a educação técnica/tecnológica federal?
Sim.	Setores ligados à tecnologia.	Setores que possuem mais atividades que podem ser automatizadas.	Sim, haverá maior aproximação.	Aumento da Educação a Distância, na formação dos alunos frente às novas tecnologias.

Fonte: INSTITUTO DELTA, 2021.

Mesmo com a EaD se colocando na pauta dos diagnósticos e levantamentos realizados para delinear o planejamento estratégico do Instituto Delta, a modalidade acabou não fazendo parte das estratégias e macroestratégias estabelecidas, assim como não integrou os objetivos estratégicos traçados. Tal fato demonstra o lugar que a EaD tem ocupado no Instituto Delta, ainda sendo vista como uma área mais fragilizada e com pouco espaço/respaldo institucional - a modalidade parece não ter sido colocada no atual contexto do Instituto Delta como uma área a ser desenvolvida e ampliada, e o fato de não ter um capítulo mais robusto – o atual possui menos de 02 (duas) páginas – ratifica essa tendência.

Diante de tal contexto, a EaD se mostra aquém do estabelecido pelo decreto 9.235/2017, tendo pouca presença no principal documento institucional do Instituto Delta. Além do mais, a pouca integração com as demais áreas institucionais e com uma ainda tímida projeção de ofertas, com forte concentração em determinadas unidades acadêmicas, demonstra que a EaD do Instituto Delta ainda apresenta *status* incipiente e emergencial.

6.10.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Delta: as previsões para o triênio 2018-2020

Os levantamentos preliminares realizados junto ao Instituto Delta apontaram a inexistência de política formal ou mesmo o estabelecimento de diretrizes institucionais para um planejamento orçamentário com vistas à realização de investimentos para a área da Educação a Distância⁹⁴ - os dados disponíveis para tal análise foram retirados da execução de recursos disponíveis nos registros da Diretoria de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Administração, além dos dados homologados pela SETEC/MEC referentes às matrizes orçamentárias, entre 2018-2020, conforme apresentado abaixo.

Tabela 5 - Dados orçamentários EaD – Instituto Delta

Dados Orçamentários – Educação a Distância do Instituto Delta (2018-2020)			
Ano Base/Fonte		Recurso gerado pela EaD na (MO/CONIF)	Orçamento planejado/destinado à EaD no ano⁹⁵
2018	EaD	R\$ 2.104.002,64	R\$ 558.000,00
	Linear	R\$ 124.505,76	
	Assist. EaD	R\$ 881.600,79	
	Total	R\$ 3.110.109,19	
2019	EaD	R\$ 1.059.969,00	R\$ 10.000,00
	Linear	R\$ 105.139,77	
	Assist. EaD	R\$ 464.835,48	
	Total	R\$ 1.629.944,25	
2020	EaD	R\$ 236.038,74	-
	Linear	R\$ 80.075,35	
	Assist. EaD	R\$ 159.422,35	
	Total	R\$ 475.536,44	
2018-2020	Bloco EaD (Total)	R\$ 5.215.589,88	R\$ 568.000,00

Fonte: CONIF, 2018-2020.

⁹⁴ Foram realizados contatos para o levantamento dos dados orçamentários com a Coordenação de EaD e com a Diretoria de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Administração desse instituto.

⁹⁵ Consulta realizada junto à Diretoria de Orçamento e Finanças da Pró-Reitoria de Administração do Instituto Delta apurou os valores registrados com destinação à EaD nos respectivos anos.

Os dados apresentados anteriormente mostram que a EaD do Instituto Delta recebeu, entre os anos de 2018 e 2020, um montante de R\$ 5.215.589,88 (cinco milhões, duzentos e quinze mil, quinhentos e oitenta e nove reais e oitenta e oito centavos), no bloco Educação a Distância de sua matriz orçamentária, oriundos de recursos da distribuição linear da área, além de matrículas ponderadas de programas externos, adicionados os montantes relativos à assistência estudantil para os alunos da modalidade. O orçamento da EaD, entre 2018-2020, no entanto, foi de R\$ 568.000,00 (quinhentos e sessenta e oito mil reais).

6.10.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Delta: delineamentos gerais

A regulamentação docente do Instituto Delta atualmente é normatizada na resolução 13 de 25 de abril de 2017 e tem como base de referência a Portaria da SETEC/MEC 17, de 11 de maio de 2016. Segundo a Coordenação de EaD do Instituto Delta, esse documento se encontra em processo de revisão atualmente. A estrutura da resolução conta com disposições preliminares, objetivo e princípios norteadores, além de estabelecer normas sobre regime de trabalho docente, plano e relatório individual de atividades.

Consta ainda no documento a descrição das atividades válidas no plano do ensino, pesquisa e inovação, extensão, gestão institucional e representações, além de atividades de qualificação/capacitação e disposições transitórias e finais. Em geral, a regulamentação do Instituto Delta traz poucos aspectos acerca da EaD, estabelecendo, na parte do ensino, apenas quais aulas e quais disciplinas podem ocorrer no presencial ou a distância e que atividades de apoio à área podem ocorrer de forma física ou virtual, ponto que pode se alinhar ou não à EaD - em toda a resolução 13/2017, cabe ressaltar, seja na pesquisa e inovação, extensão, qualificação/capacitação, seja nas disposições finais, não há registros sobre a modalidade a distância.

Também os formulários de planos e relatórios são genéricos sem qualquer especificação para EaD. Não se observa, ainda, na normativa de referido Instituto, nenhuma influência das discussões dos GT's do CONIF relacionada ao esforço docente, seja nas possibilidades de novas funções específicas para os professores para atendimento das demandas da EaD ou mesmo na abertura para exercer mediação pedagógica. Nesse sentido, existe um esvaziamento dessa modalidade em todas as áreas da regulamentação docente, sem maiores atividades previstas,

sem detalhamento de especificidades da área ou regulações acerca das formas de registro e/ou organização do trabalho docente para EaD.

A impressão é a de que a EaD no Instituto Delta, no contexto do debate sobre a regulamentação do trabalho docente, não galgou espaço ou mesmo não amadureceu ações/ou intenções acerca do processo de institucionalização. Parece que a EaD, assim como em algumas outras instituições, ainda sobrevive pelo fomento externo e pela demarcação de que

as atividades que gerem remuneração complementar aos docentes não serão consideradas para efeito de integralização de sua carga horária, salvo em caso de bolsas de pesquisa, de pós-graduação e/ou de extensão, funções gratificadas, funções comissionadas de coordenação de cursos e cargos de direção (INSTITUTO DELTA, 2017, p. 04)

Essa demarcação parece incluir a realidade de professores bolsistas de programas externos da qual a EaD faz parte. De tal modo, o documento parece não visualizar sinais claros em torno da institucionalização, mas, ao contrário, reforça a não institucionalização presente na realidade das políticas federais – tais ordenamentos se alinham a outras perspectivas presentes nos demais documentos normativos do Instituto Delta.

6.10.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Delta acerca da institucionalização da EaD (*checklist*)

No caso do Instituto Delta, especificamente no plano da regulamentação e dos níveis de incorporação da EaD nos documentos institucionais, na avaliação feita pelos gestores⁹⁶, o PDI pode até ser avaliado como possuidor de incorporação parcialmente satisfatória, ainda que precise ser melhor articulado, haja vista existirem pontos a se aperfeiçoar. Quanto ao PPI e à RAD, já são vistos como documentos em que a incorporação da EaD é insatisfatória, precisando serem revistos e atualizados, pois não conseguem abarcar as especificidades da área - processo este que já se encontra em curso com a RAD, e, em breve, deve incrementar aspectos ligados à modalidade.

Com relação à principal normativa de EaD do Instituto Delta, esse documento ainda não existe e precisa ser elaborado. No tocante ao nível de integração da EaD com as demais áreas

⁹⁶ A apuração feita junto ao Núcleo Gestor de EaD do Instituto Delta contou com a participação de gestores da Pró-Reitoria de Ensino por exigência da instituição.

institucionais, a avaliação é que essa articulação está parcialmente satisfatória, mas que precisa melhorar muito, uma vez existir um longo caminho a ser percorrido para que a EaD se coloque transversalmente, do ponto de vista institucional.

Na esfera dos desenhos e modelos, ao ponderar sobre os parâmetros institucionais de oferta, a perspectiva atual é a de um formato em que a unidade ofertante é sede, com seus cursos e alunos e sem a política de polos parceiros ou associados, portanto, com um funcionamento similar à oferta presencial. Nesse caso, o nível de capilaridade de sedes ofertantes é pequeno, inferior a 25% de unidades com alguma oferta quando comparado o total de *campi* instalados no Instituto Delta.

No que tange ao modelo de gestão adotado, segundo os dirigentes, a tendência é pela descentralização, com os *campi* dispoindo de suas próprias políticas e com substancial autonomia para a tomada de decisões, o que de certo modo já vem sendo encaminhado por intermédio do Fórum de EaD, com representatividade das unidades acadêmicas.

Com relação aos processos de organização pedagógica dos cursos, da ordem da organização do ensino, a opção tem sido por desenvolver um padrão próprio enxuto, com docência compartilhada e com função similar à de tutoria sendo desenvolvida por estudantes bolsistas de monitoria. Assim, as métricas de relação formador/mediador por aluno, no âmbito da atuação desses agentes/colaboradores, têm sido entre 26 (vinte e seis) e 50 (cinquenta), aproximadamente.

Já ao avaliar as práticas adotadas com maior ou menor nível de integração com a Educação Profissional, a impressão dada pelos gestores é a de que não se tem uma concepção clara privilegiada no atual contexto da EaD institucional. Nesse aspecto, o desejo é garantir que, no caso do ensino técnico, por exemplo, se cumpra o percentual legal de 20% dos encontros presenciais. Deve-se enfatizar que uma articulação mais definida e precisa entre EaD e EP são praticamente inexistentes no atual cenário.

Do ponto de vista do financiamento, a capacidade de geração de recursos financeiros para o orçamento institucional tem sim sido observada no Instituto Delta. Entre 2018-2020, esse instituto gerou a soma de R\$ 5.215.589,88. No entanto, a relação entre o que a EaD tem gerado e a capacidade de reinvestimento ou destinação é quase inexistente, já que nos 03 (três) anos de

recorte da pesquisa, entre 2018-2021, o Delta destinou/investiu especificamente na EaD um total de R\$ 568.000,00, pouco mais de 10% daquilo que foi gerado pela modalidade.

Diante dessa questão orçamentária, os gestores externaram a intenção de investir com recursos da EaD na área da assistência estudantil, aproveitando da rubrica específica destinada aos estudantes, percentual que está discriminado, inclusive, na MO/CONIF. No entanto, no caso do Instituto Delta, essa ação não pode ser concretizada em função das políticas internas e das orientações macropolíticas da assistência estudantil, que recomendam, no caso da assistência, atendimento exclusivo para os alunos do presencial.

Em função do exposto, há uma clara intenção por parte da Coordenação de EaD de se investir em assistência estudantil para os estudantes da modalidade, principalmente no que diz respeito aos encontros presenciais, que, sob obrigação legal, devem contemplar 20% da carga horária dos cursos técnicos - isso realmente tem sido uma das principais linhas do Delta e uma aposta desse instituto como ação de estruturação da EaD.

No que se relaciona à perspectiva das ofertas institucionais, o quantitativo total de cursos institucionais ofertados hoje está entre 02 (dois) e 05 (cinco), sendo nenhum curso de curta e média duração na esfera dos FIC's, extensão e MOOC's; entre 02 (dois) e 05 (cinco) em nível médio; nenhum em nível superior de graduação e 01 (um) em nível superior de pós-graduação.

Já em relação ao quantitativo de matrículas, no total são entre 201 (duzentos e uma) e 500 (quinhentas) matrículas, com nenhuma na área de FIC's, extensão e MOOC's e sem registros também em nível superior de graduação. Entre 201 (duzentos e uma) e 500 (quinhentas), em nível médio, e além de até 200 (duzentas), em nível superior de pós-graduação. Existe o reconhecimento dos dirigentes de que tais cursos não têm uma avaliação institucional formalizada, ainda que se acredite na razoável qualidade das ofertas⁹⁷.

Já no que diz respeito aos recursos de pessoal, o Instituto Delta mantém políticas no campo da formação e capacitação de servidores para atuação da EaD, ainda que de forma mais isolada nos *campi*. No aspecto da contratação/captação de colaboradores para a modalidade, esse instituto não dispõe de uma política nesse sentido: a capacidade de alocar pessoal efetivo e

⁹⁷ Existe uma apuração realizada em todos os Institutos para alimentação da Plataforma Nilo Peçanha, o que também foi citado pelo Instituto Delta.

mesmo temporário na EaD tem sido inexistente. Esse é um grande gargalo, reconhecido e destacado pelo grupo de gestores, inclusive; afinal, a ausência de pessoal para colaborar com a estruturação da política institucional de EaD compromete de forma considerável o desenvolvimento de ações.

O panorama da infraestrutura disponível para EaD indica que o Instituto Delta não dispõe de acervos e bibliotecas virtuais/eletrônicas para a EaD, mas tem repositórios de recursos educacionais e objetos de aprendizagem compartilhados. No que se refere à existência de espaços de produção de materiais, estúdios e laboratórios, o Delta dispõe entre 02 (dois) a 05 (cinco), além de contar com um sistema só de acesso ao ambiente de aprendizagem e com gerenciamento acadêmico sem necessidade de integração. A instituição também possui *datacenter* compartilhado com o presencial em função do uso de um único sistema, conforme já se explicitou.

6.11 A Política Institucional de Educação a Distância do Instituto Épsilon: o que dizem os documentos?

6.11.1 Normativa de Educação a Distância do Instituto Épsilon

Em levantamento realizado junto à Diretoria de EaD do Instituto Épsilon, mediante contato por e-mail, foi informado de que o documento referencial para a modalidade, isto é, a regulamentação que oferece diretrizes ou orientações e que se configura como o principal texto oficial desse instituto para normatizar as ações/políticas para a área é o PDI.

No contexto de institucionalização da EaD do Instituto Épsilon, faz-se importante ressaltar que a direção de EaD inicia, a partir de 2019, o desenvolvimento de ações concretas na direção de estabelecer seu programa interno de EaD, com vistas a fomentar a modalidade. O programa em questão apresenta documento normatizador - que fora analisado neste trabalho - como texto complementar da área no âmbito das ações de institucionalização do Instituto Épsilon. Tal programa é regulamentado pela resolução 044 de 29 de agosto de 2019 e trata da homologação do “Programa de Apoio à Institucionalização da Educação a Distância” – PROEaD do Instituto Épsilon.

O programa acima citado, segundo o documento institucional, visa criar oportunidades de ofertas de EaD num contexto de redução da participação dos programas de fomento externo, especialmente o e-Tec Brasil, aproveitando a infraestrutura dos polos de apoio presenciais existentes: a prioridade do PROEaD é a oferta de cursos técnicos e FIC's; estes últimos, entretanto, seriam desenvolvidos somente em caso de disponibilidade de recursos. O início da proposta de execução é datado do 2º semestre de 2019.

O Programa de Apoio à Institucionalização da Educação a Distância no Instituto Épsilon (PROEaD) surge como proposta para a criação de oportunidades e cenários favoráveis para o desenvolvimento de programas de oferta de Educação a Distância que sejam empreendidos com os próprios esforços financeiros e humanos da instituição diante do inequívoco arrefecimento dos programas de fomento tradicionalmente executados pela Rede e-Tec Brasil com recursos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento das Educação), ao passo em que se aproveita a infraestrutura de polos pregressa construída a partir dos recursos do programa de fomento citado [...] (INSTITUTO ÉPSILON, 2019B, p. 05).

Em função da ideia do programa, observa-se que seu desenho é semelhante ao modelo de oferta dos programas federais, no qual se mantém a capilaridade dos polos e é citada a parceria histórica com 23 (vinte e três) polos de apoio presencial localizados na região de atuação do instituto – em tal situação, os municípios envolvidos são responsáveis pela manutenção da infraestrutura, além da responsabilidade de designar um coordenador para o polo parceiro. Em alguns casos, os municípios também arcam com um profissional voltado ao apoio técnico presencial.

A resolução de EaD do Instituto Épsilon ainda estabelece algumas regras a serem respeitadas pelos municípios parceiros, como a não vinculação dos profissionais dos polos ao Instituto Épsilon e a não participação da instituição nos processos seletivos de escolha dos profissionais. Destaca-se também a prerrogativa do instituto de solicitar a substituição dos colaboradores dos polos em caso de não atendimento das demandas acordadas. Outra observação feita diz respeito à vinculação do coordenador com o polo e com os apoios técnicos dos cursos, permitindo-se acordos entre polos e *campi* ofertantes no âmbito da participação dos técnicos em mais de um curso ofertado. A formalização de parceria é realizada entre polos e *campi* ofertantes mediante termo de cooperação firmado com mediação da Diretoria de EaD do Instituto Épsilon, permitindo-se, ainda, termos aditivos. A Diretoria ainda fica responsável por aprovar polos que não tenham tido a chancela do CONSUP.

O documento também estabelece as competências e contrapartidas dos *campi* ofertantes, tais como indicar coordenador institucional de EaD, coordenadores de curso e professores formadores e conteudistas e coordenador de plataforma em alinhamento com coordenador geral de plataforma da Reitoria. Os *campi* também se responsabilizam por gerenciar demandas pedagógicas ligadas à inclusão de estudantes com deficiência; cuidar de demandas acadêmicas de registro e certificação; e disponibilizar infraestrutura, como espaço físico para o trabalho dos agentes de EaD, como salas de tutoria, *internet*, computadores e telefones; além de firmar termo de cooperação com as prefeituras dos polos. A adoção de MOODLE institucional para fins de controle à evasão e o uso do sistema acadêmico SUAP-EDU também está entre as recomendações. É obrigação das unidades acadêmicas ainda atualizar PPC's já aprovados no CONSUP, em acordo com as peculiaridades do programa e com base nas normas acadêmicas vigentes.

Na normativa ainda são oferecidas recomendações para os *campi* ofertantes no caso destes possuírem a intenção de contratar bolsistas externos, como proceder a realização de processos seletivos, com a anuência e critérios da Diretoria de EaD, e a obrigatoriedade dos *campi* de assumirem a responsabilidade jurídica e financeira das contratações. Sugere-se também que as unidades incorporem a oferta de EaD como atividade regular dos servidores do Instituto Épsilon, conforme descrito: “a Diretoria de EaD recomenda que se pratique o esforço máximo no sentido de incorporar os trabalhos decorrentes da oferta de EaD ao cotidiano e à carga horária regular de trabalho dos setores e dos servidores efetivos e terceirizados do *campus*” (Instituto Épsilon, 2019B, p. 07).

Por fim, a Diretoria de EaD se responsabiliza por fomentar bolsas para professores mediadores, no caso da RFEPCT: se estabelece a proporção de 20 horas para cada 100 (cem) estudantes matriculados e frequentes. No texto são descritos ainda os tipos de trabalho a serem realizados pelos profissionais: atividades virtuais, preferencialmente realizadas nos polos/*campi* para controle e avaliação, a critério das equipes pedagógicas, que podem optar pelo trabalho remoto. Fica estabelecido ainda que o trabalho do mediador ocorrerá em contato direto com professores conteudistas, formadores e coordenadores de curso, na solução de problemas pedagógicos e acadêmicos. A flexibilização do trabalho dos mediadores pode ocorrer mediante ciência e autorização da Diretoria de EaD do Instituto Épsilon, no sentido de garantir o cumprimento das atividades da função.

São destacados também na resolução procedimentos de seleção, contratação e pagamento de bolsistas mediante adoção de critérios objetivos, com intermédio das fundações de apoio, e com instrumentos específicos para esse fim, por meio de contratos conforme regulamentação própria do Instituto Épsilon⁹⁸.

A Diretoria também fornece AVA institucional e estúdio de gravação e produção de materiais didáticos, coordenador geral de plataforma, coordenação geral para a tutoria e *design* instrucional. A diretoria de EaD também atua na mediação da contratação de fundação de apoio para execução de processos de captação e pagamento de bolsistas. No desenho operacional prescrito, ainda se colocam como estruturas do PROEaD sala de tutoria e secretaria de registro acadêmico, que são apresentadas como partes obrigatórias; as funções de editor de vídeo e de apoio administrativo são expressas como tarefas de colaboradores facultativos das unidades acadêmicas que integrarão o programa.

São detalhadas também as atribuições de cada um dos agentes participantes do PROEaD: coordenadores de polo; apoios técnicos presenciais; coordenadores de curso; professores mediadores; formadores e conteudistas; coordenadores de plataforma; *designers* instrucionais; coordenadores de tutoria; e apoios administrativos.

Na Resolução de EaD do Instituto Épsilon também são feitas as projeções de ofertas a partir da manifestação dos polos e *campi* ofertantes. De acordo com a previsão, com base na disponibilidade orçamentária, estruturou-se a oferta de 3150 (três mil cento e cinquenta) vagas, em 27 (vinte e sete) polos e com o envolvimento de 06 (seis) unidades ofertantes, IEAvB, IEPeA, IEPeB, IEPeE, IEPeD e IEAvA.

Como já dito, o PROEaD estabelece que o objetivo do programa é atuar na consolidação da oferta de EaD nos *campi* do Instituto Épsilon sem a dependência de fomento externo, incorporando servidores no cotidiano regular da EaD da instituição. De tal modo, o programa visa não só continuar, mas ampliar a oferta de EaD em polos já habilitados, com autonomia e capilaridade, tendo como referência as demandas apresentadas pela região de atendimento. No texto ainda se destacam aspectos como a democratização do ensino, a missão institucional dos institutos, a flexibilização dos modelos de oferta e o papel social da EaD para com públicos em

⁹⁸ A resolução n. 008 de 23 de março de 2015 dispõe sobre a aprovação do Regulamento das relações entre o Instituto Épsilon e as Fundações de Apoio.

situação de desvantagem educacional. Ressalta-se ainda a articulação do programa com a questão dos indicadores institucionais, tais como a melhoria do quantitativo de matrículas para obter vantagens do ponto de vista orçamentário, o que impacta diretamente outros indicadores, como RAP, relacionado à eficiência acadêmica⁹⁹.

São ainda explicitadas as estratégias a serem adotadas para a garantia de matrículas e índices de permanência contra a evasão, como pré-matrícula e ambientação; além da política de sustentabilidade para a continuidade da política de EaD, a fim de que o orçamento gerado pelas matrículas da modalidade tenham ressonância e impactos no planejamento orçamentário futuro da área de EaD, viabilizando compromissos com o reinvestimento e considerando, sobretudo, a discricionariedade das diretrizes orçamentárias da instituição. A diretoria de EaD do Instituto Épsilon sinaliza com 30% dos recursos gerados, apresentando ainda proposta de monitoramento da confirmação das matrículas, gestão na plataforma virtual e práticas de permanência e ações com vistas à economicidade e compromisso com resultados.

Finalmente, o documento afirma que o PROEaD é considerado um marco para o Instituto Épsilon como política de cooperação interna, o que também envolve agentes externos parceiros na direção do avanço institucional da EaD. O programa estabelece o compromisso de revisar suas ações e avaliar seus impactos junto à comunidade acadêmica de forma periódica.

6.11.2 Projeto Pedagógico Institucional do Instituto Épsilon

O primeiro aspecto a se destacar em relação ao Instituto Épsilon é que esta instituição não estruturou como os demais institutos um PPI. De tal maneira, dos tópicos constituintes do PDI elaborado pela instituição, o item que mais se aproxima dos delineamentos de uma proposta pedagógica é o tópico dedicado ao estabelecimento de “Políticas Acadêmicas Institucionais”, o qual inclusive contempla parte dedicada às Políticas de EaD.

Nessa parte, a EaD é mencionada como integrante das políticas de ensino, sendo demarcada como uma das prioridades de oferta quando da implantação de cursos, conforme trecho abaixo:

⁹⁹ O Indicador RAP apura a relação de matrículas/alunos por docente. Os demais indicadores acadêmicos apuram relações diversas, tais como índices de retenção, evasão, concluintes etc.

A Pró-Reitoria de Ensino (Proen) tem por objetivo incentivar e estimular as atividades de ensino do Instituto Épsilon, visando criar condições favoráveis à melhoria do funcionamento da vida acadêmica e da qualidade dos cursos ofertados nos diversos tipos e modalidades: profissionalizantes (integrado, concomitante, subsequente, PROEJA, presencial e EaD) e superiores (tecnologia, licenciaturas e bacharelados).

Além do assessoramento aos gestores acadêmicos, a Proen tem a função de coordenar atividades curriculares em articulação com os *campi*, registrar e gerenciar a informação de dados relativos ao ensino, expedir documentos diversos, acompanhar e fortalecer as políticas de assistência ao estudante no implemento de ações que visem à permanência e êxito estudantil e aos processos de inclusão, executar ações na implementação e oferta de cursos na modalidade da educação a distância (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, 101).

A oferta de 20% no presencial também está contemplada como política institucional, ainda que a legislação esteja desatualizada¹⁰⁰- o mesmo raciocínio pode ser feito em relação ao uso do termo semipresencial, o qual também foi utilizado nas documentações do Instituto Beta e do Instituto Delta.

No que tange à oferta de carga horária semipresencial em cursos presenciais, o Instituto Épsilon em atendimento ao exposto no Decreto 5.622/2005, que regulamenta o artigo 80 da Lei n. 9.394/1996 (LDB); na Resolução CNE/CEB n. 6/2012, que define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio; na Portaria MEC n. 4.361/2004; na Portaria MEC n. 4.059/2004, que estabelece Diretrizes e Normas para a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem modalidade semipresencial; na Resolução CNE/CES n. 1/2016, que estabelece Diretrizes e Normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância, estabeleceu por meio de Resolução CONSUP normas para essa oferta (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 104).

Os programas de fomento externo também estão contemplados na introdução do tópico “política institucional de abertura de cursos”, assim como no decorrer do texto das políticas acadêmicas institucionais. Há ainda detalhamentos sobre a utilização de AVAs e sobre os objetivos da oferta de EaD no presencial, com destaque para a fluência digital e para o desenvolvimento da autonomia dos estudos pelos estudantes, possibilitando a aprendizagem colaborativa e a flexibilização de horários. O texto também enfatiza a oportunidade oferecida aos professores de poderem acessar/utilizar TDIC em suas práticas pedagógicas, ratificando a integração que esse tipo de oferta propicia com relação a diferentes cursos e componentes curriculares. O documento detalha questões como:

[...] oportunizar ao discente vivenciar uma modalidade que permita, com maior ênfase, o desenvolvimento de competências e habilidades adequadas ao mundo do trabalho contemporâneo, tais como a fluência digital, o planejamento, a organização e a administração do tempo, a autonomia e a proatividade, a aprendizagem colaborativa, a comunicação e o *feedback*; flexibilizar os horários para os estudos, promovendo a

¹⁰⁰ Cf. nota 13.

melhor qualidade de vida e acadêmica dos discentes; possibilitar a integração entre os cursos e/ou campus para oferta de componentes curriculares comuns; oportunizar ao docente o acesso e a utilização de ferramentas de Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs no processo de ensino e aprendizagem (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 104).

Pucci e Cerasolli (2018), ao tratarem da autonomia do estudante da EaD, destacam exatamente o papel que as tecnologias adquiriram para criar um ambiente enriquecido e uma prática diferenciada na modalidade, quando comparada a educação tradicional. Para os autores,

ao considerar o uso das tecnologias digitais de informação e comunicação (TDIC's), na educação, autores contemporâneos tendem, de um lado, a destacar sobremaneira a postura ativa e responsável do estudante de EaD, caracterizando-o como protagonista do processo educativo, que deve possuir autonomia, autodisciplina e autodidatismo, elementos fundamentais para seu processo de autoaprendizagem e que se contrapõe ao estudante da escola presencial tradicional, que apresentaria um perfil de obediência e submissão ao processo ensino-aprendizagem (PUCCI; CERASOLLI, 2018, p. 68).

Pucci e Cerasolli (2018) também ressaltam a importância de se ter uma atitude crítica e não subalterna frente as tecnologias, de modo a se evitar perspectiva instrumentalista e de submissão aos anseios mercadológicos que essa indústria impõe nas sociedades em geral:

A construção da autonomia do estudante é, nessa perspectiva, exigência do processo educacional como um todo, não apenas de uma modalidade EaD virtual. É verdade que, nos cursos a distância oferecidos virtualmente – em que as tecnologias de informação e comunicação (TIC's) inovadoras se fazem presentes e constantes – a tendência a valorizar os meios e se adaptar aos valores do sistema que as criou é muito forte e impositiva. É eminente a possibilidade de o processo de aprendizagem se transformar em uma via de mão única na formação de mão de obra para o sistema e o mercado. No processo educacional contemporâneo, é fundamental ao estudante de EaD desenvolver a competência de saber usar bem os dispositivos tecnológicos. No entanto, essa autonomia funcional necessária é insuficiente quando se considera a perspectiva de uma humanidade melhor e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento da faculdade de elaborar juízos críticos e reflexivos sobre a própria tecnologia e suas consequências na atualidade (PUCCI; CERASOLLI, 2018, p. 69).

Nesse aspecto, as perspectivas apresentadas pelo PDI, num primeiro momento, colocam a EaD como modalidade que estabelece forte articulação com a utilização e inserção das TDIC como recursos para melhoria da qualidade dos processos de ensino-aprendizagem, considerando também as vantagens para o estudante ao participar das experiências envolvendo EaD.

Diante dos objetivos apresentados, a instituição evidencia seu compromisso com a qualidade da oferta de ensino associada às novas tecnologias, possibilitando aos estudantes experiências por meio do AVA e do desenvolvimento de competências que agregam melhor formação aos currículos, especialmente àqueles relativos à qualificação do trabalhador. Neste particular,

existe uma aproximação do Instituto Épsilon com o Instituto Alfa: os dois vislumbram visão instrumental da EaD, com forte influência tecnológica.

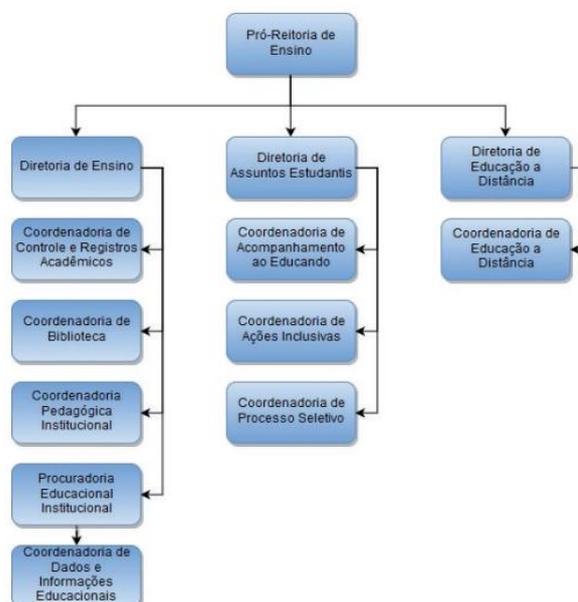
Os aspectos contidos no texto do PDI também estabelecem interlocução com diretrizes organizacionais do CONIF, vez que tais normas têm fortalecido cada vez mais concepções na direção “da incorporação da EaD nas atividades regulares das instituições da Rede EPT, visando a instauração de uma Educação Híbrida, em que a educação presencial e a distância coexistem e se completam de forma sinérgica” (BATTESTIN *et al.*, 2019, p. 79).

Cabe evidenciar que um ponto alto da presença da oferta EaD no ensino presencial no caso do Instituto Épsilon é estabelecer que tal política seja demarcada tanto nos cursos técnicos de nível médio, como nos cursos superiores.

6.11.3 Plano de Desenvolvimento Institucional do Instituto Épsilon

O PDI do Instituto Épsilon inicia menção à EaD a partir do organograma institucional que contempla em sua organização a Diretoria e a Coordenadoria de EaD vinculadas à PROEN. Nesse particular, a EaD se mostra como uma área de destaque, já que, na estrutura do ensino, do ponto de vista funcional, existem apenas 03 (três) diretorias, e uma delas é dedicada à modalidade a distância, o que demonstra a preocupação institucional do ensino em desenvolver políticas para a área, consolidando a mesma como um espaço importante e de destaque.

Figura 7 - Organograma da Pró-Reitoria de Ensino – Instituto Épsilon



Esse movimento fica ainda mais evidente quando se constata que em todos os *campi* do Instituto Épsilon se tem, na estrutura organizacional das respectivas unidades, uma Coordenação de EaD, inclusive nos *campi* avançados, o que reforça a perspectiva de que a modalidade parece ter se colocado como política a ser implantada no plano institucional para todo o instituto, e não de maneira fragmentada.

As diretrizes organizacionais do CONIF têm observado a importância de se criar núcleos gestores para o planejamento e para a administração da EaD na RFEPCT, no contexto da institucionalização da modalidade. As recomendações do conselho também têm enfatizado a necessidade de se garantir cargos, funções gratificadas e servidores para comporem equipes de gestão, de acordo com a realidade de cada instituto. Sobre a natureza dos núcleos gestores de EaD, o documento do CONIF estabelece que tais núcleos são “estruturas organizacionais que visam à institucionalização da Educação a Distância nas instituições integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica” (Battestin; Zamberlan, 2019B, p. 20).

As diretrizes ainda detalham como os *campi* devem atuar em parceria com essas estruturas de gestão em EaD:

[...] com vistas a promover a capilarização das ações de institucionalização da EaD, os *campi* que atuam com essa modalidade deverão garantir infraestrutura e pessoal para realizar articulação com o Núcleo Gestor de Educação a Distância; prover apoio local no que diz respeito ao planejamento e execução de componentes curriculares a distância; ser um difusor das diretrizes da Educação a Distância, fomentando o crescimento da modalidade localmente (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 24).

Em outros institutos mineiros, porém, pelo fato de a EaD integrar a estrutura do Ensino, não se observa sua participação nas demais políticas, pelo menos do ponto de vista estrutural, isto é, nas áreas de pesquisa, extensão, entre outras, o que tem sido uma tendência dos IF's no geral. Esta questão, sobre a importância de uma imersão institucional do estudante da EaD de forma a garantir experiências concretas nos demais espaços que integram os estabelecimentos de ensino, tais como acesso a programas de assistência estudantil, atividades de pesquisa, extensão, inovação, internacionalização, entre outros, já foi destacada por Arruda e Arruda (2015).

Outro ponto a se ressaltar na estrutura do Instituto Épsilon é a forte tendência desse estabelecimento em constituir órgãos colegiados. Observa-se que são muitas as estruturas dessa natureza e que se organizam por representação, contemplando diferentes aéreas; nesse particular, a EaD também é contemplada. Desse modo, tem-se, na Comissão Permanente de Educação a Distância (CPEaD), um órgão consultivo para o encaminhamento de ações da modalidade, no qual os membros, tanto docentes quanto técnicos, são eleitos ou são indicados para integrar o órgão.

O PDI do Instituto Épsilon estabelece então que a “Comissão Permanente de Educação a Distância (CPEaD) é um órgão consultivo e normativo das ações para a educação a distância, no âmbito do Instituto Épsilon, subordinado à Diretoria de Educação a Distância da Pró-Reitoria de Ensino (ProEn)” (Instituto Épsilon, 2019, p. 48). As competências da comissão são:

- I. Elaborar seu Regimento Interno ou propostas de alterações para o regimento, submetendo-o à apreciação e aprovação do Conselho Superior do Instituto Épsilon;
- II. Propor e acompanhar a execução da política de gestão unificada da Educação a Distância;
- III. Observar a Resolução CD/FNDE n. 36, de 13 de julho de 2009, a Resolução CD/FNDE n. 18, de 16 de junho de 2010 e a Resolução n. 5, de 30 de março de 2012, bem como a Legislação oficial referente à modalidade a distância;
- IV. Elaborar e revisar as Normas Acadêmicas dos cursos na modalidade a distância do Instituto Épsilon;
- V. Elaborar plano de acompanhamento da construção das Planilhas de Pactuação dos cursos técnicos e superiores na modalidade a distância do Instituto Épsilon em conjunto com os órgãos nacionais devidamente qualificados para tal;
- VI. Propor diretrizes técnicas para atuação da Diretoria de Educação a Distância no âmbito do Instituto Épsilon;
- VII. Criar parâmetros e elaborar diretrizes para o monitoramento da qualidade da oferta dos cursos a distância do Instituto Épsilon;
- VIII. Propor e elaborar resolução para abertura de cursos na modalidade de educação a distância no âmbito do Instituto Épsilon (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 48).

O PDI é estruturado a partir de avaliações sistêmicas que direcionam as proposições no planejamento institucional. Sob essa perspectiva, a EaD parece ter sido iniciada bem cedo no âmbito do desejo de oferta institucional no Instituto Épsilon, isto é, ainda em 2011, com visita *in loco* já em 2013. A primeira oferta efetiva em âmbito institucional e com fomento interno, entretanto, ocorre a partir de 2016, com o curso de Licenciatura em Pedagogia.

Também em 2011, o Instituto Épsilon cadastrou no sistema e-MEC pedido de autorização para oferta de curso de graduação a distância, vinculado ao pedido de Credenciamento Institucional para oferta de cursos de graduação na modalidade a distância. A portaria de credenciamento EaD do Instituto Épsilon foi publicada em 2016 (Portaria n. 660, de 18 de julho de 2016), tornando a instituição apta a ofertar cursos de graduação na modalidade a distância nos polos de IEPeA, IEPeC e IEPeB, também credenciados e autorizados pelas comissões do INEP, em conformidade com o Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005, já extinto. A Licenciatura em Pedagogia – primeiro curso superior EaD ofertado pelo Instituto Épsilon – recebeu visita *in loco*

no ano de 2013, obtendo o conceito 4. A oferta do curso foi autorizada em 2016, por meio da Portaria n. 375, de 8 de agosto de 2016 (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 55).

Esse parece ser um caso diferenciado na RFEPCT de Minas Gerais pelo fato do Instituto Épsilon se antecipar às diretrizes organizacionais e orçamentárias do próprio CONIF, o que conota predisposição da instituição em caminhar no sentido da expansão da modalidade. Nesse aspecto, o Instituto Épsilon parece ter se utilizado do seu *know-how* acerca das políticas públicas de fomento para pavimentar seu caminho para o processo de institucionalização da EaD – movimento interessante e observado a partir da análise documental deste instituto, já que a experiência de buscar oferecer cursos próprios, de forma paralela aos programas federais, pode ser entendida como um movimento “natural”, com base no qual as políticas de indução do MEC, e-Tec Brasil e UAB, realmente desenvolveram o seu papel.

Tem-se também estabelecida no Instituto Épsilon política de valorização da coexistência entre os programas externos de fomento do MEC e as ações internas de natureza institucional, o que, conforme já se destacou, é uma perspectiva que está em alinhamento com os GT's de Institucionalização da EaD do CONIF, os quais apregoam a ideia da convivência harmônica com as políticas de EaD nacionais com vistas a não só garantir recursos adicionais para a política interna, mas também a atender demandas específicas e sazonais.

No PDI vigente, não se observa menção à EaD na parte dedicada ao planejamento estratégico, aspecto que chama atenção por se tratar do conjunto de políticas institucionais a serem delineadas. No mapa estratégico, contudo, a EaD é abordada por meio do termo genérico “de todos os níveis e modalidades”, fazendo menção à tutoria no campo da representação dos servidores da instituição. Esse aspecto, conforme se analisou, pela experiência dos outros IF's, como Gama e Delta, necessita ser problematizado, em função da situação funcional precária destes colaboradores.

Já no quadro que estabelece indicadores para o PDI, podem ser observados os seguintes registros sobre EaD: a) a relação candidato vaga nos cursos superiores da EaD; b) a avaliação institucional dos programas da modalidade; c) índice de qualificação de tutores.

Incluir a EaD nos indicadores a serem acompanhados e monitorados no plano institucional pode ser considerando um avanço, deve-se dizer: apesar de tais indicadores se constituírem como

aspectos obrigatórios na legislação do Ensino Superior, particularmente nos cursos de graduação e para o cumprimento das exigências do SINAES, quando o Instituto Épsilon toma a decisão de incorporar indicadores específicos da EaD ao PDI, tal decisão é uma forma de posicionar a EaD como política institucional, em alinhamento com as demais áreas organizacionais. Esse tipo de posicionamento está em consonância com o desejo expresso nas diretrizes do CONIF no que se refere à implantação de indicadores para a EaD, demonstrando mais uma vez a preocupação do Instituto Épsilon em dar passos seguros em direção à institucionalização.

Figura 8 - Indicador candidato por vaga – Cursos Superiores de EaD – PDI do Instituto Épsilon

SETOR: <u>AC</u>	INDICADOR : <u>PLAC05</u>	DESCRIÇÃO					VARIÇÃO	
		Relação de candidato por vaga dos Cursos Superiores EaD					MAIOR: 20	MENOR: 0
UNIDADE		ÍNDICE - INICIAL	METAS				ÍNDICE - FINAL	
		4,31	4,40	4,60	4,72	4,84	4,92	
		3,80	3,90	4,00	4,10	4,20	4,20	
		4,73	4,90	5,10	5,30	5,50	5,70	
		4,41	4,41	4,70	4,75	4,80	4,85	
		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	
		N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	

METODOLOGIA DE CÁLCULO: contagem total de candidatos que efetivaram o pagamento da inscrição em todos os cursos técnicos integrados presenciais dividida pelo número de vagas ofertadas no edital para os cursos técnicos integrados presenciais. Esse processo deverá ser realizado por cada unidade, respeitando as vagas destinadas ao seu *campus*. N/A significa não se aplica, pois, no momento da publicação, o *Campus* não ofertava cursos nessa modalidade. Observação: Para a contagem de candidatos e vagas deverá ser considerado o ano de ingresso, ou seja, o ano em que o edital foi lançado para essa situação não importa.

Fonte: INSTITUTO ÉPSILON, 2019.

Na análise detalhada dos quadros, a EaD não se faz presente exclusivamente nos indicadores descritos acima, já que em outros pontos existem registros sobre a modalidade. Também se observa a ausência da EaD em itens nos quais ela poderia ser contemplada. Assim, na ação da Assessoria de Comunicação, por exemplo, a EaD aparece como objetivo no tocante ao progresso de candidatos/vaga, quando da oferta de cursos superiores. Na esfera da DTI, ela é mencionada como um dos processos padronizados de serviços de TI que demandam suporte tecnológico.

Com relação ao Ensino, a EaD é mais contemplada, possuindo indicador para avaliação institucional dos programas, o que representa um avanço institucional importante, tendo em vista que não se menciona apenas os programas de fomento externo. Com esse indicador, fica subentendida a preocupação em implantar um sistema de avaliação institucional para a EaD,

entendendo essa proposta como ação efetiva de institucionalização. Cabe destacar também que a política de EaD do Instituto Épsilon caminha na direção da construção de um programa institucional para a modalidade, num sentido claro de transição que deverá seguir os passos da experiência das políticas governamentais, como UAB e e-Tec Brasil, conforme discutido por Silva *et al.*, (2020), que afirma que, embora os programas federais não possam ser garantia da continuidade de ofertas na EaD, eles “são um estímulo à institucionalização dessa modalidade nas instituições” (SILVA *et al.*, 2020, p. 09).

Mill (2016) também reafirma que o caminho desejável se encontra na incorporação da EaD institucional definitiva, o que possibilitará formação de melhor qualidade, pois,

para quem pensa e faz EaD, os cursos de formação a distância agregariam maior qualidade se a própria instituição pudesse conceber, gerar e implementar a proposta. Da forma como tem sido, como programa de governo e não de Estado, as experiências ficam engessadas por diretrizes e orientações externas. No caso da UAB, por exemplo, as propostas pedagógicas devem se enquadrar ao modelo definido pela DED (Diretoria de Educação a Distância) da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) e outros setores do Ministério da Educação, inclusive na forma de executar as verbas de manutenção dos cursos. O fato de o financiamento ocorrer sem parâmetros institucionalizados, por exemplo, dificulta a incorporação da modalidade na vida acadêmica cotidiana da universidade. Ou seja, sem exercer sua autonomia universitária e executar as verbas como considera mais adequado e com clareza da disponibilidade (ou não) orçamentária, a instituição fica praticamente impossibilitada de capilarizar os seus setores para incorporar a EaD (MILL, 2016, p. 444).

Figura 9 - Indicador Avaliação Institucional dos Programas de EaD – PDI do Instituto Épsilon

SETOR: EN	INDICADOR: PLEN03	DESCRIÇÃO					VARIÇÃO	
		Avaliação Institucional dos Programas de EaD					MAIOR: 10	MENOR: 0
UNIDADE		ÍNDICE - INICIAL	METAS				ÍNDICE - FINAL	
			2019	2020	2021	2022	2023	
		N/D	5	6.5	7.0	7.5	8	8
		N/D	5	6.5	7.0	7.5	8	8
		N/D	5	6.5	7.0	7.5	8	8
		N/D	5	6.5	7.0	7.5	8	8
		N/D	5	6.5	7.0	7.5	8	8
		N/D	5	6.5	7.0	7.5	8	8
		N/D	5	6.5	7.0	7.5	8	8
		N/D	5	6.5	7.0	7.5	8	8

Fonte: INSTITUTO ÉPSILON, 2019.

O PDI do Instituto Épsilon deixa claro, inclusive, que o planejamento e a própria construção do PDI passam pela análise das diferentes estratégias de avaliação sistêmica interna e externa para gerar metas institucionais no interior dos planos. Nessas metas, inclusive, destaca-se o interesse

em aferir a atuação de tutores, docentes, AVA's e materiais didáticos, por meio de questionários com 10 (dez) grupos de questões. Há de se ressaltar também que os instrumentos de avaliação externa do MEC para aferir a qualidade dos cursos de graduação do país atualmente, já adotaram o caminho da integração das modalidades, presenciais e a distância, no tocante aos indicadores critérios e fluxos, conforme publicação do INEP (INEP, 2017).

Nesse particular, os RQESD/MEC, também desde 2007, enfatizam a centralidade das avaliações institucionais para a melhoria da qualidade dos cursos. Segundo um trecho do documento,

as instituições devem planejar e implementar sistemas de avaliação institucional, incluindo ouvidoria, que produzam efetivas melhorias de qualidade nas condições de oferta dos cursos e no processo pedagógico. Esta avaliação deve configurar-se em um processo permanente e consequente, de forma a subsidiar o aperfeiçoamento dos sistemas de gestão e pedagógico, produzindo efetivamente correções na direção da melhoria de qualidade do processo pedagógico (BRASIL, 2007, p. 17).

Segundo os referenciais do MEC, a qualidade das ofertas em EaD, independentemente dos modelos a serem adotados, terão que proceder investimentos nas equipes de execução, pois docentes e tutores têm papel fundamental:

em educação a distância, há uma diversidade de modelos, que resulta em possibilidades diferenciadas de composição dos recursos humanos necessários à estruturação e funcionamento de cursos nessa modalidade. No entanto, qualquer que seja a opção estabelecida, os recursos humanos devem configurar uma equipe multidisciplinar com funções de planejamento, implementação e gestão dos cursos a distância, onde três categorias profissionais, que devem estar em constante qualificação, são essenciais para uma oferta de qualidade: docentes; tutores; pessoal técnico-administrativo (BRASIL, 2007, p. 19).

A preocupação institucional com a qualificação dos tutores é novamente demarcada no âmbito da formação dos servidores, o que delinea articulação com a política de gestão de pessoas - essa ação estabelece o processo de qualificação como algo permanente no quadro desses colaboradores, principalmente quando da oferta de cursos EaD por parte da instituição. Além do mais, são estabelecidos alguns indicadores para mensurar a qualificação desses agentes, tais como a valorização de tempo de experiência, titulação acadêmica e afinidade de área, com metas instituídas no PDI, conforme Figura a seguir:

Figura 10 - Indicador de Qualificação de Tutores de EaD – PDI do Instituto Épsilon

SETOR: EN	INDICADOR: A3.EN09	DESCRIÇÃO					VARIACÃO	
		Índice de qualificação dos tutores em EaD					MAIOR: 100%	MENOR: 0%
UNIDADE		ÍNDICE - INICIAL	METAS				ÍNDICE - FINAL	
			2019	2020	2021	2022	2023	
		N/D	2,7	3,32	3,65	4,1	4,5	4,5
		N/D	3,55	3,9	4,2	4,6	5,1	5,1
		N/D	4,3	4,8	5,3	5,9	6,5	6,5
		N/D	3,55	3,9	4,2	4,6	5,1	5,1
		N/D	2,55	2,8	3,1	3,5	3,9	3,9
		N/D	2,55	2,8	3,1	3,5	3,9	3,9
		N/D	2,3	2,53	2,8	3,1	3,4	3,4
		N/D	3,55	3,9	4,3	4,8	5,3	5,3
		N/D	1,8	2,0	2,2	2,5	2,75	2,75
		N/D	-	-	-	-	-	-

METODOLOGIA DE CÁLCULO: Este indicador se refere à qualificação e capacitação permanente dos tutores em EaD, sendo essa entendida a partir de 4 perspectivas: 1) conclusão, por parte do profissional de tutoria, de curso de capacitação, com carga horária de 90 horas, elaborado e ofertado pela instituição de ensino de modo a proporcionar conhecimentos, habilidades e atitudes adequadas às atividades de tutoria e alinhadas ao PPC do curso específico de atuação do profissional de tutoria; 2) tempo médio de experiência dos Tutores da Instituição no trabalho em educação a distância; 3) Titulação obtida em programas de pós-graduação *Stricto sensu*; 4) Correlação entre a área de formação do tutor e o curso de atuação. O índice será a partir de pontuação individual de cada colaborador. A pontuação individual será aferida de acordo com os quesitos e valores dispostos na tabela anexa, sendo que a média do conjunto de tutores de um determinado *campus* formará o índice do *campus*. O índice institucional, por sua vez, será obtido a partir da média de todos os *campi*. Pontuação abaixo.

INICIATIVA ESTRATÉGICA: - Oferta de curso de capacitação inicial aos Tutores com carga horária de 90 horas, com 3 módulos de 30 horas, divididos em: Recursos do AVA, Desenvolvimento de Atividades de Tutoria e Projeto Político Pedagógico de Curso. - Oferta de capacitação continuada aos colaboradores de EaD a partir de programa próprio e incentivo à participação em programas de capacitação externos à instituição. - Editais de Seleção que prestigiem a experiência em EaD, a Titulação e a afinidade da área de formação com o curso de ingresso do tutor.

Tabela de Quesitos e Pontuação			
Quesito	Pontuação		Pontuação Máxima
Conclusão de Curso de Capacitação	1 ponto		1
Tempo de experiência profissional em EaD	0,1 ponto por mês		5
Titulação Acadêmica	Mestrado: 1 ponto	Mestrado: 1 ponto	2
	Doutorado: 2 pontos	Doutorado: 2 pontos	
Afinidade da área de formação com o curso	Área afim: 1 ponto	Área afim: 1 ponto	2

Fonte: INSTITUTO ÉPSILON, 2019.

Chama a atenção, por outro lado, a existência de alguns indicadores nos quais se sente a ausência da EaD como modalidade institucional: a EaD poderia ter sido mencionada nas ações de organização estudantil, enfatizando a participação de estudantes para fins da garantia de representação. Isso também se repete no variado rol de atividades de atenção integral ao discente, que poderia contemplar a especificidade do aluno da EaD. Nesse particular, se fala dos alunos da inclusão, da divisão por níveis educacionais, dos estudantes afro-brasileiros, de gênero e sexualidade, entre outros, mas não se menciona o aluno da EaD – tal situação se repete na gestão de dados acadêmicos, na qual são citados níveis e sistemas como o SUAP, sem, contudo, haver qualquer menção à integração com a EaD ou com qualquer ação que envolva tal modalidade.

Mill e Veloso (2021), com base nas contribuições de Chaquime (2019), afirmam que a incorporação sistêmica da EaD na estrutura administrativa e organizacional das instituições públicas passa por garantir que “os alunos dos cursos a distância devem ser contemplados por normas acadêmicas que respeitem suas especificidades e permitam sua permanência nos cursos”. Para os autores, “os estudantes da EaD devem ser habilitados à votação, da mesma forma que os do presencial, exercendo, assim, representatividade na instituição” e que “aos estudantes da EaD é preciso garantir participação nos programas institucionais, como bolsas de pesquisa e outras atividades”, sendo que “o sistema de gestão acadêmica deve ser integrado para contemplar estudantes da educação presencial e EaD” (MILL; VELOSO, 2021, p. 110-111).

A EaD ainda é mencionada no âmbito das metas do ensino para o desenvolvimento de estratégias para atendimento das normativas legais dos 50% de cursos técnicos integrais e 20% de cursos de licenciatura. No primeiro caso, isso seria possível por meio do já citado PROEaD, no qual não se detalha como será realizada essa ampliação de cursos técnicos integrados; e, no segundo caso, por meio do plano de ampliação de matrículas de cursos de licenciatura e formação pedagógica na modalidade a distância.

Deve-se atentar para o fato de que a EaD se constitui como modalidade efetiva, situação que colabora diretamente para o cumprimento das metas do PDI. Nesse particular, os cursos de Pedagogia, tanto com fomento próprio, como o pactuado com financiamento da UAB, com ênfase em EPT, colaboram diretamente com as metas de formação de professores da instituição - segundo a legislação dos Institutos Federais, 20% das vagas dessas instituições devem atender essa demanda pontual.

Neste enfrentamento, a instituição tem envidado esforços para cumprir sua missão na oferta de cursos de formação de professores. No ano de 2018, foram abertas 300 vagas para o curso de Pedagogia em EAD e, ainda nesse ano, o Instituto Épsilon divulgou edital de oferta do Curso de Licenciatura em Pedagogia com Ênfase em Educação Profissional Tecnológica. Trata-se de oferta de curso pela UAB em um total de 300 vagas. Nesse mesmo edital foram lançadas 200 vagas para o curso Licenciatura em Educação Profissional Tecnológica - Formação Pedagógica para Graduados. Essas ações evidenciam os esforços feitos pela instituição no sentido do cumprimento desse tipo de oferta (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 111).

Considerando o contexto apresentado, ressalta-se existir aproximação com o aspecto já destacado por Arruda e Arruda (2015) e Arruda 2018, no que se refere à preferência “natural” de algumas instituições pela implantação de propostas de EaD que têm como *locus* principal o

campo da formação de professores. No entanto, as menções contidas no PDI, com relação aos indicadores, reforçam que a EaD se coloca realmente como modalidade institucional, e tais registros mostram como a EaD tem sido progressivamente incorporada aos documentos institucionais, incluindo os PDI's passados.

Figura 11 - Indicador de ampliação de vagas na EaD - Licenciatura – PDI do Instituto Épsilon

SETOR: EN	INDICADOR: C.LEN11	DESCRIÇÃO				VARIAÇÃO	
		Percentuais mínimos de vagas em Cursos Superiores em Licenciatura em conformidade com a Lei 11.892				MAIOR: 100%	MENOR: 0%
UNIDADE	ÍNDICE - INICIAL	METAS				ÍNDICE - FINAL	
		2019	2020	2021	2022		
	9,7	10,12	10,07	10,96	11,51	11,51	11,51
	13,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
	10,0	12,0	12,0	20,0	20,0	20,0	20,0
	13,7	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
	11,5	11,5	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
	11,3	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0	12,0
	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	5,0	5,0
	2,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

METODOLOGIA DE CÁLCULO: Aumento do Percentual de alunos-equivalentes em cursos de licenciatura e formação pedagógica, no mínimo 20%. Portaria MEC 25, de 13 de agosto de 2015. O índice inicial foi calculado com dados de 2017 retirados da plataforma Nilo Peçanha, sendo que para o cálculo de referência da média institucional é levado em consideração também o Centro de Referência de Itanhandu, com índice de 0%. Assim, a divisão é feita por nove unidades e não só os oito *campi*.

INICIATIVA ESTRATÉGICA: Iniciativas estratégicas: controle do indicador aluno-equivalente e do protocolo de novos cursos que atendam aos percentuais mínimos estabelecidos pela Lei 11.892/2008 - licenciatura; fomento institucional de cursos e vagas em cursos de formação pedagógica e licenciaturas. Ampliar o número de matrículas em cursos de licenciatura e formação pedagógica na modalidade a distância.

Fonte: INSTITUTO ÉPSILON, 2019.

Nos indicadores de Extensão, Gestão de Pessoas e Pesquisa, incluindo a Pós-graduação, não se tem nenhuma menção à EaD, o que deixa em aberto se a EaD está contemplada pelo fato das metas serem genéricas e válidas para todas as modalidades, ou, ao contrário, se a ausência da demarcação demonstra ainda a falta de presença da área nas demais políticas institucionais, reforçando que tal modalidade, por enquanto, foi incorporada mais efetivamente somente no âmbito das políticas de Ensino – a primeira assertiva parece ser a mais provável, considerando que acompanha a inclinação dos IF's de Minas Gerais em ter certa dificuldade nos processos de integração institucional, particularmente nas demais áreas, para além do ensino (FERREIRA; MILL, 2014).

Na parte referente à Pós-graduação, e no que diz respeito à questão dos polos de apoio presenciais, fazem-se presentes as disciplinas a distância nos cursos presenciais e a presença dos programas de fomento externo.

Os cursos de pós-graduação *Lato Sensu* denominados cursos de especialização são programas de nível superior, de educação continuada, com os objetivos de complementar a formação acadêmica, atualizar, incorporar competências técnicas e

desenvolver novos perfis profissionais, com vistas ao aprimoramento da atuação no mundo do trabalho e ao atendimento de demandas por profissionais tecnicamente mais qualificados para o setor público, as empresas e as organizações do terceiro setor, tendo em vista o desenvolvimento do país. Tais cursos possuem oferta eventual, de acordo com a demanda regional, podendo ser organizado em regime acadêmico semestral. Conforme a legislação vigente, poderão ser propostos cursos de especialização, única e exclusivamente, na área do saber, os quais poderão ocorrer no endereço dos *campi* e/ou dos polos de apoio presencial credenciados, a depender da modalidade de oferta (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 112). [...] Os cursos na modalidade a distância poderão contar com professores ou tutores contratados ou bolsistas, a depender do programa e da fonte de financiamento (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 113).

Battestin *et al.* (2019), ao discutir elementos da institucionalização da EaD na RFEPCCT, em um levantamento realizado em 2018, pondera que uma das grandes dificuldades desse processo é justamente a organização de uma política de polos de apoio presencial, o que, de certa forma, atinge outros aspectos, como a alocação de servidores. Essa questão ainda pode ser agravada pela publicação da portaria 713 de 08 de setembro de 2021, a qual, ao reordenar a estruturas organizacionais das unidades acadêmicas, vincula os polos de EaD aos *campi* dos institutos, com a responsabilidade dos servidores recaindo sobre as unidades acadêmicas. Para Battestin *et al.* (2019),

pode ser observado que 23% das instituições ofertam cursos com fomento próprio em apenas um polo. Tal situação está relacionada à dificuldade de alocar servidores efetivos nos polos ou unidades de gestão, em especial os profissionais que assumem a atividade de tutoria que tem seu vínculo com o polo. Pelas características de oferta de um curso e dos arranjos produtivos locais, a atividade de tutoria torna-se sazonal, dificultando alocar servidores efetivos (BATTESTIN *et al.*, 2019, p. 76).

A portaria 713 de 08 de setembro de 2021 estabelece:

observados os objetivos, as finalidades, as características e a estrutura organizacional estabelecidos na Lei n. 11.892, de 2008, a constituição e estruturação dos Institutos Federais e Colégio Pedro II se dará por meio das seguintes unidades administrativas: [...] Polo de Educação a Distância, vinculado administrativamente a um *campus* e destinado à oferta de cursos de educação profissional e tecnológica na modalidade a distância, que poderá ser criado por meio de parceria com órgãos da administração pública, com o objetivo de expandir o atendimento às demandas por formação profissional em todo o território de abrangência do Instituto Federal. [...] A implantação de *Campus*, Polo de Inovação, Polo de Educação a Distância e Centro de Referência deverá considerar a capacidade instalada de cada Instituto Federal e do Colégio Pedro II, especialmente no que se refere ao seu quadro de pessoal, estrutura organizacional e orçamento consignado nas leis orçamentárias anuais, assim como sua inserção regional. [...] O quadro de pessoal, a estrutura organizacional e o orçamento a serem utilizados nos Centros de Referência e Polos de Educação a Distância serão de responsabilidade do *campus* a que estiver vinculado administrativamente (BRASIL, 2021).

Ainda durante o texto do PDI, nas políticas de permanência e êxito, destacam-se vários níveis e modalidades sem que seja citada a EaD, padrão que também ocorre em programas internos e externos, como PAAE, PEIA, PIBID e Residência Pedagógica¹⁰¹ - como dito, não se mencionam os programas de EaD nessa parte; isso acontece apenas no tópico referente à política de EaD. A mesma situação se repete nos tópicos de mobilidade estudantil e assistência, nos quais a EaD não é contemplada. No que diz respeito à questão dos estágios, dos egressos e das políticas de incentivo discente para pesquisa e extensão, novamente é encontrado o mesmo quadro de exclusão à EaD. A exceção à regra se dá na esfera do evento “Olimpíada Interna de Programação”, que cita os polos de EaD e os cursos da modalidade – em tais partes textuais, os alunos são convidados a participarem do evento.

Nas demais atividades, como eventos, bolsas, grupos de pesquisa e demais ações das áreas, a EaD não é mencionada, confirmando as perspectivas apontadas por Mill e Veloso (2021) de que a integração da EaD no plano organizacional lida com obstáculos e deve ocorrer lentamente, não devendo, portanto, se esperar uma integração imediata (MILL; FERREIRA, 2014).

Na extensão, ainda se destaca o fato de alguns auxílios, como o cultural e o artístico, serem demarcados apenas para os cursos presenciais, deixando claro que a EaD não integra tais políticas institucionais, como já salientou Arruda (2018) e conforme trecho expresso no PDI:

uma das formas de incentivo ao desenvolvimento artístico e cultural da comunidade escolar e acadêmica é o Edital de Auxílio para a participação em eventos artísticos, culturais, esportivos e de extensão (EVACEE), que tem por objetivo apoiar a participação de alunos do Instituto Épsilon, matriculados em cursos técnicos e de graduação presenciais, em eventos artísticos, culturais, esportivos e de extensão, de abrangência nacional e internacional, além de incentivar estudantes a participarem dos eventos na condição de competidores e representantes do Instituto (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p.134).

Na esfera dos cursos FIC são citados o PRONATEC e o e-Tec Brasil, além de se descrever o desenvolvimento de ações pedagógicas presenciais e a distância. Chama a atenção, no entanto, a não menção dos polos de apoio presencial, apesar da grande relação ou potencial com as ações extensionistas. Na pós-graduação, por outro lado, registra-se a questão dos polos, porém, sem

¹⁰¹ O PAAE é o Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar da Secretaria Estadual de Educação de Minas Gerais, já o PEIA é o Programa de Estatísticas, Indicadores e Informações Acadêmicas, uma iniciativa interna do próprio Instituto Épsilon. O PIBID é o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência, e o Programa Residência Pedagógica é uma ação que proporciona o aperfeiçoamento de professores em formação por meio de sua imersão em escolas de Educação Básica - ambas iniciativas são financiadas pela CAPES.

maiores detalhamentos. Como já destacado, nos tópicos sobre egressos, estágios e internacionalização, não há menção à EaD.

Na parte dedicada à EaD no PDI do Instituto Épsilon, apresenta-se breve histórico da modalidade na instituição, a partir de 2008, com a e-Tec Brasil e o grande volume de vagas ofertadas na modalidade. Em referido tópico, também são apresentados quadros com matrículas referentes ao ano de 2018, abarcando as categorias de cursos oriundos de programas de fomento externo como MEDIOTECH, e-Tec Brasil e UAB. São ainda descritas ofertas em outras 02 (duas) categorias, a categoria “institucional otimizado” e a categoria “institucional com esforço próprio”¹⁰². Nesse caso, há de se destacar, neste contexto, o avanço obtido por este instituto em viabilizar e implantar de forma efetiva tais modalidades no ano de 2019.

Silva *et al.* (2020) destaca como a RFEPCT, no contexto das instituições públicas, tem reunido esforço em torno da institucionalização da EaD, que, no caso do Instituto Épsilon, parece ter dados frutos no sentido de iniciar ações concretas:

[...] as IES públicas têm desenvolvido, com redobrado interesse no âmbito da Rede Federal, políticas e estratégias de institucionalização da EaD, desenvolvendo ações tanto internas, como também propondo discussões em nível nacional. Esse trabalho se intensificou nos últimos anos, e a Rede Federal vem desenvolvendo novas formas de ofertar cursos a distância, especialmente a partir de recursos próprios (SILVA *et al.*, 2020, p. 10).

No caso da apresentação realizada na parte referente à EaD, descreve-se volume de matrículas bastante alto, chegando a quase 13.000 (treze mil) alunos na modalidade, apesar da maioria dos registros serem oriundos de estudantes de programas externos (no entanto, as ofertas estão fora da vigência do PDI, já que o plano circunscreve o período entre 2019-2023). Ainda assim, a EaD está bem inserida institucionalmente, já que no plano das ofertas de vagas até 2018, com os programas externos, as matrículas estão espalhadas contemplando diversos níveis de ensino que passam pela pós-graduação, pela graduação, além dos técnicos de nível médio na forma subsequente, cursos FIC’s e MOOC’s.

¹⁰² Segundo a Diretoria de Educação a Distância do Instituto Épsilon, a modalidade de fomento “institucional otimizado” é uma estratégia para garantir a oferta institucional com matrículas da EaD no âmbito da oferta própria e com registro no SISTEC; utilizando-se da infraestrutura dos programas externos e otimizando recursos da oferta, como o trabalho dos docentes e tutores. Nesse caso, os estudantes matriculados dentro dos mesmos cursos oriundos de fomento externo são enturmados nos grupos de alunos das ofertas de programa, potencializando as ofertas e ampliando matrículas, e, conseqüentemente, os recursos a receber na Matriz orçamentária do CONIF. Já o “institucional com esforço próprio” são aquelas ofertas para as quais o fomento é exclusivo do orçamento do Instituto Épsilon.

Outro aspecto a se observar refere-se à capacidade que o Instituto Épsilon teve de envolver todas as suas unidades acadêmicas na oferta de EaD, contanto com a participação de todos os 08 (oito) *campi* quando do oferecimento de cursos e vagas, demonstrando grande nível de capilaridade global de oferta em EaD, o que mostra a importância institucional adquirida pela modalidade no Instituto Épsilon.

No que diz respeito à questão da institucionalização da EaD, também há de se destacar que a área está bastante presente no PDI, reforçando mais uma vez que esta modalidade ascendeu definitivamente à agenda institucional como uma das prioridades. Isso pode ser observado tanto do ponto de vista da estrutura organizacional, que possui uma diretoria dedicada, quanto do âmbito do desenvolvimento das políticas para a área, com ações como a instituição de grupos de trabalho para normatização da modalidade, o entendimento da EaD como estratégia de expansão das ofertas e sua interiorização nesse instituto, o papel social relevante como estratégia para lidar com as desigualdades de acesso e o mecanismo de verticalização para atuação institucional do Instituto Épsilon.

Aspecto importante para o fortalecimento da EAD no âmbito do Instituto Épsilon tem sido o seu processo de institucionalização. Neste sentido, a primeira grande ação foi o ato do Reitor do Instituto Épsilon, que em 1º de setembro de 2014 nomeou os membros que comporiam a Diretoria de Ensino a Distância, ligada organicamente à Pro-Reitoria de Ensino. O desenvolvimento de atividades ligadas à modalidade de Educação a Distância no Instituto Épsilon tem acompanhado o avanço de novas tecnologias de comunicação e informação, que fizeram da Educação a Distância, dada a vastidão e nível de interiorização do território brasileiro, uma importante ferramenta para a garantia do direito constitucional fundamental à educação, prerrogativa de cada cidadão brasileiro. Assim, no Instituto Épsilon, a EAD também constitui ferramenta importante para que o direito à educação se torne realidade, pois a modalidade é entendida como potencializadora da ampliação da oferta de cursos com menor necessidade de ampliação das instalações físicas. Além disso, este modelo permite expandir territorialmente a oferta para locais distantes dos *campi* institucionais. Constituída a Diretoria de Educação a Distância, uma de suas primeiras ações foi a criação de um Grupo de Trabalho para elaborar normatizações para essa modalidade, envolvendo todos os *campi* do Instituto Épsilon (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 141).

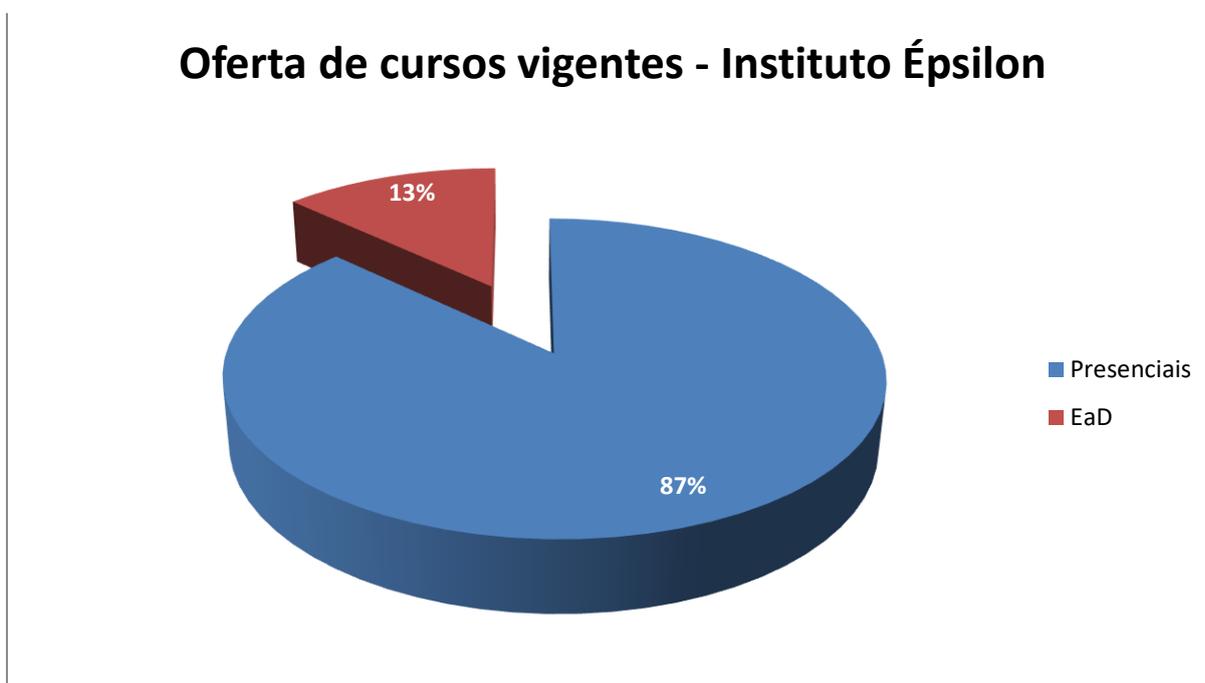
O texto do Instituto Épsilon reforça o potencial que a EaD carrega do ponto de vista de seu valor social e de seu poder de ampliar as oportunidades de formação. Para Caetano e Lori (2014), a EaD tem exatamente esta capacidade, a de expandir a educação da população num país como o Brasil. Segundo o autor,

[...] a educação a distância tem, simultaneamente, a capacidade de ajudar as classes com menos meios a terem acesso à educação e a de ajudar as elites a aumentarem a sua produtividade. Os excedentes gerados por essa capacidade produtiva poderão,

depois, ser taxados em maior ou menor quantidade, dependendo das escolhas dos governos, mas o que salientamos é que a educação a distância pode ser um fator determinante do aumento das capacidades educativas e produtivas do Brasil (CAETANO; LORI, 2014, p. 52).

Nas tabelas de ofertas vigentes, isto é, no que diz respeito ao panorama atual de cursos e vagas oferecidos pelo Instituto Épsilon, o PDI apresenta, em um universo de 116 (cento e dezesseis) cursos, um quantitativo de 15 (quinze) na modalidade a distância.

Gráfico 22 - Ofertas de cursos vigentes – Instituto Épsilon

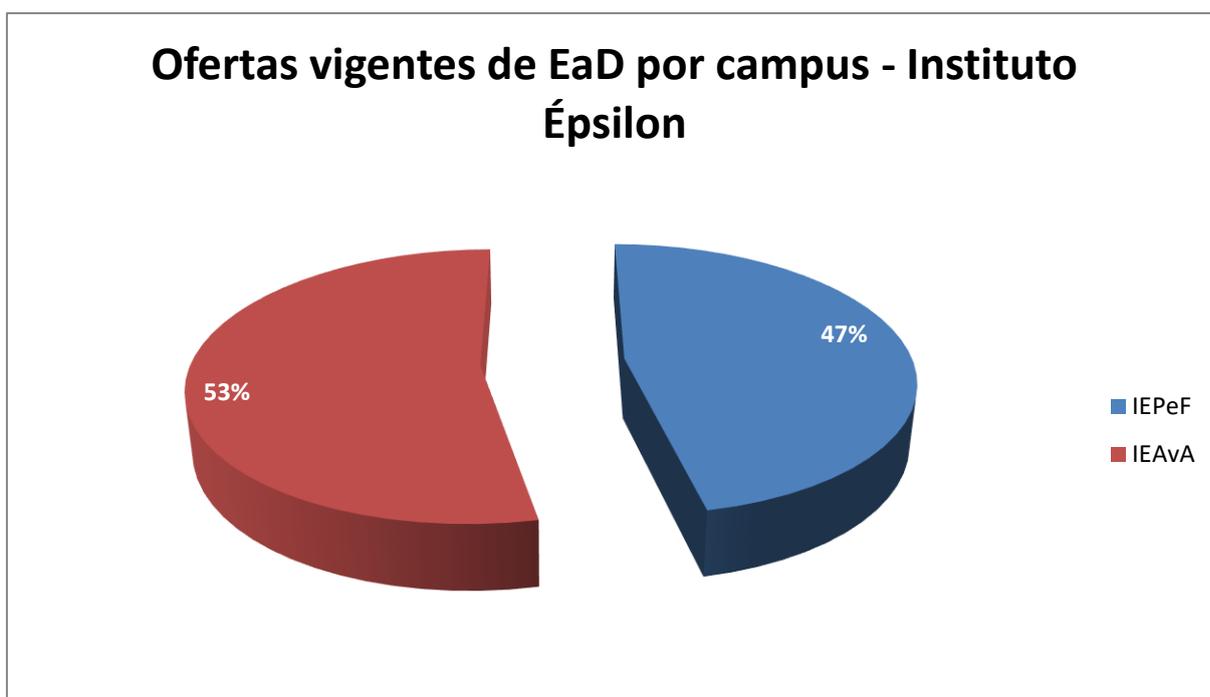


Fonte: PDI, 2019.

No plano da oferta de vagas vigentes por *campus*, faz-se importante destacar que o Instituto Épsilon, provavelmente em função da irregularidade das ofertas dos programas externos e consequentemente do recente processo de criação de seu programa interno de fomento para EaD, apresenta forte concentração das vagas atuais na modalidade a distância em alguns *campi*. Nesse caso, 02 (duas) entre as 08 (oito) unidades acadêmicas, o *campus* IEPeF e o *campus* IEAvA, são responsáveis pela totalidade das ofertas, o que pode ser entendido como uma institucionalização global ainda modesta com relação aos cursos próprios, ainda que num período recente - a EaD, com o auxílio dos programas governamentais, tivera participação global dos demais *campi* institucionais.

Nesse sentido, o processo de institucionalização da EaD no Instituto Épsilon tende a acompanhar a tendência de ser implementado de forma paulatina, conforme já destacado nesta tese (FERREIRA; MILL, 2014). Outro ponto de atenção, a partir da análise do texto do PDI, refere-se à escolha de se optar por incorporar a EaD por meio de programa interno, seguindo a experiência das políticas públicas indutoras, como UAB e e-Tec, como também já se salientou (SILVA *et al.*, 2019).

Gráfico 23 - Ofertas de EaD vigentes por *campus* – Instituto Épsilon



Fonte: PDI, 2019.

Faz-se relevante ressaltar também que o PDI, na parte referente à EaD, registra a consolidação de programas próprios voltados ao fomento da modalidade com recursos destinados a esse fim, tanto em âmbito financeiro, como infraestrutural, em paralelo aos programas externos. De tal maneira, observa-se, para além do volume importante de vagas por meio dos programas federais, como e-Tec Brasil e UAB, datados de 2018, apresentaram a existência de um quantitativo também significativo de matrículas na esfera das ofertas próprias e internas. Logo, os avanços obtidos em nível da institucionalização também são percebidos, pois são apresentadas nas tabelas um total de 1471 (mil quatrocentos e setenta e uma) vagas: são 871 (oitocentas e setenta e uma) vagas relativas a técnicos subsequentes, e 600 (seiscentas) vagas em graduação em Pedagogia.

Novamente, neste momento, faz-se necessário destacar que as experiências dos programas federais têm sido um vetor de direção para a política institucional do Instituto Épsilon: ao conceber ofertas institucionais para a modalidade, referida instituição opta pelos cursos técnicos amplamente experimentados pela e-Tec Brasil na instituição e pelo caminho da implantação de uma licenciatura - prática voltada à formação de professores -, com o respaldo e a bagagem da UAB, ainda que essa opção possa ser problematizada, como discute Arruda (2018).

Diferente dos outros PDI's convencionais, o documento do Instituto Épsilon não estabelece projeções de vagas para o período de vigência do plano, isto é, entre 2019 e 2023. Em contato com a Diretoria de EaD da instituição, foi informado que o Instituto Épsilon, em função das transitoriedades das demandas, optou por não estabelecer de forma antecipada vagas e cursos a serem ofertados durante a vigência do PDI, e que essa previsão ocorrerá anualmente, em acordo com as necessidades apresentadas.

No PDI também são demarcadas dimensões mais amplas do papel da EaD na esfera dos recursos tecnológicos utilizados e da infraestrutura de pessoal para efetivar as ações da área.

Os programas de oferta de educação a distância do Instituto Épsilon, dados os níveis e os tipos dos cursos ofertados, bem como a diversidade de *campi* ofertantes, possuem variados desenhos e múltiplas combinações de linguagens e recursos educacionais e tecnológicos, tendo como ponto comum norteador o entendimento da modalidade EAD como uma prática educativa situada e mediatizada e um instrumento de promoção da educação e de democratização do conhecimento. A oferta de EAD no Instituto Épsilon está dividida, em primeira instância, em: a) Programas Fomentados, os quais possuem financiamento externo por meio de sistemas governamentais: a Rede e-Tec Brasil (Escola Técnica Aberta do Brasil); a UAB (Universidade Aberta do Brasil); b) Programas Institucionais, em que o Instituto Épsilon oferta cursos com seus próprios esforços financeiros ou otimiza recursos a partir dos programas fomentados para ampliação da oferta. Nesta modalidade, o Instituto Épsilon oferta cursos de formação inicial e continuada (FIC), técnicos subsequentes, graduação e pós-graduação *Lato Sensu*, além dos cursos abertos e massivos, conhecidos como MOOCs (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 141-142).

A opção do Instituto Épsilon parece indicar acomodação, mas não dependência dos programas externos, ainda que o texto do PDI indique cenário muito diferente entre a disponibilidade de vagas com e sem os fomentos externos. Não se observa, também, perspectiva de ruptura com relação a essas políticas governamentais, posicionamento já pontuado por Mill (2016) quando da incorporação definitiva da EaD na institucionalidade de estabelecimentos públicos - Arruda (2018) também se posicionou quanto a tal questão quando, ao fazer menção aos programas governamentais (e-Tec Brasil e UAB), discutiu possível sugestão de abandonar definitivamente

o modelo externo emergencial e precarizado que essas iniciativas indutoras representam. Ainda assim, o caminho pavimentado pelo Instituto Épsilon parece sinalizar para um importante passo na direção de um alinhamento com as diretrizes do CONIF e com as contribuições já delineadas por Silva *et al.* (2020), Battestin *et al.* (2019), Battestin e Zamberlan (2019) e Battestin e Zamberlan (2019B).

Urge salientar ainda que as dimensões institucionais que envolveriam articulação da EaD com outras áreas, como a oferta de MOOCS e FIC's, a realização de eventos, o movimento de capacitação de servidores, a integração com as políticas de pesquisa e extensão, os aspectos da regulamentação da atividade docente para a modalidade, as ações de inovação e suporte tecnológico - incluindo os serviços de TI -, a integração de sistemas institucionais, além da inclusão dos estudantes em serviços de acesso a bibliotecas e laboratórios, parecem sempre partir da EaD para outras áreas, e nunca o contrário.

Nesse caso, a impressão passada nos textos oficiais do PDI é a de que existe grande interesse da EaD em buscar integração com as demais políticas institucionais; não se observando, porém, um movimento oposto, uma contrapartida por parte das outras áreas para com a modalidade - em geral, nos textos dos demais setores, nunca estão demarcadas as especificidades da EaD, o que sinaliza tendência observada nos demais institutos estudados.

Mill e Veloso (2021), ao tratarem da institucionalização da EaD como processo de inovação, alertam para os desafios de se proceder mudanças em ambientes que podem apresentar resistências às transformações. Para os autores, esse tipo de implementação pode ter um tempo próprio e pode também não passar sem reações e objeções (MILL; VELOSO, 2021).

A EaD do Instituto Épsilon ainda está presente nas políticas estratégicas, contidas no PDI, em 03 (três) pilares delineados no documento: a) democratização do conhecimento e acesso às TDIC; b) integração de níveis e modalidades; e c) institucionalização e consolidação dos cursos. Além disso, as políticas de polos e a estruturação de CEAD's nos *campi* também estão demarcadas na esfera das ações realizadas.

No PDI, na parte referente à comunicação com a comunidade, especificamente nos registros de ouvidoria, a EaD é um dos temas presentes: são observados registros de processos de seleção

de tutoria, questões de bolsa, editais, polos, instabilidade de ambientes, informações de programas, entre outros, demonstrando a presença da modalidade na vida institucional.

No tópico referente à organização da gestão de pessoal, o PDI esclarece sobre as diferentes políticas de gestão de pessoas do Instituto Épsilon e inclui no seu plano de capacitação anual a Diretoria de EaD como órgão integrante do planejamento das ações, deixando implícito que as propostas incluem a modalidade. Também são apresentadas formas de ingresso por concurso, aspectos das carreiras de professor e técnico, quantitativos da instituição, normas de progressão e perfil dos profissionais. A problemática dos colaboradores da EaD também se faz presente, conforme trecho abaixo:

para a atuação em projetos especiais na modalidade Educação a Distância, o Instituto Épsilon realiza contratação de colaboradores bolsistas que podem desempenhar funções de docência, tutoria, coordenação, tecnologia de informação e comunicação (TIC), apoio administrativo e financeiro e, ainda, outras funções nas equipes multidisciplinares dos cursos ofertados, tais como pedagogo, revisor de texto, operador e editor de audiovisual, *designer* gráfico e *designer* instrucional, além de outras funções necessárias para a execução plena dos programas de Educação a Distância empreendidos pela instituição. A contratação dos referidos profissionais colaboradores está amparada na legislação vigente e nas resoluções internas do Instituto Épsilon e se dá em regime de bolsas de incentivo, sem geração de vínculo empregatício com a instituição, por tempo determinado e por meio de edital público de seleção. Neste sentido, para fins de contratação de profissionais colaboradores, duas são as modalidades de programas de oferta de cursos EaD desenvolvidos pela instituição (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 165).

Os bolsistas da EaD, cabe ressaltar, possuem no Instituto Épsilon conotação diferente dos demais. Isso se deve ao fato do Instituto Épsilon dispor de um “Programa Institucional de Bolsas - PIBO” interno para seus cursos institucionais e com fomento próprio: a natureza de contar com bolsistas nesse caso não representa elemento de dependência a programas externos ou distanciamento da institucionalização, muito antes pelo contrário.

Os cursos na modalidade EaD ofertados pelo Instituto Épsilon por esforço próprio, ou seja, sem fomento externo, fazem contratação de profissionais bolsistas pelo Programa Institucional de Bolsas (PIBO), instituído por Resolução aprovada pelo Conselho Superior do Instituto Épsilon, sob administração das Pró-Reitorias e dos *campi*. A exemplo do que ocorre nos cursos fomentados, a contratação de bolsistas nos programas sem fomento externo, ocorre por meio de edital público de seleção (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 166).

Nesse sentido, destaca-se, portanto, que as bolsas são modalidade de ingresso de colaboradores para atuação na EaD, tanto no âmbito dos programas externos, como também no âmbito dos programas internos da instituição.

O Instituto Épsilon parece ter optado por um caminho em que a situação de precariedade da EaD permanece por se tentar seguir os modelos dos programas externos, quando, na verdade, o “apelo” da institucionalização da EaD se concentra geralmente na ideia de se romper com a instabilidade, com a descontinuidade e com a realidade muitas vezes frágil desses programas.

A articulação entre EaD e políticas institucionais de gestão de pessoas pode ser vista como um fator altamente positivo para a institucionalização da EaD, ainda que se opte pela manutenção da situação emergencial da “categoria bolsista”. Entretanto, pelo contexto atual de institucionalização da RFEPCT, tal caminho adotado pelo Instituto Épsilon pode ser também interpretado como uma “estratégia possível” diante das possibilidades do momento.

Arruda e Arruda (2015), no entanto, ao relativizar o modelo de programa, em detrimento da instauração de uma política institucional permanente para a EaD, afirma que o caráter temporal do programa

[...] gera outros problemas de igual gravidade, como o pagamento dos profissionais envolvidos que é feito por meio de “bolsas de estudo e pesquisa” [...] Essa situação torna extremamente frágil a relação de trabalho e, por conseguinte, a qualidade das atividades pedagógicas. O risco da alta rotatividade é constante, principalmente entre os tutores, que não são, necessariamente, profissionais vinculados às IPES [...] (ARRUDA; ARRUDA, 2015, p. 329).

Já Mill e Veloso (2021), a partir das contribuições de Belloni (2013), esclarecem:

[...] a institucionalização da EaD nas ipes fará com que a modalidade “deixe de ser um programa, de caráter emergencial e de continuidade insegura [como vem ocorrendo], o que gera uma precariedade no trabalho docente, inaceitável e com consequências negativas sobre a qualidade do ensino oferecido” (MILL; VELOSO, 2021, p. 99). [...] Em outras palavras, a incorporação orgânica da EaD no seio da instituição presencial pressupõe que os docentes (inclusive tutores, do nosso ponto de vista, embora a legislação atual não os tenha como docentes) possuam vínculo formal com a instituição, assim como os docentes das atividades presenciais (MILL; VELOSO, 2021, p. 101).

As diretrizes do CONIF, por sua vez, apontam claramente para o necessário investimento no esforço docente dos quadros funcionais das próprias instituições:

além do docente responsável pelo planejamento do componente curricular, a depender da quantidade de turmas ou discentes, outros docentes poderão exercer a atividade de mediação pedagógica e, para isso, farão jus à carga horária dessa atividade no período de execução do componente curricular. Ainda são citadas outras funções que podem ser contabilizadas como atividades docentes: *design* educacional, coordenador de

polo, coordenador de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), entre outras (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B, p. 18).

No caso dos programas externos, é sabido que não são regidos por regras próprias, com legislações específicas. No caso dos bolsistas internos do Instituto Épsilon, esses são regulamentados por uma resolução¹⁰³ via programa institucional de bolsas com gestão nas Pró-Reitorias. No PDI, inclusive, são esclarecidos os critérios de contratação, o perfil dos docentes e tutores e a necessidade dos colaboradores passarem por processos de capacitação interna, tanto docentes, quanto tutores e equipes multidisciplinares.

O profissional Docente deve ser licenciado (com exceção dos casos em que este requisito não tenha possibilidade de ser atendido), ter experiência mínima de 1 (um) ano de docência na educação regular e, preferencialmente, ter experiência em projetos de Educação a Distância, nas mais diversas funções, tais como tutoria e equipe multidisciplinar. Os processos seletivos devem-se estabelecer de modo a selecionar o profissional mais qualificado possível, tendo como parâmetros sua titulação acadêmica na área de educação, especialmente na EaD, a experiência profissional pregressa e seu esforço de capacitação, sendo este último verificado a partir da participação em programas de capacitação para o exercício de atividades na Educação a Distância. O trabalho de Tutoria em EaD, exercido pelo profissional Professor Mediador, é entendido como fundamental no processo de ensino-aprendizagem desta modalidade educacional. Assim, o profissional que desenvolve este trabalho deve estar capacitado para a função, sendo que os processos seletivos para sua contratação, no âmbito do Instituto Épsilon, devem prestigiar, a partir de atribuição de pontuação, tanto sua experiência pregressa em tutoria quanto sua qualificação profissional, que deverá ser aferida pela apresentação de certificados de cursos de qualificação com carga horária superior a 20 horas. Além disso, a instituição entende como fundamental a oferta de formação continuada para o exercício das atividades de tutoria (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 166).

A formação, a qualificação e a especialização de pessoas para o trabalho na EaD têm sido objeto de reflexões de vários autores. Chaquime e Areão (2018), por exemplo, destacam o caráter polidocente da modalidade, chamando a atenção para a centralidade e a importância do trabalho da tutoria:

a forma como a EaD, mediada pelas TDIC, organiza-se exige o trabalho coletivo e colaborativo de pessoas com formações diversas, pois normalmente um único trabalhador não seria capaz, sozinho, de exercer todas as atividades que envolvem o processo de ensino-aprendizagem virtual. Desse modo, as tarefas que um professor da educação presencial desempenharia isoladamente – tais como preparar aula, selecionar materiais e recursos didáticos, elaborar avaliações e corrigi-las entre outras – são fragmentadas, no contexto da EaD, distribuídas a diferentes trabalhadores que atuam de forma independente, constituindo a polidocência. [...] Nesse coletivo de profissionais que desempenham a docência, os tutores (presencial e virtual) ocupam papel de destaque. Isso porque sua atuação está relacionada diretamente ao aluno, por meio da mediação do processo de ensino-aprendizagem, acompanhando os estudantes

¹⁰³ A Resolução 44 de 29 de agosto de 2019 dispõe sobre a homologação da resolução 040/2019 “ad referendum” que trata da criação do Programa de Apoio à Institucionalização da Educação a Distância do Instituto Épsilon.

e motivando-os na construção dos conhecimentos durante o curso (CHAQUIME; AREÃO, 2018, p. 140-141).

Ainda segundo Chaquime e Areão (2018), em termos de perfil profissional, a atuação do tutor exige qualificações diversas, já que a atividade presencial e a distância se equivalem:

observa-se que o tutor é peça fundamental na etapa da oferta dos cursos EaD, atuando tanto na mediação pedagógica, no AVA, quanto presencialmente, no auxílio e na motivação dos estudantes que solicitam seu apoio nos polos. Nesse sentido, a formação exigida do trabalhador que atuará na tutoria (presencial ou virtual), em princípio, deveria ser análoga, uma vez que a função é (ou deveria ser) essencialmente a mesma (CHAQUIME; AREÃO, 2018, p. 142).

Já Mill (2021) alerta para o perigo do tratamento dado ao coletivo de professores da modalidade, sobretudo pela importância de se observar as especificidades do trabalho na EaD. Para esse autor,

pesquisas da área indicam que a docência na EaD ainda não está profissionalizada (nem muito bem estruturada), pois não tem recebido um tratamento muito adequado por parte de governantes, legisladores, gestores e/ou pesquisadores. Por enquanto, a docência virtual tem sido tratada pelos educadores como um processo semelhante ou igual à docência presencial – muito embora, apesar das semelhanças, a docência na EaD não seja igual à docência presencial. Há novos elementos na docência virtual que não são preocupações ao docente presencial, apesar de o fazer pedagógico ser similar (MILL, 2021, p.40-41).

O PDI do Instituto Épsilon ainda destaca que, para a atuação em projetos especiais na modalidade EaD, o instituto realiza contratação de colaboradores bolsistas que podem desempenhar funções de docência, tutoria, coordenação, TDIC, apoio administrativo e financeiro, e, ainda, outras funções nas equipes multidisciplinares dos cursos ofertados, como pedagogo, revisor de texto, operador e editor de audiovisual, *designer* gráfico e *designer* instrucional, além de outras funções necessárias para a execução plena dos programas de EaD empreendidos pela instituição.

As funções exercidas pelas equipes multidisciplinares e pelas equipes de apoio são diversificadas. No caso do trabalho em equipe multidisciplinar, a experiência profissional voltada para o trabalho educativo deverá ser valorizada. Neste aspecto, profissionais de *design*, tecnologia de informação e demais funções, que apresentem experiência profissional progressiva em que sua atuação na área específica tenha vínculo com a área da educação, deverão ser prestigiados nos editais de seleção. No caso das equipes de apoio, assim como nas equipes multidisciplinares, o perfil profissional é variável de acordo com a função a ser exercida. Entretanto, a experiência profissional e formação superior na área de atuação devem ser prestigiadas, bem como a familiaridade do profissional com o serviço público e seu acesso a sistemas gerenciais específicos da administração pública (INSTITUTO ÉPSILON, 2019, p. 166-167).

A contratação de referidos profissionais colaboradores está amparada na legislação vigente, nas resoluções internas do Instituto Épsilon e se dá em regime de bolsas de incentivo, sem geração de vínculo empregatício com a instituição por tempo determinado e por meio de edital público de seleção, aspectos já amplamente criticados por Arruda e Arruda (2015) e Mill e Veloso (2021). Neste sentido, para fins de contratação de profissionais colaboradores, duas são as modalidades de programas de oferta de cursos EaD desenvolvidos pela instituição para efetivar seu processo de institucionalização da modalidade. De tal forma, vê-se que a instituição optou por um caminho de continuidade, e provavelmente por uma continuação progressiva do modelo vigente, e não por uma ruptura, como discute Mill (2016).

Fazer com que a EaD integre as políticas de gestão de pessoal pode ser considerado um grande avanço do ponto de vista de inserção da EaD nessa área institucional, o que muitas vezes não pôde ser observado nos outros IF's mineiros. Por outro lado, é necessário se relativizar o caminho da reprodução do modelo de programa dentro da institucionalidade do Instituto Épsilon, uma vez que um dos pilares da institucionalização não está em incorporar o que é tratado como exceção na realidade da RFEPCT, isto é, o modelo de programa externo, mas sim absorver as ofertas de EaD conforme o já convencionalmente instituído pelos estabelecimentos, seguindo o padrão do ensino presencial e de acordo com as reflexões já desenvolvidas nesta tese.

Na parte destinada à estrutura física e instalações não se faz referência explícita à EaD quanto à questão das obras, reformas e infraestrutura física, como salas e espaços específicos dedicados à modalidade - com exceção da ampliação do CEAD no *campus* IEPeB. Outra referência à EaD está na ampliação de setores da reitoria, haja vista contemplarem o estúdio para a área.

O aspecto infraestrutural, além de ser uma preocupação sistemática do CONIF e de suas diretrizes organizacionais (inclusive, tal aspecto motivou a prescrição de pilares para a institucionalização na RFEPCT) (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019B), também tem sido ponto de reflexão da literatura da EaD. Ferreira *et al.* (2018), ao discutir os processos de institucionalização da EaD, afirma que esse processo exige tomada de decisões estratégicas a serem adotadas no plano dos estabelecimentos de ensino para que essa modalidade seja incorporada de forma gradativa nas organizações educacionais. Para Ferreira *et al.* (2018), os fatores a serem “atacados” com vistas à institucionalização da EaD são representados por

elementos como “planejamento, organização, infraestrutura, políticas de gestão de pessoas e serviços de apoio discente” (FERREIRA *et al.*, 2018, p. 361). O autor destaca que

[...] o fator infraestrutura abrange um conjunto de recursos materiais, tecnológicos, acadêmicos e físicos disponíveis e necessários à execução operacional das macrodiretrizes estabelecidas pela organização para o funcionamento da modalidade EaD (FERREIRA *et al.*, 2018, p. 361).

Quanto à parte de bibliotecas, o PDI do Instituto Épsilon faz extenso levantamento sobre as atuais estruturas, pontuando acervos e dados de empréstimos, funcionários, horários, normas e fluxos operacionais – todas as estruturas, segundo referido texto, apresentam acervos virtuais e bancos de dados *online*; há ainda breve referência à EaD como parte integrante de acesso aos tutores e polos. Em alguma parte da descrição, cabe ressaltar, comenta-se sobre a estrutura presencial das bibliotecas para atendimento das avaliações externas do MEC, sem destacar, entretanto, que o mesmo processo ocorre com os acervos digitais para EaD.

O decreto n. 9.235/2017, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino, contempla ambas as modalidades educacionais, tanto o presencial como a EaD. A normativa estabelece que, no âmbito da infraestrutura física e das instalações acadêmicas, as bibliotecas deverão dispor de “acervo bibliográfico físico, virtual ou ambos, incluídos livros, periódicos acadêmicos e científicos, bases de dados e recursos multimídia”, a fim de que sejam atendidas as demandas dos cursos presenciais e também daqueles que são ofertados a distância.

Furnival e Castro (2018), ao tratarem do uso recorrente de repositórios digitais na educação, afirmam que o termo pode ser utilizado como sinônimo das bibliotecas digitais. Com base nas contribuições de Kuramoto (2018), os autores afirmam que

[...] um repositório digital é “uma infraestrutura de banco de dados capaz de armazenar coleções de documentos em meio eletrônico. Nada impede de chamar um repositório digital de uma biblioteca digital” (FURNIVAL; CASTRO, 2018, p. 561). [...] Na paisagem dos repositórios digitais, existem aqueles que atendem às necessidades da educação a distância (EaD) e da educação aberta, ao disponibilizar os objetos de aprendizagem (OAs) e os recursos educacionais abertos (REAs) (FURNIVAL; CASTRO, 2018, p. 562).

Na parte dedicada à descrição dos laboratórios, num primeiro momento, não se faz referência direta à EaD, mas sim aos cursos que os laboratórios servem e que contemplam indiretamente

a modalidade. Deve-se destacar a grande diversidade de laboratórios disponíveis, havendo aqueles que se relacionam diretamente com a EaD, como o laboratório de rádio e edição de vídeo, além de um específico para a modalidade no *campus* IEPeD. Na parte de TI, essa a referência à EaD é mais direta e pode ser localizada em parte dedicada aos espaços tecnológicos -há 06 (seis) laboratórios para EaD e um laboratório de Polo.

Figura 12 - Tabela de identificação dos laboratórios do Instituto Épsilon

Lab.	Recursos	Finalidade	Cursos usuários	Espaço físico	Obsolescência
1	Switch HP 24 Portas, 2 Microcomputadores HP, CPU 2x Core, 3.0 GHZ, HD 320 GB, Memória 4 GB, 30 Monitor, 01 Projetor Optoma, Windows 10 Pro Audaces Vestuário e Digiflash Microsoft Visio 2013	Informática Básica, Introdução à Programação	Cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio	Espaço adequado, 100% ocupado.	Idade de 3 a 5 anos e estimativa de vida útil restante de 5 anos.
2	Switch HP 24 Portas qtd 2 Microcomputador HP CPU 2 x Core 3.2 GHZ, HD 320 GB, Memória 4 GB, Monitor qtd 30 Projetor Optoma qtd 01	Informática Básica, Introdução à Programação	Cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio	Espaço adequado, 100% ocupado.	Idade de 3 a 5 anos e estimativa de vida útil restante de 5 anos.
3	Switch HP 24 Portas qtd 2 Microcomputador HP CPU 4 x Core 3.0 GHZ, HD 500 GB, Memória 8 GB, Monitor qtd 30 Projetor Optoma qtd 01	Informática Básica, Introdução à Programação	Cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio	Espaço adequado, 100% ocupado	Idade de 3 a 5 anos e estimativa de vida útil restante de 5 anos
4	Switch HP 24 Portas qtd 2 Microcomputador HP CPU 4 x Core 3.3 GHZ, HD 320 GB, Memória 8 GB, Monitor qtd 30 Projetor Optoma qtd 01	Ensino a Distância	Cursos EAD	Espaço adequado, 100% ocupado	Idade de 3 a 5 anos e estimativa de vida útil restante de 5 anos

Fonte: INSTITUTO ÉPSILON, 2019.

Na parte dos sistemas acadêmicos também se faz referência à EaD em processos do sistema GIZ¹⁰⁴ da Reitoria. Um dado interessante é que não se faz menção a qualquer processo ligado aos AVA's ou a outros recursos/ferramentas/sistemas específicos para a modalidade, com exceção do que está descrito na parte específica da EaD, o que reforça a tendência de preocupação de integração para com as áreas, mas não o movimento contrário.

Por fim, na parte dedicada à sustentabilidade financeira, são citadas as fontes extraordinárias de recursos advindos de programas como e-Tec Brasil e os blocos de composição da MO/CONIF que também contemplam a EaD. Contudo, os dados apresentados são de natureza genérica, não detalhando os investimentos e/ou despesas direcionadas à modalidade.

¹⁰⁴ Giz é um sistema de controle e gestão acadêmica voltado para instituições de ensino e desenvolvido pela empresa AIX sistemas.

6.11.4 Projeções Orçamentárias da Educação a Distância no Instituto Épsilon: as previsões para o triênio 2018-2020

O Instituto Épsilon, segundo levantamentos documentais realizados, tem feito investimentos na área da EaD, com ofertas próprias, por meio do já citado PROEaD, além de outras ações. No caso desse programa específico, seu documento orientador traz em sua proposta alguns dados orçamentários, delineando os recursos procedidos para sua implantação.

A proposta supramencionada estabelece o pagamento de bolsas, em grande medida, para os professores mediadores, além de outros agentes, como coordenador geral de plataforma, coordenador de tutoria, apoio administrativo e *design* instrucional. O PROEaD vincula suas ações de investimentos a uma segunda resolução, a Resolução CONSUP n. 109/2018¹⁰⁵, na qual são estabelecidas as regras de contratação dos bolsistas nas modalidades “apoio técnico de nível superior” e “apoio técnico de nível médio”, com carga horária de 20 horas e com valores de R\$12,00 (doze reais) hora para nível superior e R\$9,00 (nove reais) hora para nível médio, conforme estabelece a tabela de valores a serem pagos aos bolsistas tutores, especificados no documento como professores mediadores:

Figura 13 - Tabela de referência da remuneração paga aos tutores bolsistas por quantitativo de alunos

Nº de alunos	CH Semanal	CH Mensal	Valor/hora	Valor/bolsa*
De 96 a 100	20	80	R\$ 12,00	R\$ 960,00
De 91 a 95	19	76	R\$ 12,00	R\$ 912,00
De 86 a 90	18	72	R\$ 12,00	R\$ 864,00
De 81 a 85	17	68	R\$ 12,00	R\$ 816,00
De 76 a 80	16	64	R\$ 12,00	R\$ 768,00
De 71 a 75	15	60	R\$ 12,00	R\$ 720,00
De 66 a 70	14	56	R\$ 12,00	R\$ 672,00
De 61 a 65	13	52	R\$ 12,00	R\$ 624,00
De 56 a 60	12	48	R\$ 12,00	R\$ 576,00
De 51 a 55	11	44	R\$ 12,00	R\$ 528,00
De 46 a 50	10	40	R\$ 12,00	R\$ 480,00
De 41 a 45	09	36	R\$ 12,00	R\$ 432,00
De 36 a 40	08	32	R\$ 12,00	R\$ 384,00
De 31 a 35	07	28	R\$ 12,00	R\$ 336,00
De 26 a 30	06	24	R\$ 12,00	R\$ 288,00
De 21 a 25	05	20	R\$ 12,00	R\$ 240,00
De 16 a 20	04	16	R\$ 12,00	R\$ 192,00
De 11 a 15	03	12	R\$ 12,00	R\$ 144,00
De 06 a 10	02	08	R\$ 12,00	R\$ 96,00
De 01 a 05	01	04	R\$ 12,00	R\$ 48,00

Fonte: INSTITUTO ÉPSILON, 2019B.

Na Resolução CONSUP n. 109/2018 também são apresentadas as previsões de investimentos entre o segundo semestre de 2019 e março de 2020. Em tal previsão, ressalta-se, contudo, que

¹⁰⁵ A resolução n. 109 de 20 de dezembro de 2018 dispõe sobre a criação do Programa Institucional de Bolsas do Instituto Épsilon (PIBO– Instituto Épsilon).

os valores poderão sofrer ajustes em função das atualizações de registro acadêmico que apurarão periodicamente os dados de evasão, principalmente no início das ofertas, para fins de readequação das cargas horárias. A contratação de novos profissionais, segundo tal texto, também não é descartada, desde que para isso haja viabilidade financeira para ampliar as equipes que atuarão no desenvolvimento do programa.

Para fins de execução administrativa, o documento também afirma que a operacionalização das bolsas será efetivada por meio de convênio com fundações de apoio, conforme parâmetro legal do Instituto Épsilon¹⁰⁶.

Figura 14 - Tabela de previsão de investimentos no Programa PROEaD 2019-2020

Tabela 5 – Planilha de Previsão de Investimentos da Reitoria no PROEaD

Função	CH mês	R\$ hora	R\$ mês	Nº de bolsas	Total Bolsista	Nº de bolsistas	Total Investimento
Professor Mediador	80	12,00	960,00	7	6.720,00	28	188.160,00
Coord. Plataforma	80	12,00	960,00	7	6.720,00	1	6.720,00
Coord. Tutoria	80	12,00	960,00	7	6.720,00	1	6.720,00
Design Instrucional	80	12,00	960,00	7	6.720,00	1	6.720,00
Apoio Administrativo	80	12,00	960,00	7	6.720,00	1	6.720,00
Total de investimento em bolsas:							215.040,00
Taxa de Administração prevista em caso de contrato de Fundação de Apoio (6%):							12.902,40
Total de Investimento em caso de contrato de Fundação de Apoio:							227.947,40

Fonte: INSTITUTO ÉPSILON, 2019B.

No caso do Instituto Épsilon, a instituição estabeleceu, entre o segundo semestre de 2019 - início da implantação do programa - e março de 2020, um total de R\$ 227.947,40 (duzentos e vinte e sete mil, novecentos e quarenta e sete reais e quarenta centavos) oriundos de recursos próprios para pagamento de bolsas de tutoria principalmente dentro do desenho institucional do PROEaD, que conta ainda com a contrapartida de *campi* e polos de apoio parceiros.

Diante do exposto, fica claro que, por meio do PROEaD, o Instituto Épsilon vem, desde o ano de 2019, decidindo dedicar um percentual de recursos orçamentários para o desenvolvimento de seu programa próprio para a modalidade. Segundo a Diretoria de EaD do Instituto Épsilon, já foram investidos no programa, desde 2019, valores superiores a 1 (um) milhão de reais. Esses dados, no entanto, são relativos somente a cursos técnicos - existem ainda investimentos no nível, da pós-graduação, por exemplo, mas que se desdobram em outras ações da diretoria.

¹⁰⁶ Cf. nota 28.

Ao consultar os dados homologados pela SETEC/MEC referentes às matrizes orçamentárias de 2018-2020 da EaD do Instituto Épsilon, tem-se o seguinte panorama:

Tabela 6 - Dados orçamentários EaD – Instituto Épsilon

Dados Orçamentários – Educação a Distância do Instituto Épsilon (2018-2020)			
Ano Base/Fonte		Recurso gerado pela EaD na (MO/CONIF)	Orçamento planejado/destinado à EaD no ano¹⁰⁷
2018	EaD	R\$ 5.542.363,19	R\$ 554.236,319
	Linear	R\$ 124.505,76	R\$ 124.505,76
	Assist. EaD	R\$ 2.876.160,37	-
	Total	R\$ 8.543.029,32	R\$ 678.742,07
2019	EaD	R\$ 5.519.524,20	R\$ 551.952,43
	Linear	R\$ 105.139,77	R\$ 105.139,77
	Assist. EaD	R\$ 1.503.296,10	-
	Total	R\$ 7.127.960,07	R\$ 657.092,20
2020	EaD	R\$ 2.700.523,83	R\$ 270.052,38
	Linear	R\$ 80.075,35	R\$ 80.075,35
	Assist. EaD	R\$ 1.285.404,54	-
	Total	R\$ 4.066.003,72	R\$ 350.127,73
2018-2020	Bloco EaD (Total)	R\$ 19.736.993,11	R\$ 1.685.962,00

Fonte: CONIF, 2018-2020.

A EaD do Instituto Épsilon movimentou, entre os anos de 2018 e 2020, montante de R\$ 19.736.993,11 (dezenove milhões, setecentos e trinta e seis mil, novecentos e noventa e três reais e onze centavos) no bloco Educação a Distância de sua matriz orçamentária; montante este oriundo de recursos da distribuição linear da área, de matrículas ponderadas de diversos programas externos, além de recursos relativos à assistência estudantil para os alunos EaD.

O orçamento da EaD no Instituto Épsilon, entre 2018-2020, no entanto, representou um total de R\$ 1.685.962,00 (um milhão, seiscentos e oitenta e cinco mil, novecentos e sessenta e dois reais) - segundo informações complementares da Diretoria de EaD, a área tem contado com

¹⁰⁷ Segundo apuração realizada junto à Pró-Reitoria de Administração e retificada pela Diretoria de EaD do Instituto Épsilon, fora acordada, em reunião do Colégio de Dirigentes, a destinação do percentual de 10% dos recursos gerados pelo total de matrículas da EaD da instituição para serem reservados à política de EaD institucional do referido instituto.

destinações orçamentárias complementares que vêm se juntando ao bloco dos recursos disponíveis para EaD. Tais recursos têm sido encaminhados ou por meio de negociações realizadas com os *campi*, ou a partir de tratativas feitas com a própria Reitoria, a depender das demandas, necessidades e projetos a serem desenvolvidos em cada ano no âmbito da área. Ainda com base em informações do texto regulamentatório do próprio PROEaD, os valores podem somar até 30% do total de matrículas da modalidade.

6.11.5 A Educação a Distância na Regulamentação Docente do Instituto Épsilon: delineamentos gerais

A regulamentação docente do Instituto Épsilon foi aprovada por meio da resolução 119 de 15 de dezembro de 2016. Referida resolução tem como portaria balizadora a Portaria SETEC/MEC 17 de 11 de maio de 2016, a penúltima publicada pelo ministério. Em contato com a Diretoria de EaD do Instituto Épsilon, fez-se possível ter ciência sobre a existência de um novo documento já aprovado na instituição e que substituirá a resolução 119/2016; porém, tal substituição somente ocorrerá e terá validade formal a partir do ano de 2023.

A estrutura da resolução 119/2016 apresenta, além de disposições gerais e objetivos, aspectos acerca do regime de trabalho e do plano e relatório individual do trabalho docente, descrevendo ainda atividades nos planos do ensino, pesquisa, pós-graduação e inovação, extensão, atividades administrativo-pedagógicas e representação; apresenta também outras atividades docentes, o acompanhamento dessas atividades e disposições transitórias e finais.

No plano específico da EaD, a normativa estabelece, no capítulo dedicado às atividades de ensino, que os professores terão carga horária reduzida quando dedicado a determinados cargos, dentre os quais “coordenação de polos de educação presencial e a distância institucional (sem remuneração). A resolução também discrimina a carga horária das atividades de ensino, as “aulas presenciais e não presenciais” e o “uso de ambiente virtual de aprendizagem (AVA)”, citando os diferentes níveis possíveis de atuação docente; também se determina em tal texto que as “aulas presenciais e não presenciais de *Lato Sensu* e *Stricto Sensu*, sem remuneração, serão multiplicadas por 5 (cinco) pontos, já considerando a quantificação de horas/aula e o preparo das aulas presenciais, não presenciais e de material didático” (INSTITUTO ÉPSILON, 2016, p. 05-06).

Nessa mesma parte referentes às atividades de ensino, a resolução 119/2016 também demarca, de forma clara, que a função de

mediação Pedagógica/Tutor/colaborador de cursos institucionais (sem outra remuneração) na modalidade a distância contabilizará a carga horária de acordo com o estabelecido na regulamentação segundo parágrafo único do artigo 4º da Portaria Mec/Setec n. 17 de 11/05/2016. Até que seja regulamentada contabilizará a mesma carga horária e pontuação do professor do curso em questão (INSTITUTO ÉPSILON, 2016, p. 06).

A EaD, contudo, não está especificada na parte das atividades de pesquisa, pós-graduação e inovação, apesar de ter sido citada na parte do ensino de forma genérica, a qual incluía as aulas não presenciais e a elaboração de materiais didáticos para cursos *lato e stricto sensu*. O tópico referente à extensão também não contempla a EaD: a modalidade somente voltará a ser mencionada na parte das atividades administrativo-pedagógicas, a qual estabelecerá que são consideradas atividades desta natureza, para efeito de contabilização de carga horária semanal, “coordenação de polos e núcleos avançados de ensino de educação a distância institucional sem remuneração” (INSTITUTO ÉPSILON, 2016, p. 11). Nos demais tópicos não se observa a presença de registros acerca da EaD.

Exame apurado acerca da resolução 119/2016 mostra que a normativa docente do Instituto Épsilon já apresenta direcionamentos para a institucionalização da EaD, o que pode ser percebido quando da demarcação da questão de polos institucionais, coordenações institucionais e aulas para ofertas próprias – mesmo que não se tenha demarcação explícita no tocante à institucionalização. Fica evidente, portanto, que a instituição vinha acompanhando processos advindos do debate sobre o esforço docente dos GT's do CONIF e informações sobre a complementação de questões que envolveriam as especificidades da EaD pela Portaria SETEC/MEC 17/2016, inclusive registrando esses apontamentos na própria regulamentação e estabelecendo critérios próprios, antes mesmo da publicação oficial do CONIF.

Nesse aspecto, o movimento instituído pelo Instituto Épsilon vai além de uma dimensão prescritiva, sinalizando que a instituição apresentava perspectivas na direção das ofertas institucionais, ainda que no cenário de 2016 essa realidade não estivesse tão clara e definida, inclusive sob a perspectiva financeira. Ainda que outras áreas como extensão e pesquisa não estivessem articulando de forma mais evidente a EaD, e que detalhamentos sobre formas de registro ou fluxos mais específicos acerca da modalidade não estivessem inseridos no

documento, existem alguns sinais acerca de uma organização, ainda que mínima, sobre o trabalho na EaD, sinais estes que respigam na gestão e que estão mais incorporados no ensino¹⁰⁸.

6.11.6 Impressões Gerais do Núcleo Gestor de EaD do Instituto Épsilon¹⁰⁹ acerca da institucionalização da EaD (*checklist*)

Na esfera da regulamentação e dos níveis de incorporação da EaD nos documentos institucionais existentes do Instituto Épsilon, como PDI, PPI e RAD, a avaliação da direção da EaD é a de que, no caso do PDI e do PPI, esse processo é tido como insatisfatório, já que tais textos não contemplam as dimensões necessárias, possuindo caráter excessivamente genérico, sem abarcar especificidades que a área demandaria.

Ainda segundo a direção da EaD é preciso melhorar muito a presença da EaD nesses documentos, dando a ela mais importância, até pelo seu papel institucional atual. Com relação à RAD, no entanto, a avaliação é a de que a EaD está inserida de forma parcialmente satisfatória, tendo em vista que a última versão¹¹⁰ conseguiu incorporar alguns aspectos, sem, no entanto, avançar em outros, como nas atividades específicas da EaD (ponto que pode ser melhorado futuramente).

O Instituto Épsilon não tem uma normativa principal de EaD que regule a modalidade: segundo a sua direção, esse texto é somente o PDI, que, conforme se descreveu, necessita de melhorias consideráveis. Já com relação ao nível de integração da EaD com as demais áreas institucionais, algumas apresentam ótima integração, como é o caso da extensão, pesquisa e pós-graduação, além do ensino, já que a diretoria de EaD se vincula a essa área. Quanto à Internacionalização, na esfera do ensino de línguas, Administração e Planejamento, por exemplo, a articulação também é satisfatória. Porém, existem outras áreas em que essa interlocução precisa melhorar, como é o caso do registro acadêmico e da gestão de pessoas, pois são setores com diálogo restrito, até então.

¹⁰⁸ Cabe destacar que no período da análise documental a regulamentação docente ainda era normatizada pela resolução 119/2016. Em apuração realizada junto ao Núcleo Gestor de EaD do Instituto Épsilon, foi repassado pelo núcleo que recentemente houve atualização do texto.

¹⁰⁹ No Instituto Gama, a condução da política de EaD está compartilhada entre a Coordenação dos programas externos de fomento e a Diretoria do IGAvB.

¹¹⁰ Cf. nota 103.

Outro ponto a se destacar é que a própria estrutura adotada a partir de 2018, com foco na institucionalização, estabeleceu uma divisão interna, fazendo com que a diretoria de EaD se voltasse para o ensino médio, para a graduação e também para a pós-graduação, deixando a extensão a cargo da Pró-Reitoria - exemplo dessa cisão tem sido a gestão do “Programa Novos Caminhos” do governo federal, que não tem gestão direta da diretoria de EaD.

Na esfera dos desenhos e modelos, sobre os modelos de oferta, a instituição já vinha de uma parceria com municípios (parceria esta advinda da experiência com programas externos). Nesse caso, desenhou-se um modelo no Instituto Épsilon em que os *campi* funcionassem enquanto sedes ofertantes, organizando suas ofertas e tendo como possibilidade a participação de polos parceiros mediante o oferecimento de contrapartidas de ambos. Desse modo, os polos colaborariam com infraestrutura, *internet*, laboratórios e recursos tecnológicos de suporte, além de salas e condições para acessibilidade. Outras formas de contrapartida seriam a contratação e a manutenção de alguns agentes, tais como coordenador do polo e o apoio presencial administrativo. Esse formato é similar aos programas de fomento externo do MEC, deve-se lembrar.

Com relação ao Instituto Épsilon, o quantitativo de polos parceiros está acima de 10 (dez), com apenas 01 (uma) experiência de polo associado, no qual foi estabelecida divisão orçamentária: teve-se como referência o esforço docente compartilhado entre os *campi* - nesse formato, quem colabora mais com a força de trabalho tem o maior orçamento na distribuição dos recursos. O nível de capilaridade de sedes ofertantes também é acima de 10 (dez), e, sobre o modelo de gestão, tem-se a diretoria responsável por conduzir e apoiar processos da modalidade, mas numa perspectiva de descentralização das ofertas.

Segundo a diretoria de EaD, não se faz nenhum tipo de ingerência pedagógica nos processos da modalidade, garantindo a autonomia dos *campi*, das estruturas de ensino e dos docentes. Há de se resguardar, também, a estrutura capilar criada pelo Instituto Épsilon, na qual, do ponto de vista da gestão, há a presença de uma coordenação de EaD em cada unidade, aspecto que garante as ações de apoio.

Na esfera dos processos de organização pedagógica dos cursos, especialmente com relação à integração com a Educação Profissional, a leitura da direção de EaD é a de que existe sim um grande equilíbrio das práticas de EaD e EP, o que pode ser percebido ao se lançar mão para os

momentos presenciais, variando, inclusive, a possibilidade de tais vivências entre os diversos cursos, como, por exemplo, nos cursos da área de saúde, nos quais se tem a obrigatoriedade de 50% de presencialidade - além de outros momentos presenciais e de prática profissional, a existência das práticas de estágio é uma característica central das ofertas, ainda que haja variação de curso para curso.

Já com relação às métricas utilizadas como referência para formador/mediador por aluno, o Instituto Épsilon não impõe limite no caso de professor formador, já que esse ordenamento é por curso, adotando um parâmetro acima de 100 (cem), nesse caso. Já com relação aos mediadores/tutores, a relação é entre 51 (cinquenta e um) e 100 (cem). É preciso destacar, contudo, que a métrica estabelecida para tutoria *online* é de 100 (cem) alunos. Entretanto, o *campus* pode negociar percentuais orçamentários para garantir a participação de mais agentes, a depender da necessidade e das demandas.

Na questão da organização do ensino, no tocante à atuação dos diferentes agentes/colaboradores, o padrão adotado é o mesmo dos programas de fomento externo, ainda que haja pequenas adaptações. Contudo, a partir desse desenho inicial, diversificaram-se os modelos de implantação com algumas unidades optando por ter um tutor *online* na própria cidade; outras optaram por exigir o cumprimento de parte da carga horária presencial no *campus*, e outras optaram por seguir trabalhando com tutores mais qualificados e experientes, com desenvolvimento somente *online*.

O desenho institucional de implantação de um dos programas de EaD estabelece, por exemplo, diversas contrapartidas entre os agentes envolvidos para concretizar a institucionalização da EaD. Assim, além de prever a participação de entes parceiros, no caso, os polos de apoio presenciais vinculados às prefeituras e aos próprios *campi*, o desenho também prevê a participação da Diretoria de EaD, dividindo responsabilidades (principalmente aquelas relativas ao pagamento de bolsistas e à alocação de pessoal).

Do ponto de vista do financiamento, o Instituto Épsilon tem se destacado pela sua capacidade de gerar recursos financeiros por meio da EaD no orçamento institucional. Durante o triênio 2018-2020, o volume de recursos totalizou R\$ 19.736.993,11 (dezenove milhões, setecentos e trinta e seis mil, novecentos e noventa e três reais e onze centavos). Já os níveis que são planejados e/ou destinados à indução da modalidade, na perspectiva de reaplicação, têm sido

bem menores, na faixa de R\$ 1.685.962,00 (um milhão, seiscentos e oitenta e cinco mil, novecentos e sessenta e dois reais), segundo informações desse instituto.

O Instituto Épsilon, a partir dos desafios postos no plano da institucionalização, resolveu usar parte do orçamento da EaD, ainda que percentualmente isso não tenha sido tão significativo. Deve-se ressaltar que o instituto utilizou, por assim dizer, de forma criativa e otimizada seus recursos para manter o trabalho de alguns agentes fundamentais, dentre eles os tutores - atualmente, 99% do orçamento da Diretoria da EaD tem sido consumido no pagamento de bolsas que são financiadas para estes profissionais. Essa questão se apresenta como uma problemática a ser contornada por toda a RFEPCT.

No âmbito da distribuição orçamentária, existe resolução interna nesse instituto que determinou a destinação de 10% do orçamento total das matrículas da EaD para a diretoria, verba que conta ainda com a adição da fatia linear da MO/CONIF. Algum recurso discricionário, por determinação direta do Reitor, e alguma negociação junto aos *campi*, segundo a direção da EaD, pode determinar que o valor chegue a até 30% das matrículas da modalidade, conforme já se destacou e conforme regulação estabelecida na Resolução 44 de 29 de agosto de 2019, a qual homologa o programa de apoio à institucionalização da EaD no Épsilon.

A dinâmica de distribuição de recursos apregoa que o restante do orçamento seja distribuído aos *campi* após composição inicial voltada à Diretoria da EaD. A própria resolução acima pontuada prevê contrapartidas dos *campi* - o que explica essa divisão -, já que a estrutura central assume o pagamento da tutoria para todos os cursos institucionais, o que consome quase a totalidade do bolo dos recursos da diretoria.

No que diz respeito aos recursos de pessoal, no âmbito da formação e capacitação, o Instituto Épsilon não dispõe de ações dessa natureza para os agentes da EaD: o instituto costumava usar do expediente de contratação externa de capacitação, no qual os custos eram elevados e a adesão era baixa, o que levou a não continuidade dessa prática. Já no plano da existência de políticas de contratação/captação, conforme se destacou, há no desenho institucional atual a participação de recursos externos oriundos dos polos parceiros, além da destacada entrada dos *campi* com a participação de seu esforço docente próprio nas respectivas unidades acadêmicas. Há também a possibilidade de pagamento de bolsas para colaboradores pelo próprio *campus* ofertante;

contudo, o texto da resolução deixa claro que isso é um elemento condicional, e somente será possível caso seja do interesse do *campus* arcar com tais investimentos.

Com relação à capacidade de alocar pessoal efetivo, exclusivamente na EaD, são atualmente entre 02 (dois) e 05 (cinco) servidores de carreira na área, todos técnicos administrativos. Não há professores efetivos ou substitutos/cedidos; e é acima de 10 (dez) o número de profissionais temporários, especialmente bolsistas, todos externos à instituição, já que a regulamentação interna não permite a contratação de servidores como bolsistas. O Épsilon conta com um único Cargo de Direção para a Educação a Distância - até existe uma função gratificada, mas não é atrativa pela defasagem dos valores. Essa dimensão, cabe dizer, é uma das fragilidades da política de institucionalização da EaD na visão da direção desse instituto, pois o coloca numa situação de precariedade, num cenário considerado longe do ideal.

No âmbito das ofertas institucionais, o Épsilon mantém um quantitativo bastante alto de ofertas, mesmo com a transição para os cursos institucionais. Assim, em todos os níveis, o quantitativo de cursos está acima de 10 (dez). A exceção é o nível superior graduação, que se encontra entre 02 (dois) e 05 (cinco). Com relação ao número de matrículas, todos os níveis, com curta e média duração – FIC, extensão e MOOC, nível médio e nível superior, graduação e pós-graduação –, todos dispõem de mais de 1000 (mil) matrículas.

De tal modo, tem-se que o panorama encontrado é de aproximadamente 10.000 (dez mil) vagas ofertadas com financiamento próprio, sendo mais da metade ofertada em cursos técnicos e apenas 600 (seiscentas) com fomento externo. Só um dos programas, o PROEAD, lançou 03 (três) editais exclusivos para cursos técnicos, com regulamentação aprovada no CONSUP e pactuação nas unidades. O primeiro contou com a abertura de 2800 (duas mil e oitocentas) vagas, o segundo contou com a abertura de 7.000 (sete mil) vagas e o terceiro, em vistas de sair, 8.000 (oito mil) vagas. Atualmente, o monitoramento das ofertas é realizado com os indicadores da CPA.

O panorama no âmbito da infraestrutura disponível para EaD, no Instituto Épsilon, aponta para a existência de acervos e bibliotecas virtuais/eletrônicas para a modalidade, mas sem repositórios de recursos educacionais e objetos de aprendizagem. Com relação aos espaços de produção de materiais, estúdios e laboratórios, o instituto conta um 01 (um) estúdio e possui *datacenters* para a hospedagem de seus ambientes de aprendizagem. Não há integração dos

sistemas acadêmicos com os ambientes da EaD, o que continua gerando grande dificuldade para a gestão da modalidade.

Após os apontamentos gerais realizados, apontamentos estes que tomaram como base a documentação dos 05 (cinco) institutos mineiros e as impressões dos seus núcleos gestores de EaD, será procedido a seguir, à guisa das considerações finais, exame das agendas internas das instituições, assim como também serão delineados os principais aspectos do que foi efetivamente formulado para a EaD, no contexto particular dos IF's de Minas, na forma de uma síntese analítica, a qual será apresentada no tópico a seguir.

VII – ANÁLISE E RESULTADOS

7.1 Linhas e entrelinhas da agenda da Educação a Distância na Rede Federal de Minas Gerais: delineamentos gerais e apresentação de síntese analítica acerca dos movimentos em direção à formulação de políticas institucionais para a modalidade EaD no interior dos Institutos Mineiros

7.1.1 As Políticas Institucionais de Educação a Distância no contexto dos Institutos Mineiros: a agenda interna e a natureza dos processos de formulação

De acordo com o que se apresentou no capítulo II, acerca do contexto das agendas políticas, com base no modelo de múltiplos fluxos de Kingdon e a partir das contribuições de Capella (2005), é possível identificar algumas tipologias que ordenam os movimentos de agenda política no seio das organizações. Vale a pena recuperar aqui o Quadro 01, com dimensões relacionadas ao movimento das agendas políticas.

Quadro 1 - Formação de Agenda – Modelo de Múltiplos Fluxos

Formação de Agenda – Modelo de Múltiplos Fluxos de J. Kingdon		
Fluxos	Dinâmica	Ascensão de Pauta à Agenda e/ou Mudança de Agenda
Problemas	Precisam ser reconhecidos pelos formuladores. Ocorre com o auxílio de indicadores, eventos/crises ou feedbacks de outras políticas.	Ocorre mediante a convergência entre os 03 (três) fluxos independentes (problemas, soluções/alternativas e definição política).
Soluções e/ou Alternativas	Com problemas sendo reconhecidos, há o advento de ideias por especialistas (competição de ideias), que dependem da aceitação dos formuladores para a transformação em soluções/alternativas (processo de seleção das ideias).	
Políticas	As ideias germinam como soluções políticas, mediante fatores como: clima e/ou humor nacional favorável, influência de forças políticas/grupos de pressão e mudanças eventuais/habituais de governo.	

Fonte: CAPELLA, 2005.

No que diz respeito à institucionalização da EaD na realidade dos Institutos Federais mineiros, observa-se que, quase predominantemente, alguns, em menor grau, e outros, em maior grau, elevaram a temática da institucionalização da EaD às agendas institucionais de seus institutos como um problema formalmente reconhecido. Também na totalidade dos casos, a institucionalização da EaD não se coloca mais apenas como uma “situação socialmente percebida” e que não teve a capacidade de despertar atenção suficiente para uma ação institucional; ao contrário disso, nos 05 (cinco) Institutos Federais de Minas Gerais, tal temática se configurou como um problema que mereceu ou tem merecido a intervenção e/ou ação necessária, propondo e/ou encaminhando soluções/alternativas para a institucionalização. A diferença encontrada nos IF’s mineiros, cabe ressaltar, se localiza no plano das soluções políticas definitivas que concretizam as condições necessárias para a formulação das políticas institucionais de EaD.

No caso do Instituto Alfa, por exemplo, foi publicada normativa – Resolução CONSUP 17/2019 – estabelecendo a Política específica para a EaD desse instituto, isto é, foi apresentada ação concreta na direção da institucionalização, uma forma de solução/alternativa que encontrou condições institucionais e políticas favoráveis na agenda para se concretizar.

Além disso, apesar da EaD no Instituto Alfa não se posicionar no radar das áreas institucionais como um todo, a modalidade foi definitivamente incorporada aos principais documentos institucionais desse instituto, como o PPI e o PDI, o que também denota a inclusão da EaD na agenda institucional desse estabelecimento de ensino quando da projeção de cursos e da oferta de um curso de pós-graduação *lato sensu*, mantido com recursos e fomento próprios, além da clara intenção de incorporar a modalidade nos cursos presenciais.

No caso do Instituto Alfa, existe também clareza quanto a identificação da “crise” vivida pelos programas de fomento externo e quanto a opção de se voltar para o movimento das ofertas próprias, solução fidedigna para resolver o problema da falta de regularidade da oferta dos programas federais – tudo isso sem manter dependência para com essas políticas nacionais. Nesse particular, fica também evidente o aspecto transicional da institucionalização, que apresenta os programas como iniciativas indutoras que representam um “passado”, dando a entender que os esforços serão destinados na direção da institucionalização: o próprio fato da área estar subordinada a uma Diretoria de Desenvolvimento Institucional dá a EaD o caráter de

ser uma modalidade que se encontra em período de transição, uma área que necessita ser desenvolvida institucionalmente e que está projetada nas metas do PDI.

No que se refere ao Instituto Beta, apesar da normativa de EaD vigente se encontrar desatualizada, com delineamentos restritos à criação do CEAD, o qual focaliza muito a institucionalização dos programas de EaD com fomento externo, observa-se também que a pauta da institucionalização da modalidade, com foco em ofertas próprias, fora incorporada totalmente no plano organizacional desse instituto. Em primeiro lugar, pela mudança ocorrida em 2016, segundo a qual o CEAD passa a se constituir como *campus* avançado, com a justificativa de proporcionar ofertas próprias na modalidade a distância; em segundo lugar, pela representativa inserção do debate da institucionalização nos documentos oficiais, tanto PPI, quanto PDI, demarcando-se também, com certo destaque, a oferta de EaD nos cursos presenciais.

No caso do Instituto Beta, diferente do Instituto Alfa, a pauta institucionalização não chega à agenda por meio de uma ruptura com os programas federais; inclusive, existe até mesmo expectativa pela continuidade de tais programas, isto é, não parece haver um movimento de transição dos programas para políticas de oferta exclusivamente institucionais e próprias, mas uma opção alicerçada na convivência harmônica e coexistente das duas formas de fomento, conforme defendido pelos GT's de Institucionalização da EaD do CONIF.

Desse modo, a institucionalização se posiciona na agenda organizacional deste instituto no contexto de um apelo relacionado ao que a EaD provoca e representa enquanto missão institucional. De tal maneira, fica claro que as perspectivas de democratização do acesso, as melhorias obtidas pela expansão de matrículas e pelos avanços nos indicadores institucionais, de captação de recursos, de capilaridade e presença do Instituto Beta em diferentes regiões do estado, entre outros, se mostram como um fator de grande destaque no debate em torno da institucionalização da EaD. Nesse particular, a boa projeção de cursos com fomento próprio e a já consolidada oferta institucional com esses recursos reforçam essa perspectiva. Portanto, a problemática da institucionalização e a solução/alternativa apresentada estão centradas na capacidade que essa modalidade tem de lidar com a ampliação da missão dos institutos dentro de dimensões ligadas à inclusão social, à oferta de oportunidades de formação, ao desenvolvimento e atendimento das demandas locais/regionais e à capacidade de atender aos seus arranjos produtivos locais. O acúmulo de experiência e *expertise* do Instituto Beta,

especialmente na oferta dos programas federais, fez com que a instituição estivesse mais preparada e se credenciasse para proceder seus avanços na direção da institucionalização com absoluto respaldo institucional, o que garante condições bastante favoráveis para que a EaD consiga o espaço necessário na agenda. Nesse caso, as mudanças estabelecidas dentro do próprio CEAD reforçam essa perspectiva de aceitação da modalidade.

Durante a análise documental do Instituto Beta, fica claro ainda que a EaD se coloca sempre como uma solução fidedigna cujo clima organizacional já incorporou como integrante das prioridades institucionais, o que garante espaço para a modalidade progredir e avançar paulatinamente.

Quanto ao instituto Gama, apesar da EaD se colocar em tal instituição como pauta legítima, ter seu problema formalmente reconhecido com a escolha, num primeiro momento, da instauração de um centro de referência, e, posteriormente, com a escolha de um *campus* avançado, momento em que a unidade IGAvB se coloca como *locus* central para disseminação e estruturação das ofertas na modalidade a distância, fez com que tal instituto criasse certa dependência desse *campus*, principalmente ao se observar como tal instituição se relaciona com as políticas de fomento de programas externos. Há que se ressaltar ainda as indefinições de gestão vivenciadas pela instituição e o patamar mais tímido com relação aos processos de institucionalização, o que indicam que o Gama, com relação à agenda da EaD, parece não ter gerado ainda solução definitiva dentro de sua política institucional, ainda que esse percurso esteja em construção, sendo, portanto, projetado e pavimentado.

Em primeiro lugar, cabe salientar que o Instituto Gama não dispõe ainda de normativa específica que ofereça diretrizes e parâmetros para sua EaD institucional, assim como também não possui avaliação mais apurada sobre a situação da modalidade, principalmente frente ao panorama da institucionalização, que mostra que esse instituto se encontra numa fase mais embrionária, incipiente, o que pode ser observado em seus demais textos oficiais, os quais carregam perspectiva de futuro em relação ao movimento.

É possível perceber também que o Instituto Gama tem desejo, pretensão e expectativa em torno da institucionalização, demonstrando que essa agenda está sim no radar institucional: o tema já conta com a atenção do corpo decisório. Nesse particular, ações estão sendo encaminhadas para o estabelecimento de uma alternativa definitiva para a instauração de uma solução concreta,

abrindo espaço para o estabelecimento de uma política institucional, ainda que tal política ainda não esteja totalmente amadurecida.

Além disso, e apesar desse instituto já ter contado com recentes ofertas institucionais que se estabeleceram como uma espécie de experiência piloto, a realidade dos programas federais externos continua, na atual estrutura, tendo um papel relevante, haja vista as matrículas mantidas pelo *campus* gestor de EaD. Essa tendência está indicada também nos documentos institucionais, já que neles se demarca não só uma expectativa de manutenção, o que seria natural pela perspectiva da coexistência defendida no interior da própria RFEPCT, mas também o que, no caso do Gama, parece ir além, já que se aposta na continuidade do trabalho dos próprios bolsistas externos, por exemplo. Aliás, as incertezas criadas pela irregularidade de contar ou não com esses agentes, acabaram criando uma dependência, o que vem acarretando dificuldades para lidar com o próprio funcionamento interno do *campus*, conforme dados do próprio Núcleo Gestor de EaD.

O Instituto Gama apresenta sim uma série de intenções que perpassam a oferta de EaD no ensino presencial; a constituição de uma comissão para estudar os processos de institucionalização; a adoção de indicadores para lidar com problemas concretos como a evasão e a retenção de estudantes na modalidade. Porém, faz-se necessário destacar a grande cautela e prudência por parte deste instituto quando o assunto é o movimento de institucionalizar a área. Tal receio já se localiza na escolha de termos feita pela instituição: o Instituto Gama apresenta em seus textos a escolha do termo “apoiar” para manifestar sua posição quanto a cursos na modalidade EaD. Segundo tal instituto, eventual receio pode ser percebido e se deve à dificuldade de integração com os demais setores da organização, dividindo, inclusive, o ensino presencial, de responsabilidade da PROEN, e a EaD, de liderança do IGA vB, o que acaba promovendo afastamento entre o presencial e a distância, além de outros fatores, como as indefinições de gestão e o protagonismo do fomento externo.

Nesse instituto há ainda tímida projeção de cursos próprios e institucionais: um total de 02 (dois) cursos são contabilizados - sendo um deles um técnico de nível médio e o outro relativo a uma graduação de licenciatura - como experiências efetivadas e que apresentam como característica, de certo modo, a utilização do *know-how* dos programas para prosseguimento/delineamento da política institucional – uma espécie de transição moderada.

A análise documental do Instituto Gama oferece ainda sinais de que esse instituto não reuniu todas as condições favoráveis para efetivamente colocar a agenda da institucionalização da EaD dentro de uma solução definitiva, ainda que haja alternativas ao problema e que tal perspectiva tenha se movimentando na agenda institucional. O clima organizacional ou mesmo o desenho institucional escolhido pode ter imposto dificuldades para essa agenda interna: a opção do Gama de tratar os programas de fomento externo está mais alinhada à disposição de não se deslocar o fomento externo para um outro lugar, o que, no âmbito das perspectivas para a modalidade, pode estar impedindo um desenvolvimento mais consolidado.

O Instituto Delta, por sua vez, parece caminhar de forma semelhante ao Instituto Gama quando se verifica a posição da institucionalização da EaD em sua agenda interna. Referida instituição também tem se colocado numa posição de transição: a Educação a Distância certamente já é um problema legitimamente reconhecido nesse instituto. Um exame mais apurado sobre os documentos institucionais mostra que a problemática também tem convivido com a busca de alternativas para a instauração do processo. No entanto, o Delta não conseguiu estabelecer uma solução definitiva para pavimentar melhor o caminho de formulação relativa à EaD.

Observa-se que a questão relacionada à institucionalização da modalidade até tem a atenção dos gestores responsáveis pelas decisões institucionais, e, nesse sentido, a temática está no radar como pauta reconhecível, dispondo, inclusive, de ofertas próprias implantadas, embora tenham ocorrido mais pela iniciativa de algumas unidades acadêmicas do que pelo resultado de uma política institucional mais clara e estabelecida. Todavia, ao examinar os processos na direção da institucionalização, verifica-se que, apesar da EaD ter suas perspectivas e alternativas projetadas, a área ainda não se estabeleceu dentro de uma solução definitiva – talvez, isso se deva à ausência de espaço/clima organizacional suficiente e que ofereça condições para os processos de formulação da instauração da modalidade como política institucional consolidada.

Cabe ressaltar ainda que Instituto Delta não dispõe de normativa com diretrizes e orientações para o desenvolvimento institucional com fomento próprio para a modalidade. Ademais, os documentos institucionais como o PPI e o PDI mostram dificuldades de articulação da EaD com as demais áreas, com exceção do ensino, ao qual está vinculada. De tal forma, fica claro que a institucionalização da EaD se coloca muito na esfera das proposições, como é o caso da incorporação de percentuais da modalidade no presencial e da expansão de ofertas, ainda que já tenham sido iniciadas implantações concretas, como é o caso de alguns cursos técnicos de

nível médio. Na pós-graduação, no entanto, apesar de também já se ter começado o processo de implementação de ofertas, se destaca nos textos oficiais a presença marcante de cautela para com a modalidade, o que pode ser percebido especialmente a partir da observação feita de que o processo de expansão da EaD deveria ser realizado “com os devidos cuidados”. Parte dos textos oficiais, inclusive, faz verdadeiros apelos aos *campi* e à própria instituição para que se invista na institucionalização da EaD, seja em infraestrutura, em reconhecimento interno ou na reunião de condições paritárias com o presencial. A impressão dada é a de que a institucionalização necessita percorrer um caminho de reconhecimento e legitimidade, processos estes que ainda não estão totalmente alcançados.

O fato da EaD não se apresentar como um capítulo no PDI, conforme estabelecido pelo já citado decreto 9.057/2017, dispondo apenas de 02 (duas) páginas, dá a medida do contexto ainda embrionário da institucionalização no interior do Instituto Delta. Outrossim, o desencontro dos dados apresentados da modalidade - entre a unidade gestora e os *campi* -, a inexistente perspectiva de expansão de unidades ofertantes vigentes e o tímido plano de oferta, segundo o qual um dos *campi* não assegura nem mesmo a oferta de 14 (quatorze) cursos planejados¹¹¹, denotam a insegurança por parte do instituto nos desdobramentos de sua política de institucionalização.

Neste contexto, mesmo a EaD sendo demarcada nos levantamentos anteriores à construção do PDI como um ponto a ser observado na elaboração das metas do documento institucional, ainda assim a área não logrou espaço suficiente na agenda para se colocar no âmbito dos objetivos e das estratégias traçadas para os próximos 05 (cinco) anos: ao que parece, a institucionalização da modalidade conviveu com dificuldades de respaldo no próprio contexto de elaboração do PDI. Este parece ser o grande desafio da instituição: caminhar na direção de encaminhamentos e de alternativas fidedignas para propiciar condições factíveis para o apontamento de soluções definitivas, principalmente no sentido de abrir espaços concretos que ofereçam condições efetivas para a instauração de sua política institucional.

No Delta, a EaD parece se colocar ainda num lugar de luta por espaço na agenda institucional e para garantir fomento interno, próprio e dentro das novas condições de financiamento. A

¹¹¹ Conforme se apresentou na análise documental do Instituto Delta, são projetados 14 (quatorze) cursos que podem ser implantados tanto na modalidade a distância quanto na modalidade presencial.

institucionalização da EaD parece não ter encontrado janelas de oportunidade para se apresentar como essa solução fidedigna.

Quanto ao instituto Épsilon, e no que diz respeito à agenda da institucionalização da EaD, a realidade mostra que este instituto incorporou definitivamente a institucionalização no interior de sua agenda institucional. Apesar desse instituto não dispor de um documento orientador para a área, além do texto do PDI, essa instituição criou um programa dedicado ao apoio ao processo de institucionalização da modalidade com cursos próprios. A instituição também, como os demais institutos, tem investido na oferta de EaD em cursos presenciais, em acordo com a legislação educacional vigente.

O PROEaD, programa do Instituto Épsilon, parte do aproveitamento da infraestrutura já disponível e do caminho já pavimentado pelos programas de fomento externo, utilizando-se inclusive do mesmo desenho de oferta e das funções dos agentes e colaboradores da modalidade como uma espécie de vetor para a implantação da política institucional. Além disso, o PROEaD se apresenta como uma perspectiva de coexistência entre os programas governamentais e as ofertas próprias, não abandonando ou rompendo, portanto, seu relacionamento com os programas de fomento externo – tal estratégia parece reunir esforços totais na direção da institucionalização como uma continuidade das ofertas a partir de fomento próprio, dando continuidade à política governamental, sem, contudo, criar dependência de tal situação.

Em função de toda essa trajetória, que lançou as bases para a política de institucionalização no Instituto Épsilon, referida instituição reconheceu prontamente o problema que representaria a não institucionalização da EaD, apresentando o PROEaD como alternativa disponível e que, em função de seu *know-how* bem sucedido nas ofertas da modalidade, ofereceria o alicerce necessário para o movimento de continuidade das ofertas, agora próprias. Nesse caso, o programa interno encontrou um ambiente de aceitação bastante favorável, além de clima/humor organizacional que permitiu a concretização da proposta como solução fidedigna para lidar com a problemática da institucionalização, galgando espaço na agenda institucional interna desse estabelecimento.

Diante das considerações expressas, faz-se possível afirmar que existem nos 05 (cinco) Institutos Federais mineiros posições de agenda distintas quando o assunto é a institucionalização da EaD. Deve-se salientar ainda que alguns estabelecimentos conseguem

avançar mais no encaminhamento de suas ações, já sentindo, portanto, o efeito das soluções políticas encontradas e que foram resultado de formulações definidas. Outros, porém, estão em processo de amadurecimento, uma trajetória de certo modo natural e esperada, haja vista os contextos, as situações e as vivências diferenciadas em cada instituto, já que cada um apresenta uma história e uma realidade singular enquanto instituição.

De acordo com o que se discutiu na esfera das agendas internas, observou-se que tais agendas se encontram muitas vezes em estágios distintos, vez que, em algumas instituições, a temática da institucionalização já está não só reconhecida como problema, mas já avançou no escopo de definição de alternativas e se concretizou em soluções claras, o que permite progressos no plano da formulação das políticas. Outras, entretanto, pelo fato de estarem em fases intermediárias, sem tanta clareza quanto a possíveis soluções institucionais para a área, apresentam tendência clara a sofrer com limitações na estruturação dessas políticas para a modalidade.

Assim como no caso das agendas, vale a pena também retomar neste momento o movimento específico da formulação de políticas, como pontua o Quadro 2, entendido, nesse caso, como processo de planejamento e/ou como tomada de decisão concreta quanto aos modelos e objetivos a serem seguidos e que lançam mão de diversos instrumentos concretos para a consolidação dessas escolhas. Conforme debatido por Capella (2005), algumas dimensões já explicitadas anteriormente foram utilizadas pelos 05 (cinco) IF's mineiros no encaminhamento de suas ações institucionais, instrumentos estes que estão expressos no Quadro abaixo e que ajudam a elucidar os mecanismos de formulação das políticas em questão.

Quadro 2 - Dimensões da Formulação de Políticas

Dimensões da Formulação de Políticas Públicas	
Alguns Instrumentos de Formulação	Caracterização
Nodalidade	Uso de Dados/Informações internas da burocracia e/ou estruturas estatais e comissões.
Autoridade	Uso de processos de regulação/regulamentação e comitês consultivos.
Tesouro	Aspectos relativos a uso de recursos financeiros e seu processo de distribuição.
Organização	Relativo aos processos de organização/reorganização de estruturas internas e administrativas do estado, seus órgãos e entidades.

Comunidades/Redes de atores	Relativo à influência de líderes, organizações, grupos, agências dentro e fora do estado, além de especialistas de áreas específicas e membros da burocracia governamental.
-----------------------------	---

Fonte: CAPELLA, 2018.

Pela fase vivenciada e pelo posicionamento institucional de EaD na esfera das agendas - umas mais consolidadas e outras tendo ainda que tomar mais providências para os seus encaminhamentos e soluções/políticas concretas -, observou-se que os IF's mineiros lançaram mão de instrumentos de formulação diversos para a estruturação de suas ações de institucionalização, em acordo com o que se apresentou no quadro acima.

Feito esse esclarecimento inicial, e após a análise documental dos textos oficiais dos 05 (cinco) institutos mineiros, observou-se também que 03 (três) estabelecimentos - o Instituto Alfa, o Instituto Beta e o Instituto Épsilon - caminharam de forma mais propositiva, no sentido de regulamentar sua Educação a Distância: tais instituições entenderam que a regulamentação é um instrumento de formulação importante. Nesse caso, tanto Alfa, como Épsilon, o fizeram já dentro de contornos mais claros, privilegiando os desafios da institucionalização da EaD. No caso do Instituto Beta, a iniciativa manteve parâmetros com forte influência dos programas externos, ainda que a premissa da criação de políticas de oferta com fomento próprio também estivesse contemplada em seu documento normativo de EaD em menor medida, se mantendo, ainda assim, portanto, no radar institucional.

Com relação ao debate da institucionalização da EaD e aos encaminhamentos efetivos na direção de projeções de ofertas da modalidade com fomento próprio, a partir da incorporação dessa área institucional no PPI e PDI, observou-se que todos os 05 (cinco) institutos federais de Minas Gerais integraram aos seus documentos oficiais a problemática da Institucionalização da EaD, o que se configura como um aspecto de formulação interessante para direcionar ou mesmo projetar novas decisões para a efetivação dessa tarefa.

Ainda que não tenha tomado a direção da regulamentação, o Instituto Gama lançou mão do instrumento da criação de uma comissão especial para prover estudos na direção dessa problemática, o que delineia preocupação em reunir esforços para a institucionalização da EaD dentro de uma ação concreta que tem como intuito formular sua política. Cabe destacar que a criação de grupos de estudos, comissões e comitês também é considerada uma ferramenta de formulação de acordo com que fora apresentado por Capella (2005). Nesse particular, apenas o

Instituto Beta parece não ter direcionado nenhuma medida nessa direção. Alfa, Delta e Épsilon, por sua vez, reforçam suas intenções de formulação para a institucionalização da EaD criando, em suas estruturas organizacionais comitês, comissões e fóruns, com a finalidade de apoiar suas decisões institucionais.

Outra ferramenta apresentada por Capella (2005) no bojo dos processos de formulação são os recursos organizacionais, que se concretizam por meio de reorganizações funcionais e mudanças estruturais e alterações de gestão, tanto de órgãos como de instâncias e setores. No caso dos institutos mineiros, tanto o Beta como o Gama realizaram movimentos nessa direção: ambos saíram da condição de Centros de Referência e Formação para a posição de *Campus* Avançado, o que pontua preocupação em lograr situação de maior autonomia e prover avanços no campo da institucionalização da EaD, ainda que a situação das instituições seja diferente ao se considerar os estágios vivenciados por cada uma delas na tarefa da oferta de cursos com fomento próprio.

Com relação à autoridade dos atores e gestores envolvidos na tomada de decisões para encaminhar formulações na direção da institucionalização da EaD, o cenário apresentado pelos 05 (cinco) institutos federais é no mínimo intrigante. Do ponto de vista da hierarquia organizacional, os institutos Beta e Gama, por disporem de *campi* avançados para conduzir suas políticas de institucionalização, teriam maior autonomia e capital político para fazer avançar suas pautas. No caso do Instituto Beta, especialmente, esse prestígio é mais perceptível; porém, no caso do Instituto Gama, o fato de dispor de estrutura mais robusta parece não ter refletido em maior autoridade de condução das políticas para a institucionalização: o estágio desse instituto mostrou que os desafios desse estabelecimento são ainda significativos.

Por outro lado, do ponto de vista da gestão da EaD, o Instituto Épsilon, que tem à frente dos trabalhos de institucionalização da EaD uma diretoria, parece gozar de grande autoridade e prestígio para alavancar as ações de desenvolvimento da modalidade no plano interno, principalmente no âmbito das ofertas com fomento próprio; tudo isso sendo possível ainda que tal instituição não disponha de estrutura mais autônoma, como a de um *campus* avançado, e apesar dessa escolha depender de arranjos concebidos por cada instituição.

Quanto aos institutos Alfa e Delta, a situação é semelhante ao se observar a realidade de Beta e Gama. O Instituto Alfa, cabe lembrar, dispõe somente de uma coordenadoria subordinada a

uma diretoria, a DDI, que, no plano hierárquico, se mostra com a estrutura menos autônoma, até pelo seu desenho institucional transversal. Por outro lado, do ponto de vista da formulação, esse instituto se encontra em uma situação mais intermediária. No caso do Instituto Delta, apesar do contexto parecido em relação ao Instituto Alfa, numa avaliação geral, o Delta parece ainda carecer de mais capital político e autoridade para prover decisões e encaminhamentos mais efetivos na direção do desenvolvimento da institucionalização, tanto em termos de um posicionamento mais claro na agenda institucional, quanto à tentativa de reunir perspectivas concretas de formulação. Nesse caso, parece que a instituição faz jus realmente ao seu desenho organizacional mais modesto, já que tem tido mais dificuldade para conseguir estabelecer condições e sinergia para avançar nas pautas de institucionalização.

A Figura 15 abaixo sintetiza os cenários de agenda e formulação das políticas de EaD nos 05 (cinco) institutos mineiros:

Figura 15 - Síntese dos fatores relativos aos movimentos de agenda e formulação de Políticas de EaD nos IF's de Minas Gerais

Agenda e formulação e Políticas de EaD nos IF's de MG

Agenda e Formulação	Instituto Alfa	Instituto Beta	Instituto Gama	Instituto Delta	Instituto Épsilon
Problema reconhecido	Narrativa da transição	Expansão, indicadores e capilaridade	Designação de campus avançado	Narrativa da transição	Narrativa da continuidade das ofertas
Solução concreta	Diretriz orçamentária	Protagonismo EaD institucional	Não definitiva – indefinições (prevalência – programas)	Busca de alternativas, resposta não definitiva	Programa Institucional
Política formulada	Resolução CONSUP	Ofertas próprias	Embrionária e incipiente	Embrionária e incipiente	Ofertas próprias

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2022.

A título de conclusão deste trabalho serão discutidos por fim, nas considerações finais desta tese, e de forma resumida, alguns últimos aspectos do processo de institucionalização da EaD no conjunto dos IF's mineiros. O intuito de tal discussão é oferecer entendimento, ainda que aproximado, dos estágios vivenciados por cada um desses institutos na tarefa de conduzir suas

políticas institucionais no âmbito da modalidade, no contexto da expansão e crescimento da oferta própria e com financiamento interno.

VIII – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese tratou da agenda da Educação a Distância pública e dos desafios dos processos de formulação de políticas institucionais para a modalidade no interior da RFEPCCT de Minas Gerais. O estudo procurou analisar como ocorreram os processos de formação de agenda da EaD nessa rede de ensino, tentando também identificar quais têm sido os principais desafios de formulação de políticas para a modalidade, no âmbito do fomento interno para a oferta de EP, especialmente, nos níveis técnico e de graduação, a partir da experiência dos IF's no estado de Minas Gerais.

Para tanto, analisou-se o processo de formação de agenda da EaD pública no plano nacional e na RFEPCCT em particular à luz de fontes bibliográficas e documentos normativos de EaD do CONIF, identificando ainda, no plano formulação, como políticas institucionais de EaD dos estabelecimentos em questão são desenhadas, formalizadas e materializadas concretamente. Esta pesquisa se debruçou sobre documentos legais, normativas, textos oficiais e demais regulamentações institucionais, examinando as impressões gerais de Núcleos Gestores de EaD dos 05 (cinco) institutos mineiros: tal análise teve como base, principalmente, diretrizes e recomendações/orientações do CONIF, nos planos legal, histórico, infraestrutural e orçamentário, a partir de um *checklist* com indicadores da área.

8.1 O panorama da institucionalização da EaD nos Institutos Federais de Minas Gerais

O conjunto dos dados levantados, tanto no plano documental, como no plano das impressões gerais dos Núcleos Gestores de EaD dos institutos estudados, dão conta de que, conforme se destacou, e quando se toma como referência as análises de agenda e os passos na direção da formulação de suas políticas institucionais para a área, os IF's de Minas estão em estágios distintos no plano da institucionalização da EaD. Desse modo, com base nas contribuições de Vilela (2019), fez-se possível estabelecer avaliação, ainda que aproximada, das fases vivenciadas por cada instituto mineiro frente ao desafio da institucionalização da EaD, que vem se estabelecendo na RFEPCCT nos últimos anos de forma gradativa.

Nos casos dos Institutos Alfa, Gama e Delta, por exemplo, quando se avaliam seus documentos institucionais e a visão de seus próprios núcleos gestores, chega-se à conclusão de que esses estabelecimentos se encontram numa fase de mobilização, isto é, num processo de preparação

para se proceder mudanças mais efetivas no tocante aos processos de institucionalização da EaD, fato que se deve, inclusive, pela realidade vivenciada por estes institutos. O Instituto Gama ainda apresenta desafios não só no plano da gestão – há desafios outros que perpassam sua estrutura organizacional, como dispor de recursos de pessoal para a EaD, condição atualmente inexistente para a área. Esse instituto também não possui diretrizes claras no âmbito orçamentário (não tem destinado recursos financeiros para o setor), o que tem impactado diretamente o volume de ofertas próprias, inclusive com previsão bastante tímida no próprio PDI.

O Gama está vivenciando uma fase de transição, de estudos, de busca de encaminhamentos; referido Instituto segue planejando suas reformas necessárias, mas com convivência ainda muito presente das políticas de fomento externo, particularmente a da UAB. Do ponto de vista da regulamentação, o caminho a ser percorrido também deve ser longo, tanto na questão dos documentos próprios da EaD, quanto nos documentos de caráter institucional, como PPI, PDI e RAD, no qual a modalidade deve (e necessita) ganhar maior espaço.

É possível, portanto, que as mudanças de ordem mais estrutural em direção a uma política institucional mais consolidada de EaD leve um tempo maior, embora elas já estejam em curso - e o exemplo maior disso é a comissão de institucionalização para a EaD já criada na instituição, que tem intenções claras de reestruturação organizacional. O Gama também tem desenvolvido iniciativas piloto de natureza própria e institucional recentes, implantadas durante a pandemia, no ano de 2020, o que reforça a ideia de que os primeiros passos estão sendo dados.

No Instituto Delta, o exame dos textos oficiais e a avaliação do grupo de dirigentes também reforça que esse instituto está em num momento de mobilização. Assim como o Gama, o Delta tem investido esforços no seu Fórum de EaD para apoiar ações com representação capilar em todos os *campi*. A busca é, portanto, pelo estabelecimento de alternativas efetivas para a área e que possam fortalecer e legitimar a EaD, propiciando bases para o advento de uma política institucional com ofertas próprias, de forma mais direcionada e sistêmica.

Assim, e embora o Instituto Delta já disponha de um quantitativo razoável de ofertas próprias, inclusive de cursos técnicos de nível médio, estas iniciativas são mais isoladas e oriundas do esforço individual dos *campi*, sem representarem, portanto, resultado de uma política institucional mais consolidada. A própria percepção dos gestores é a de que o Delta se encontra

numa etapa incipiente e inicial que tem se planejado para gradativamente preparar o terreno para os processos de institucionalização, inclusive com a ideia de ampliar investimentos em diferentes níveis educacionais, como é o caso dos cursos de curta e média duração.

O Delta ainda necessita percorrer caminhos no sentido de aperfeiçoar alguns processos, tais como a regulamentação, tanto na esfera específica das normativas de EaD, quando nas de ordem mais genérica, isto é, no plano institucional. As destinações orçamentárias também não estão consolidadas – inclusive, não existem diretrizes claras para fomentar ou induzir a EaD internamente. A gestão da modalidade e a estrutura de pessoal também aparecem como aspectos a serem aperfeiçoados por este instituto nos próximos anos, pois ainda estão por serem construídos e delineados.

O Instituto Alfa, quando se analisa seus documentos institucionais e as impressões gerais de seu núcleo gestor, tem se colocado numa etapa mais intermediária, isto é, numa fase de implementação. No Alfa, os investimentos em curso têm sido direcionados para a criação de infraestrutura de preparação à mudança, especialmente para a construção de espaços de produção e estúdios - uma aposta bastante alta desse estabelecimento. O Instituto Alfa também tem realizado iniciativas de reforço à cultura da EaD por meio de programas que incentivam, apoiam e dão recompensas àqueles servidores e *campi* que optarem por se integrar às ofertas de cunho institucional. A opção desse instituto por romper com a lógica dos programas de fomento externo de forma cada vez mais definitiva também é uma sinalização de como a busca por uma política institucional independente deve se dar de forma efetiva.

Outros sinais que demonstram a vivência de uma etapa de transição para a institucionalização no Alfa são os avanços relativos à regulamentação, como a criação de uma normativa que estabelece diretrizes para a política do setor; o bom nível de incorporação da EaD já presentes nos demais textos institucionais e a destinação de recursos financeiros para o fomento da EaD dentro da matriz orçamentária, inclusive com percentual formal desde de 2019, embora a execução ainda não seja compatível com esse planejamento. O fato da instituição já dispor de ofertas institucionais com regularidade, embora em número reduzido, dá a medida de que o Alfa já ultrapassou a barreira da mobilização para uma fase *implementacional*.

Por fim, o estudo das normativas internas e a apuração feita junto aos núcleos gestores de EaD dos Institutos Beta e Épsilon mostram que esses estabelecimentos se posicionam numa fase em

que o processo de institucionalização já está mais consolidado. No Instituto Beta, pela trajetória construída pelo instituto ao longo dos anos pelo CEAD, não só se estabeleceu a pauta EaD como prioridade, como se instituiu essa modalidade como área forte e estável do ponto de vista institucional. Nesse sentido, a EaD é uma realidade para o Beta e, portanto, esse *status* permitiu que a instituição vivenciasse mudança de cultura, instante em que as matrículas da área em determinado momento foram superiores ao próprio ensino presencial. Com esse passado e legitimidade, a transição das ofertas de fomento externo para os cursos próprios e institucionais parece ter ocorrido de forma sutil, sem maiores resistências. O CEAD é hoje parte da estrutura organizacional com destaque, e a EaD se coloca mais próxima de se concretizar como área institucional como as demais áreas. Do ponto de vistas das ofertas, o quantitativo de cursos EaD já é bastante importante, contando com um volume alto de matrículas e dispondo de modelos de oferta bem consolidados, tanto na esfera de polos parceiros, como na oferta de polos associados.

O orçamento da EaD no instituto Beta também tem sido destaque, grandes quantidades de recursos financeiros são movimentadas e a destinação à Ead é considerável, ainda que se mostre abaixo do que a modalidade é capaz de gerar para o bolo orçamentário institucional. Outro aspecto de destaque é o quantitativo de servidores alocados na EaD quando em comparação com outros institutos. O Beta, em relação à regulamentação, também já dispõe de sua normativa EaD, ainda que esta necessite ser atualizada; outrossim, já incorporou de forma razoável a modalidade nos demais documentos institucionais, com destaque para a RAD, que sofreu alterações recentes.

No Instituto Épsilon o panorama não é diferente: nos últimos anos, a EaD galgou enorme espaço institucional, se tornando um dos braços deste instituto no tocante às ofertas de EP, com enorme capacidade de atendimento a indicadores acadêmicos e estratégia de geração de recursos orçamentários, o que levou a sua exponencial expansão. Como área de consenso, a EaD passou a ter estabilidade e regularidade em suas ofertas, dispondo de estrutura organizacional e de oferta capilar em cada *campus*, o que proporcionou a incorporação definitiva da modalidade à realidade e à cultura acadêmica desse instituto.

Esse caminho percorrido permitiu, cabe pontuar, que o Épsilon instaurasse, em alinhamento com o que apregoa os GT's de institucionalização de EaD CONIF, política de coexistência entre fomento externo e interno, isto é, continuando a participar efetivamente dos programas do MEC

e também criando condições para estabelecer seus programas de fomento interno, com quantitativo de cursos, vagas e matrículas, aos moldes dos programas externos, isto é, num quantitativo e volume de ofertas institucionais e próprias bastante relevantes.

Apesar de não dispor de normativa específica de EaD e necessitar de ajustes nos demais documentos institucionais, a incorporação da modalidade em geral nos textos oficiais do Épsilon ainda assim é considerável, e os recursos recebidos no orçamento em função das ofertas de EaD são expressivos, na casa dos milhões de reais; a destinação de tais recursos, entretanto, precisa ser aperfeiçoada. Há outros aspectos por melhorar, como, por exemplo, dispor de política de pessoal mais consistente para a EaD, além de se criar alternativas ao financiamento de bolsistas, já que, atualmente, isso tem representado alto custo no interior do orçamento da área atualmente, consumindo acima dos 90% do orçamento da EaD.

De tal maneira, pode-se constatar que a institucionalização da modalidade no Instituto Épsilon é uma realidade, tendo em vista que esse instituto, por assim dizer, nem precisou realizar um grande movimento de transição do fomento externo para o interno, pois criou condições concretas para que, de forma harmoniosa, continuasse efetivando ofertas no âmbito dos programas do MEC e, paralelamente, se organizasse para também oferecer seus cursos próprios e institucionais, como vem fazendo há pelos menos 03 (três) anos.

8.2 O fator pandemia no contexto da institucionalização da EaD nos IF's mineiros

Um fator digno de observação no conjunto dos institutos mineiros quando se analisa a experiência dessa rede de ensino, quanto ao reforço à tarefa da institucionalização, é o 'ingrediente' da Pandemia da COVID-19. Nesse caso, é consenso no interior das instituições estudadas que a experiência emergencial do ensino remoto foi capaz de provocar movimento positivo para o advento de novas práticas pedagógicas mediadas com TDIC, haja vista o afastamento presencial compulsório provocado pelo distanciamento social.

Nesse particular, o retorno ao ensino presencial trouxe também perspectivas concretas para que muitos docentes, discentes e gestores dos IF's mineiros reinterpretassem suas visões sobre a natureza das propostas pedagógicas ligadas à Educação a Distância – isso significa dizer que as experiências de uma educação mediada por tecnologias, apesar de já se constituir com uma

realidade de muitas instituições, não tinham sido vivenciadas com tanta concretude e de forma tão horizontalizada, como o ensino remoto acabou proporcionando, o que, sem dúvida alguma, tem sido componente fundamental para fortalecer os esforços em torno do estabelecimento de políticas institucionais de EaD no plano interno dessas organizações.

Tal fator, portanto, se junta, certamente, a outros apontamentos que estão sintetizados no Quadro 14 e na Figura 16, nos quais se apresentam, ainda que de forma aproximada, os estágios de institucionalização dos IF's de Minas Gerais, no tocante a EaD:

Quadro 14 - Estágios de Institucionalização da Educação a Distância – IF's de Minas Gerais

Estágios de Institucionalização da EaD – Institutos Federais de Minas Gerais		
Fase	Instituto	Pontos de destaque
Mobilização	Gama	<ul style="list-style-type: none"> *Indefinições/Redefinição de estrutura organizacional e de gestão em função da transição de fomento externo para interno. *Inexistência de pessoal alocado na EaD. *Falta de destinação de recursos orçamentários na EaD. *Sem novas ofertas próprias atualmente e tímida previsão no PDI para os próximos anos. *Preponderância ainda significativa de financiamento externo em relação ao modelo de funcionamento da EaD. *Pequena incorporação da EaD nos textos institucionais e inexistência de normativa específica para a modalidade. *Comissão de estudos para projetar a institucionalização da EaD nesse instituto.
	Delta	<ul style="list-style-type: none"> *Pequena incorporação da EaD nos textos institucionais e inexistência de normativa específica para a modalidade. *Percepção interna de que a institucionalização é incipiente e embrionária. *Política de pessoal como gargalo da modalidade. *Destinação de recursos orçamentários na EaD quase inexistente. *Ofertas próprias atuais são mantidas mais por iniciativa individual dos <i>campi</i> do que por uma política efetiva de institucionalização. *Necessidade de reconhecimento interno da EaD como modalidade. *Fórum de EaD com representantes dos <i>campi</i> para projetar soluções em torno da política institucional da EaD.

Implementação	Alfa	<p>*Investimentos em infraestrutura em curso (estúdios de produção audiovisual).</p> <p>*Política de incentivos e recompensas via programa interno com ofertas de curta e média duração, enquanto catalisador inicial da institucionalização.</p> <p>*Rompimento com a cultura do fomento externo.</p> <p>*Bom nível de regulamentação da EaD, tanto nos textos oficiais, quanto no plano específico da normativa para a modalidade.</p> <p>*Diretriz orçamentária institucional interna para a EaD desde 2019.</p>
Institucionalização	Beta	<p>*Grande <i>Know-how</i> adquirido com os programas externos, o que suavizou a transição para as ofertas próprias.</p> <p>*Papel institucional relevante, tanto do CEAD, quanto da EaD no âmbito da missão social e capilaridade do Instituto Beta, para suas regiões de atuação.</p> <p>*Ofertas institucionais já significativas com volume importante de vagas ofertadas e matrículas.</p> <p>*Modelos de oferta já estabelecidos, inclusive com a manutenção de parceria com polos externos e trabalho com polos associados.</p> <p>*Importante destinação de recursos do orçamento interno do Instituto Beta para a área da EaD.</p> <p>*Bom nível de incorporação da EaD nos textos oficiais e existência de normativa interna para a modalidade.</p>
	Épsilon	<p>*EaD como estratégia institucional para aumento dos indicadores organizacionais e geração de orçamento interno, além de forte capilaridade de atuação em várias regiões.</p> <p>*Concepção consolidada de coexistência de ofertas próprias e oriundas de fomento externo.</p> <p>*Ofertas institucionais já em grande volume, tanto de cursos, quanto de vagas e matrículas.</p> <p>*Modelo de oferta próprio utilizando o trampolim do fomento externo e experiências de outras instituições.</p> <p>*Razoável destinação de recursos do orçamento interno, inclusive com acordo institucional de percentual mínimo para EaD.</p> <p>*Bom nível de incorporação da EaD nos textos oficiais, apesar na inexistência de normativa interna para a modalidade.</p>

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2022.

Figura 16 - Síntese dos Estágios de Institucionalização da EaD nos IF's de Minas Gerais



Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2022.

8.3 Conclusões à luz da hipótese central da pesquisa

Partindo-se para as conclusões finais da pesquisa, cabe ressaltar que a hipótese inicial desta investigação era a de que a cultura institucional/organizacional engendrada em torno dos programas de fomento externo como a UAB e e-Tec Brasil criavam nas instituições *modus operandi* de ofertar EaD. Referido modo poderia se constituir em um fator de inibição para o avanço dos processos de institucionalização da modalidade, seja pela cultura enraizada das bolsas, seja pela dependência de recursos orçamentários adicionais ou mesmo pela cristalização de um padrão de oferta, o que também poderia estabelecer zona de conforto na tarefa de manter um modo específico de fazer Educação a Distância, que, bem ou mal, e com dificuldades ou não, acompanhou a trajetória de instituições públicas, incluindo os Institutos Federais, pelo menos até aqui, há mais de 15 (quinze) anos.

Os dados da realidade, tomando a experiência da RFEPCT de Minas Gerais, com recorte para os 05 (cinco) institutos federais deste estado, no entanto, mostraram exatamente antítese da hipótese supracitada: os dados analisados apontam que as instituições que utilizaram os programas de fomento externo como trampolim, plataforma e/ou mola propulsora para alavancar suas ofertas institucionais de EaD foram mais bem sucedidas, oferecendo assim

condições de amadurecimento para as políticas internas - os anos acumulados de vivência e a experiência adquirida na implementação dos programas externos do MEC se constituíram como um elemento facilitador que pavimentou o caminho da direção da instauração de políticas institucionais de EaD nesses institutos; e os casos que mais elucidam esse fenômeno são os pontuados nas discussões relativas aos Institutos Beta e Épsilon. O *know-how* adquirido por eles abriram as possibilidades para que se colocassem, até o momento de conclusão desta pesquisa, num estágio mais avançado quando se analisam os processos específicos que levam à institucionalização dessa modalidade educacional.

Nesse particular, Épsilon e Beta, por meio das pistas oferecidas por UAB, e-Tec Brasil e outros programas, prepararam seu caminho, permitindo, até este momento, a organização de suas ofertas próprias e com financiamento interno. Nesse âmbito, ao se analisar tanto o quantitativo de cursos, quanto o quantitativo de vagas e matrículas de ofertas próprias, esses estabelecimentos se encontram num patamar mais consistente, e, coincidentemente, são institutos que carregam maior *expertise* com os programas de fomento externo. O fato de Beta e Épsilon terem atuado com destaque em políticas como UAB e e-Tec Brasil fez com que essas instituições disponibilizassem durante os últimos anos robusto número de matrículas e vagas, o que resultou num volume substancial de recursos financeiros gerados em seus orçamentos, implicando diretamente retorno também em âmbito financeiro, sedimentando, assim, o processo de institucionalização da EaD no interior dessas organizações.

Essa jornada demonstrou ainda que, tanto o Instituto Beta, quanto o Instituto Épsilon, fizeram bom uso dos programas de fomento que nas suas origens nasceram justamente com a proposta de induzir a Educação a Distância pública. Aliás, a natureza desses programas, conforme já se afirmou nesta tese, tem essa característica principal: nascer com prazo de validade específico para, durante determinado tempo, se desenvolverem; posteriormente, em dado momento, são encerrados, após cumprirem, por assim dizer, os propósitos pelos quais nasceram.

No caso das políticas indutoras de EaD, de certo modo, elas parecem ter atingido seu objetivo, particularmente, para Beta e Épsilon, tendo em vista que abriram caminho para a oferta de EaD própria nestes institutos, de maneira regular. Nesse caso, ao obter *know-how* por intermédio dos programas externos, os Instituto Épsilon e o Instituto Beta passaram por um verdadeiro treinamento, experimentando modelos e desenhos, tanto no âmbito das ofertas, como no plano

dos processos de organização didática e pedagógica, além de também ter oferecido pistas em matéria de gestão dessa área.

As políticas públicas do MEC ainda parecem ter oferecido bases para que os outros institutos mineiros, a partir dos delineamentos legais e processos burocráticos experimentados, também progredissem em outros aspectos fundamentais, como a regulamentação da EaD, seja por meio de normativas específicas e/ou a incorporação da área nos textos oficiais, como PDI, PPI e RAD, por exemplo.

No que diz respeito aos recursos financeiros, as destinações orçamentárias obtidas, tanto na esfera do financiamento complementar, por meio de TED's de programas externos, como os recursos gerados pela participação dos IF's de Minas nessas políticas do MEC, ajudaram não só a consolidar a infraestrutura para a EaD, com relação a equipamentos, materiais e novos espaços no interior das instituições; como também contribuíram para abrir portas para o cenário do nascimento das primeiras iniciativas institucionais com oferta própria.

Os dados levantados pelo presente estudo demonstraram que a situação vivenciada por Beta e Épsilon auxiliou no sentido de pavimentar um caminho que permitisse por assim dizer, transição mais sutil para o advento de cursos próprios, servindo, inclusive, em alguns casos, para a contratação de novos colaboradores/agentes, fato que tem sido um gargalo permanente da EaD na RFEPCT quando o assunto é institucionalizar a oferta - não é por acaso que esses dois institutos são os que mais dispõem de bolsistas contratados e servidores alocados na EaD; tal realidade tem sido um diferencial para o advento dessas políticas institucionais.

O processo de uso dos programas externos como catalisadores também foi percebido, em menor medida, no Instituto Alfa, que, apesar de não ter a mesma situação de Épsilon e Beta, nem no plano da institucionalização, nem no que diz respeito a um passado vigoroso de ofertas com as políticas externas, vem adotando, por outro lado, o mesmo expediente do programa de fomento interno, com bases semelhantes às referidas políticas do MEC: o Alfa tem procurado alavancar sua política institucional por meio de cursos de curta e média duração, o que o diferencia dos outros 02 (dois) institutos, pois precisou começar num estágio mais modesto, já que acumulou menos experiência com a oferta advinda de programas externos.

No caso do Delta, as iniciativas de oferta têm sido mais isoladas, sem uma condução tão efetiva no plano de uma política institucional que está em maturação e que em breve deve começar a produzir maiores resultados. Já no caso do Gama, o fomento externo ainda está mais presente na estrutura de seu *campus* gestor e as estratégias e alternativas também estão sendo criadas para se proceder a transição, que, conforme já se destacou, deve ocorrer de forma paulatina e de acordo com o tempo institucional dos estabelecimentos.

É preciso pontuar que a institucionalização da EaD, apesar dos inúmeros esforços dos GT's do CONIF, pode ainda ser vista como uma novidade que foi instaurada concretamente a partir de 2018, com as recentes possibilidades de financiamento. Nesse caso, esse é um modelo totalmente novo, e, como toda novidade, pode vir a gerar insegurança, cautela e prudência por parte das instituições, especialmente dos *campi*, que já carregam todas as responsabilidades do ensino presencial e têm lidado com enormes dificuldades em função do sucateamento enfrentado nos últimos anos. Tal cautela, inclusive, pode ser o caminho adotado pelos IF's de Minas Gerais, com a exceção de Épsilon e Beta, que apresentam trajetórias *sui generis* no plano da oferta de EaD com fomento externo, vivência que representou o grande diferencial para uma transição mais favorável e na direção dos cursos próprios com financiamento interno.

O advento de políticas institucionais de EaD na rede tem sido acompanhado de uma realidade bastante dramática quando se joga luz para a questão orçamentária. É possível afirmar, em função dos dados orçamentários apresentados no conjunto dos 05 (cinco) institutos mineiros, que a EaD, como área institucional, tem sido induzida (e com um volume de recursos bastante considerável para alavancar seu processo de institucionalização na RFEPCT).

Conforme se demonstrou no recorte estabelecido pela pesquisa, a RFEPCT de Minas Gerais gerou pelo bloco orçamentário da EaD, entre 2018-2020, quase R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões) de reais, entre matrículas, percentual linear de distribuição e assistência estudantil EaD. Esses recursos serviriam para induzir e preparar a transição de uma EaD fomentada externamente para o estabelecimento de ofertas próprias e com financiamento interno. Faz-se possível afirmar, portanto, que a RFEPCT tem sim tido recursos financeiros para induzir a institucionalização da EaD.

Porém, apesar dos avanços no plano do financiamento interno, o cenário não tem sido caracterizado por perspectivas de crescimento e expansão. Pelo contrário, o que se tem

acompanhado nos últimos anos, é um panorama no qual os orçamentos das instituições federais têm sofrido recorrentes contingenciamentos, impactando diretamente os repasses num todo, inclusive em áreas como a modalidade a distância. A partir dos dados disponibilizados pelo CONIF, faz-se possível constatar que os cortes têm sido na casa dos 50%, o que dificulta sobremaneira a tarefa dos IF's no enorme desafio de realizar a transição de um fomento até então realizado externamente para o financiamento próprio.

Além disso, o fato de os contingenciamentos estarem recaindo sobre o orçamento total das instituições, e não só da EaD, advém do caráter discricionário dos investimentos: ainda que a área gere volume significativo de verbas para o orçamento institucional, não significa que tais recursos serão realocados para a expansão da modalidade em tempos de institucionalização, o que, inequivocadamente, impacta nos processos de implementação.

Desse modo, apesar da RFEPCT conter seus parâmetros para a definição dos recursos orçamentários, cada instituto tem autonomia para executar e definir suas prioridades institucionais dentro da lógica discricionária das despesas - o cenário tem demonstrado que os cortes orçamentários seguidos ocorridos no interior do MEC e da SETEC, há pelo menos 05 (cinco) anos, têm sido bastante nocivos ao processo de institucionalização da EaD em todo o país: não tem restado outras alternativas às instituições, a não ser realocar aquilo que as mesmas têm recebido dentro do bloco orçamentário da EaD para outras áreas consideradas mais emergenciais, como serviços e despesas essenciais, dentre outras necessidades mais urgentes.

Soma-se a isso o já destacado ataque sofrido pela área de educação dos últimos anos, o qual impôs restrições severas, seja para distribuição de funções gratificadas, cargos de gestão e/ou novos concursos públicos, seja limitando de forma brutal qualquer processo de expansão no âmbito da RFEPCT. Além do mais, observaram-se, recentemente, outros fatores que contribuem para impactar tais processos, tais como as novas diretrizes para regulamentação das atividades docentes da SETEC/MEC, tema este que se tornou bastante controverso no interior da rede, já que aumenta a carga horária das aulas em detrimento de outras atividades, como ações de pesquisa, extensão e gestão. Há ainda a ausência de investimentos em políticas de capacitação, que também sofreram forte redução, nos últimos tempos; em como os poucos recursos destinados para gastos com capital, que praticamente desapareceram dos orçamentos institucionais. Tais aspectos, sem dúvida alguma, têm representado entraves reais para o

encaminhamento de qualquer política institucional; e não é diferente no caso da EaD, que vivencia um panorama de transição com vistas à institucionalização.

Para além dessas ponderações, o conjunto dos dados analisados com base nos documentos institucionais (impressões dos núcleos gestores, diretrizes organizacionais do CONIF e contribuições teóricas do campo) dá pistas sobre a tarefa de direcionar as instituições públicas, especialmente aquelas integrantes da RFEPCT, no desafio de delinear suas políticas institucionais para a EaD. Tais pistas, deve-se ressaltar, podem ser consideradas pequenas contribuições concretas desta tese para o campo de trabalho da institucionalização da modalidade. São elas:

1. Utilização da jornada de trabalho dos servidores na EaD à luz das recomendações da Portaria 983 de 18 de novembro de 2020, que estabelece novas possibilidades para as atividades docentes na modalidade, incluindo mobilidade acadêmica, assim como a inclusão de técnicos administrativos para atuação nessa área, mediante regulamentação expressa de suas atividades, além de ruptura definitiva com a cultura precária de bolsas.
2. Estabelecimento de uma política consistente de EaD no ensino presencial para fortalecimento, familiarização institucional e estabelecimento de uma cultura para legitimação definitiva da modalidade, preparando o terreno para a concepção de Educação Híbrida apregoada pelos GT's do CONIF.
3. Integração da EaD à vida institucional dos estabelecimentos, no sentido de compreensão da modalidade como área institucional empoderada, numa perspectiva de transversalidade em articulação com:
 - a. Administração e Planejamento, incluindo destinação integral do bloco orçamentário da EaD para investimentos na área.
 - b. As políticas sistêmicas de Ensino, no sentido de garantir plano mais horizontal de ofertas, envolvendo todos os níveis e modalidades, particularmente, no nível médio técnico e superior de graduação. No caso da graduação, o ponto de atenção deve estar nas ofertas não ligadas à formação de professores, tendo em

vista haver tendência de concentração nessa modalidade específica, criando assim lacunas no âmbito das vagas, cursos e matrículas de outras áreas. No caso dos técnicos de nível médio, caberia à EaD contribuir com o fortalecimento da vocação natural das instituições em expandir esse tipo de oferta, em acordo com as determinações legais dos IF's.

- c. As políticas sistêmicas de Pesquisa e Pós-graduação, no sentido de atentar para as novas possibilidades abertas pela legislação, especialmente quando do âmbito da oferta de programas de mestrado e doutorado.
- d. As políticas sistêmicas de Extensão, com destaque para os cursos de curta e média duração, os já citados MOOC's e as possibilidades de *curricularização* da extensão, além da articulação com polos de apoio presenciais, espaços com alta identificação de práticas extensionistas.
- e. As políticas sistêmicas de Avaliação Institucional, no sentido de uma articulação com todas as dimensões de acompanhamento, monitoramento, controle e avaliações institucionais, tais como Plataforma Nilo Peçanha, INEP, CPA, Indicadores Próprios, com base nas recomendações dos GT's de Institucionalização do CONIF, dentre outros.
- f. As políticas sistêmicas das demais áreas, como TI, Infraestrutura, Desenvolvimento Institucional, dentre outras, rompendo com a visão separatista e *paralelista* da EaD.
- g. As políticas de Gestão de Pessoas, no âmbito da contratação e alocação de servidores de carreira (novos códigos de vagas), políticas de formação continuada, treinamento e capacitação, destinação de cargos e funções e captação de colaboradores/agentes com funções específicas da modalidade.
- h. As políticas de Assistência Estudantil, Pesquisa, Extensão, Internacionalização, dentre outras, do ponto de vista do reconhecimento integral do estudante da EaD e acesso a todas as ações discentes de natureza institucional.

4. Regulamentação da EaD no plano institucional, incorporando a modalidade em todos os documentos e textos oficiais, envolvendo as mais diversas áreas e eliminando as lacunas que não reconhecem a EaD como integrante da institucionalidade dos IF's.
5. Reconhecimento dos programas internos de EaD como tendência à institucionalização, utilizando como trampolim a experiência pregressa dos programas externos com os devidos ajustes e adaptações, tendo como base a realidade de cada instituição.
6. Estabelecimento de uma Estrutura Institucional de EaD capilarizada mediante universalização de sedes de oferta nos *campi* e organização de polos associados, com a instauração de órgãos de apoio e gestão descentralizados nas respectivas unidades acadêmicas.
7. Amadurecimento da instauração de uma Política Institucional de EaD independente, com concepção clara e que una as especificidades da oferta de Educação Profissional com seus contornos epistemológicos próprios e as propostas pedagógicas da EaD, no âmbito da construção de uma perspectiva formativa inovadora.
8. Adoção das diretrizes organizacionais e recomendações expressas dos GT's de Institucionalização da EaD do CONIF como fio condutor para o delineamento das políticas institucionais.
9. Aproveitamento das experiências do trabalho remoto e do Ensino Remoto Emergencial engendradas no interior das próprias instituições como catalisadoras de novas práticas administrativas, acadêmicas, pedagógicas e tecnológicas para o aperfeiçoamento das políticas institucionais de EaD.

Ainda que modesto, o conjunto de ponderações explicitado, deve-se dizer, se apresenta como pequena contribuição para que sejam estabelecidos pontos que merecem maior atenção na tarefa bastante instigante e complexa que é a estruturação de políticas institucionais de EaD no contexto da RFEPCT.

O caso de Minas Gerais, certamente, estabelece pontos de conexão com outras redes espalhadas pelo país. Por isso, espera-se que esta tese possa colaborar com o debate em torno da

institucionalização da EaD nos estabelecimentos públicos de ensino – acredita-se que as discussões aqui realizadas podem se apresentar como pistas para lidar com o desafio da formulação de políticas de EaD em diferentes espaços e organizações, inclusive quando em diálogo com outros documentos de base, como é o caso dos Referenciais de Qualidade do MEC, que carece de novas atualizações.

Finalmente, ressalta-se que as sugestões e as contribuições contidas nesta tese podem, junto a outras pesquisas e referenciais teóricos de EaD, serem úteis para colaborar com o debate da EaD pública, ou mesmo para oferecer parâmetros/referenciais básicos para a modalidade, especialmente no contexto da oferta de EP e de instituições públicas de ensino.

REFERÊNCIAS

ABAD, A. Resenha: Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, de Leonardo Secchi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, São Paulo: v.02, n. 02, p. 168-175, 2017.

ALMEIDA, F. P. **Estratégias e institucionalização no enfrentamento da evasão escolar no ensino a distância à luz da adaptação estratégica em uma instituição de ensino superior do estado do Ceará**. 2014. 153 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – UNIVERSIDADE DE FORTALEZA, Fortaleza, 2014.

ALMEIDA, G. C. F. **A formação do trabalhador em cursos a distância: um estudo sobre a Rede e-Tec**. 2018. 259 f. Tese (Doutorado em Educação) – PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS, Goiânia, 2018.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

ANDRÉ, M. **Etnografia da prática escolar**. 12. ed. Campinas: Papirus, 2005.

ARAÚJO, C. E. L.; CUNHA, E. S. M. Análise de mudanças em políticas públicas: a perspectiva neoinstitucionalista. **Conhecer: Debate entre o público e o privado**: v. 09, n. 22, p.170-187, 2019.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. L. M. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**: n. 83, p. 11-35., 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/s pp/2662>. Acesso em 26 de out. de 2021.

ARAÚJO, K. S. **Avaliação de implementação da Educação Superior a Distância: o caso da Secretaria de Educação a Distância da Universidade Federal do Rio Grande do Norte SEDIS/UFRN**. 2014. 123 f. Dissertação (Mestrado em Política e Gestão Pública) – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE, Natal, 2014.

ARRUDA, D. E. P. **Dimensões da aula e das práticas pedagógicas na educação superior presencial e a distância**. 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA, Uberlândia-MG, 2011.

ARRUDA, E. P. Relações entre tecnologias digitais e educação: perspectivas para a compreensão da aprendizagem escolar contemporânea. *In*: FREITAS, M. T. A. **Cibercultura e formação de professores**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. (p.13-22).

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.03, p. 321-338, Jul-Set, 2015.

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. 04, p.823-842, out/dez, 2018.

ASSUMPCÃO, G. S. *et al.* Políticas Públicas em Educação Superior a Distância – Um estudo sobre a experiência do Consórcio Cederj. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 99, p. 445-470, abr./jun. 2018.

BACICH, L.; MORAN, J. M. Aprender e ensinar com foco na educação híbrida. **Revista Pátio**, n. 25, junho, 2015, p. 45-47. Disponível em: <http://www.grupoa.com.br/revistapatio/artigo/11551/aprender-e-ensinar-com-foco-na-educacao-hibrida.aspx>. Acesso em 17 de set. 2019.

BAGATELLI, E. *et al.* Um panorama dos processos de avaliação da Educação a Distância em uma universidade pública. *In: MILL, D. et al.* Escritos sobre Educação a Distância: perspectivas e dimensões teórico-práticas. **Artesanato Educacional**, São Paulo, 2020. (p-169-184).

BARRERA, D. F. **O Sistema UAB na UnB: possibilidades, contradições e desafios para a institucionalização da EaD no ensino de graduação.** 2018. 133 f. Dissertação (Mestrado em Educação) UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Brasília, 2018.

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, PR: Atena, 2019.

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

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

BEDERODE, I. R.; RIBEIRO, L. O. M. Arcabouço legal da EaD nos Institutos Federais, uma oportunidade para convergência entre as modalidades de ensino. **Revista em Rede**, v. 2, n.2, p. 186-200, 2016.

BEHAR, P. A. (org.). **Modelos Pedagógicos em Educação a Distância.** Porto Alegre: Artmed, 2009.

BELL, D. **O advento da sociedade pós-industrial.** São Paulo: Cultrix, 1973.

BIANCONI, R. **Produção Científica sobre Políticas de Educação Superior no Brasil para a modalidade a distância – 2003 a 2010.** 2013. 130 f. (Mestrado em Educação) UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO, Campo Grande, 2013.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. **Investigação qualitativa em educação.** Porto: Porto Ed., 1994.

BORGES, F. A. F. A EaD no Brasil e o processo de democratização do acesso ao Ensino Superior: diálogos possíveis. **EaD em foco**, v.05, n.03, p. 75-94, 2015.

BRANCO, J. C. S. **A formação de professores a distância no Sistema UAB: análise de duas experiências em Minas Gerais.** 260 f. (Doutorado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, Belo Horizonte, 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb>. Acesso em: 20 de set. 2019.

_____. Congresso Nacional. **Lei no 10.172, de 09 de jan. 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 26 out. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Lei no 11.892, de 29 de dez. 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União de 30 de dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. **Lei no 13.005, de 25 de jun. 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE - e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 26 out. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Resolução CNE/CEB N. 06 de 20 de setembro de 2012.** Institui as Diretrizes Curriculares para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Brasília. DF. Disponível em: http://www.sta.iffarroupilha.edu.br/site/midias/arquivos/201541585932373resolucao_federal_06_2012__diretrizes_curriculares_nacionais.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Resolução CNE/CEB n. 1, de 2 de fevereiro de 2016.** Define Diretrizes Operacionais Nacionais para o credenciamento institucional e a oferta de cursos e programas de Ensino Médio, de Educação Profissional Técnica de Nível Médio e de Educação de Jovens e Adultos, nas etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, na modalidade Educação a Distância, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=33151-resolucao-ceb-n1-fevereiro-2016-pdf&category_slug=fevereiro-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 26 out. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Decreto 5800 de junho de 2006.** Institui o sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm. Acesso em: 19 ago. 2019.

_____. Congresso Nacional. **Decreto 6.755 de 29 de fevereiro de 2009.** Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério e regulamenta a ação da CAPES. Lex: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Decreto-6755-2009.pdf>. Acesso em: 27 de out. de 2021.

_____. Congresso Nacional. **Decreto n. 7.589, de 26 de out. 2011.** Institui o Sistema e-Tec Brasil. Brasília: Diário Oficial da União de 27 de out. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_A to 2011-2014/2011/Decreto/D7589.htm. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. Congresso Nacional. **Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017.** Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 2017.

_____. Congresso Nacional. **Decreto n. 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no Sistema Federal de Ensino. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 dez. 2017.

_____. **Portaria n. 554, de 20 de junho de 2013.** Estabelece as diretrizes gerais para o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão e de promoção dos servidores pertencentes ao Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, de que trata o capítulo III da Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2013. Disponível em: < <https://www.unifesp.br/reitoria/cppd/images/portariaMEC5542013.pdf> > Acesso em: 28 out. de 2021.

_____. **Portaria normativa n. 11, de 20 de junho de 2017.** Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto no 9.057, de 25 de maio de 2017. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n.118, 22 jun. 2017b. Seção 1, p. 14.

_____. **Portaria n. 2.117, de 6 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior - IES pertencentes ao Sistema Federal de Ensino. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-2.117-de-6-de-dezembro-de-2019-232670913>> Acesso em: 27 de out. de 2021.

_____. **Portaria MEC n. 17 de 11 de maio de 2016.** Estabelecer diretrizes gerais para a regulamentação das atividades docentes, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: < https://ifce.edu.br/proen/portaria-17-setec_mec-atividades-docentes.pdf > Acesso em: 24 de mai. de 2022.

_____. **Portaria MEC n. 983, de 18 de novembro de 2020.** Estabelece diretrizes complementares à Portaria n. 554, de 20 de junho de 2013, para a regulamentação das atividades docentes, no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Disponível em: < <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/3523/portaria-mec-n-983> > Acesso em: 28 out. de 2021.

_____. **Portaria n. 713, de 08 de setembro de 2021.** Estabelece diretrizes para a organização dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e Colégio Pedro II, define parâmetros e normas para a sua expansão e dispõe sobre a criação e implementação do Modelo de dimensionamento de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas e comissionadas, no âmbito dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dos Centros Federais de Educação Tecnológica e do Colégio Pedro II. Disponível em: <

<https://covid.inteligov.com.br/publicacoes/1142131-portaria-n-713-de-8-de-setembro-de-2021>
> Acesso em: 27 de out. de 2021.

_____. Instituto Federal Minas Gerais. **Resolução n. 17 de 03 de maio de 2019**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.ifmg.edu.br/portal/diretoria-de-desenvolvimento-institucional-ddi/resolucao-no-17-2019-aprovacao-da-politica-de-educacao-a-distancia-do-ifmg.pdf/view>. Acesso em: 14 out. 2021.

_____. Instituto Federal Minas Gerais. **Resolução n. 26 de 26 de agosto de 2019**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.ifmg.edu.br/portal/pdi>. Acesso em :14 out. 2021.

_____. Instituto Federal do Norte de Minas Gerais. **Plano de Desenvolvimento Institucional**. Montes Claros, 2019. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1TwUTyOrmE4eyvFs6TFaIKPsVu7ysGr-/view>. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais. **Resolução n. 01 de 27 de janeiro de 2021**. Juiz de Fora, 2021. Disponível em: <https://www.ifsudestemg.edu.br/documentos-institucionais/pdi/pdi-2021-2025/resolucao-consu-27-01-2021-pdi-2021-2025.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. Instituto Federal do Sul de Minas Gerais. **Resolução n. 08 de 25 de março de 2015**. Pouso Alegre, 2015. Disponível em: https://portal.ifsuldeminas.edu.br/images/PDFs/Conselho_Superior_/resolucoes/2015/resolucao0823demarco2015.pdf. Acesso em: 28 out.2021.

_____. Instituto Federal do Sul de Minas Gerais. **Resolução n. 109 de 20 de dezembro de 2018**. Pouso Alegre, 2018. Disponível em: https://portal.ifsuldeminas.edu.br/images/PDFs/Conselho_Superior_/resolucoes/2018/101a115/109.2018.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. Instituto Federal do Sul de Minas Gerais. **Resolução n. 44 de 29 de agosto de 2019**. Pouso Alegre, 2019. Disponível em: https://portal.ifsuldeminas.edu.br/images/PDFs/Conselho_Superior_/resolucoes/2019/044.2019.pdf. Acesso em: 28 out. 2021.

_____. Instituto Federal do Sul de Minas Gerais. **Resolução n. 86 de 18 de dezembro de 2019**. Pouso Alegre, 2019. Disponível em: <https://portal.ifsuldeminas.edu.br/images/PDFs/pdi/diagrama%20-%20PDI-2020.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. Instituto Federal do Triângulo Mineiro. **Resolução n. 37 de 29 de abril de 2019**. Uberaba, 2019. Disponível em: https://iftm.edu.br/pdi/acompanhamento/2019-2023/download/pdi_2019-2023_versao_final_para_publicacao_no_site.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de Avaliação da Educação Superior. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. **Instrumento de avaliação de cursos de graduação presencial e à distância. Brasília, 2017**. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_cursos_graduacao/instrumentos/2017/curso_reconhecimento.pdf. Acesso em: 28 out. 2021

_____. Ministério da Educação. **Referenciais de Qualidade para educação a distância.** Brasília: Ministério da educação, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/referenciaisead.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

CAETANO, J. C. R.; LORI, N. F. O impacto da Educação a Distância nos países de grande crescimento econômico como o Brasil. *In: REALI, A. M. M. R. R.; MILL, D. (Org.). Educação a Distância e Tecnologias Digitais: reflexões sobre sujeitos, saberes, contextos e processos.* São Carlos, SP: EdUFSCar, 2014. (p-37-56).

CAPELLA, A. C. N. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. *In: XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005, Caxambu. Anais eletrônicos...* Caxambu: 2005. p. 01 - 35. Disponível em: < <https://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3789-acapella-formacao/file> >. Acesso em: 26 de out. de 2021.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018.

CAPES. **Catálogo de Teses e Dissertações.** Disponível em: <https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#!>. Acesso em: 01 out. 2019.

CAPES. **Plataforma Sucupira.** Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/index.xhtml>. Acesso em: 25 set. 2019.

CARBONE, T. S. **Educação a distância no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul: da teoria à prática.** 2015. 234 f. Tese (Doutorado em Educação) – UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS, São Leopoldo, RS, 2015.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede.** A era da informação: economia, sociedade e cultura. 19. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CASTRO, M. P. **O Projeto Minerva e o desafio de ensinar matemática via rádio.** 2007. 104 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino de Matemática) – PUC/SP, São Paulo, 2007.

CHAQUIME, L. P. **O processo de institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) no período de 2004 a 2018.** 2018. 253 f. Tese (Doutorado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, São Carlos, SP, 2018.

CHAQUIME, L. P.; AREÃO, A. S. A tutoria como docência: aproximações sobre os papéis dos tutores virtual e presencial na Educação a Distância. *In: MILL, D. et al. Educação a Distância: dimensões de pesquisa, da mediação e da formação.* São Paulo: Artesanato Educacional, 2018. (p.139-150).

CHAGAS, B. R. **Avaliação de cursos de graduação: uma análise documental do processo de reconhecimento das licenciaturas a distância no IFTM (2012-2015).** 2017. 154 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Tecnológica) – INSTITUTO FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, Uberaba, 2017.

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.

CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – CONIF. **Metodologia da Matriz Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico de 2018**. Brasília, 2018. 40 p.

CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – CONIF. **Metodologia da Matriz Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico de 2019**. Brasília, 2019. 41 p.

CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – CONIF. **Metodologia da Matriz Orçamentária da Rede de Ensino Profissional e Tecnológico de 2020**. Brasília, 2020. 39 p.

CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – CONIF. **Relatório Final do Grupo de Trabalho de Institucionalização da EaD**. Brasília, 2017. 48 p.

COSTA, A. F. **Discursos sobre a Educação a Distância (EaD):** reprodução, confrontos, deslocamentos de sentidos. 2015. 139 f. Tese (Doutorado em Linguística) – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, Instituto de Estudos da Linguagem, Campinas, SP, 2015.

COSTA, D. V. **Educação a Distância em duas instituições de ensino superior:** uma pública e outra privada: gestão, processos e inovações. 2016. 104 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – CENTRO UNIVERSITÁRIO UNA, Belo Horizonte, 2016.

COSTA, J. R. M. **O processo de institucionalização da Educação a Distância no Brasil. 2012.** 126 f. Tese (Doutorado em Educação) UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, Porto Alegre, 2012.

COSTA, P. L. A.; MARINHO, R. J. A. Educação profissional e tecnológica brasileira reinstitucionalizada: uma visão geral dos embates sobre a aprovação dos IFs. *In:* FRIGOTTO, G. **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia:** relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento. Rio de Janeiro: UERJ/LPP, 2018. (p. 63-82).

COSTA, R. L.; LIBÂNEO, J. C. **Educação Profissional Técnica a Distância:** a mediação docente e as possibilidades de formação. *Educação em Revista*, Belo Horizonte: n. 34, p. 01-25, 2018.

COSTA, R. L.; SANTOS, J. C. A evasão em cursos técnicos a distância. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 66, p. 241-256, out./dez. 2017.

DEMO, P. **Educação e Alfabetização Científica**. Campinas, SP: Papirus, 2010.

ESPÍNOLA, P. L.; PEREIRA, A. M. Proposta de um modelo para políticas institucionais de catalogação. **Revista ACB: Biblioteconomia em Santa Catarina**, Florianópolis, v. 23, n. 1, p. 142-160, dez./mar., 2018. Disponível em: < <https://revista.acbsc.org.br/racb/article/view/1400> >. Acesso em: 26 out. de 2021.

FARIA, A. A. *et al.* A história da Educação a Distância no Brasil. In: Congresso Nacional de Educação - EDUCERE, 10, 2011, Curitiba: **Anais eletrônicos...** Curitiba: 2011. p. 3790 - 3801. Disponível em: https://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2011/5128_2836.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

FELIX, E. S. **Diagnóstico da Institucionalização da modalidade EaD na FURG baseado em modelagem de processos**. 2018. 176 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia da Computação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE, Rio Grande, RS 2018.

FERNANDEZ, C. T. Os métodos de preparação de material impresso para EAD. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. M. (orgs.). **Educação a distância: o estado da arte**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. (p. 395-402).

FERREIRA, M.; MILL, D. Institucionalização da Educação a Distância no Ensino Superior público brasileiro: desafios e estratégias. In: REALI, A. M. M. R. R.; MILL, D. (Org.). **Educação a Distância e Tecnologias Digitais: reflexões sobre sujeitos, saberes, contextos e processos**. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2014. (p. 81-102).

FERREIRA, M. *et al.* Institucionalização da Educação a Distância. In: MILL, D (org.). **Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância**. Campinas, SP: Papyrus, 2018. (p. 359-363).

FILHO, J. P. O Rádio e a Educação: a experiência do MEB e as contribuições para a Educação Popular. In: PRETTO, N. L.; TOSTA, S. F. P. (Org.). **Do MEB à WEB: o rádio na educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. (p. 19-40).

FORNARI, A.; SILVA, H. O. Manifestos do ESUD: ferramenta para elaboração de políticas públicas na EAD. **Revista em Rede**, v. 3, n.2, p. 137-151, 2016.

FÓRUM DE DIRIGENTES DE ENSINO DO CONSELHO NACIONAL DAS INSTITUIÇÕES DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA – FDE/CONIF. **Proposta de Institucionalização da Educação a Distância nos Institutos Federais**. São Paulo, 2012. 30 p.

FRIGOTTO, G. (et al.). O “estado da arte” das pesquisas sobre os IFs no Brasil: a produção discente da pós-graduação – de 2008 a 2014. In: FRIGOTTO, G. **Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia: relação com o ensino médio integrado e o projeto societário de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: UERJ/LPP, 2018. (p. 83-112).

FURNIVAL, A. C.; CASTRO, F. F. Repositório digital. In: MILL, D. (org.). **Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância**. Campinas, SP: Papyrus, 2018. (p. 560-564).

GIOLO, J. R. L. *et al.* **Future-se: ataque à autonomia das instituições federais de educação superior e sua sujeição ao mercado**. São Carlos, SP: Diagrama Editorial, 2020.

GOMEZ, G. O. De ouvintes a falantes da rádio, o desafio educativo com os novos radiouvintes. In: PRETTO, N. L.; TOSTA, S. F. P. (Org.). **Do MEB à WEB: o rádio na educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. (p. 07-12).

GOMIDE, A. A. **A agenda governamental e o processo de políticas públicas:** o projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, IPEA, p. 01-24, 2018. Disponível em: < https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4891 >. Acesso em: 26 out. de 2021.

GRESSLER, L. A. **Introdução à pesquisa.** São Paulo: Loyola, 2003.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies** 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artes Médicas, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

LIBÂNEO, J. C. *et al.* **Educação escolar: políticas, estrutura e organização.** 10. ed. São Paulo: Cortez, 2012. Coleção docência em formação: saberes pedagógicos.

LIMA, D. C. B. P. **Políticas Públicas de EaD no Ensino Superior: uma análise a partir das capacidades do Estado.** 2013. Tese (Doutorado em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2013.

LIRA, L. A. R.; LIMA, B. F. Z. Desafios da gestão de políticas públicas educacionais para formação de professores no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. *Revista em Rede*, v. 1, n.1, p. 184-196, 2014.

LONGO, C. R. J. A EAD na pós-graduação. *In:* LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. M. (orgs.). **Educação a distância:** o estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. (p.215-222).

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. *In:* LOTTA, G (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil.** Brasília: Enap, 2019. (p. 11-38).

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

LYOTARD, J. F. **A condição Pós-Moderna.** 12. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2009.

MACÊDO, A. A. **Processo de institucionalização da educação à distância:** o caso da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG. 2017. 114 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, João Pessoa, 2017.

MARTINS, R.; MILL, D. Qualidade em Educação a Distância. *In:* MILL, D (org.). **Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância.** Campinas, SP: Papirus, 2018. (p. 535-539).

MARTINS, S. M. **O Ensino Superior a distância na perspectiva da qualidade:** o curso de Pedagogia da Universidade Estadual de Maringá – Paraná. 2013. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação) UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ, Maringá, PR, 2013.

MATOS, H. A. **Educação a Distância: um estudo nas instituições públicas de educação superior no estado de Mato Grosso**. 2016. 183 f. Dissertação (Mestrado em Educação) UNIVERSIDADE FEDERAL DO MATO GROSSO, Cuiabá, 2016.

MATHEOS, K. Educação Híbrida: a chave da inovação nas universidades canadenses. *In: REALI, A. M. M. R. R.; MILL, D. (Org.). Educação a Distância e Tecnologias Digitais: reflexões sobre sujeitos, saberes, contextos e processos*. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2014. (p. 57-68).

MEDEIROS, S. **Políticas de Educação a Distância na formação de professores da Educação Básica no Governo Lula da Silva (2003-2010): embates teóricos e políticos de um campo em disputa**. 2012. 390 f. (Doutorado em Educação) UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, Goiânia, 2012.

MELO, A. P. C. **Institucionalização da educação a distância na Universidade de Brasília (2005-2015)**. 2016. 235 f. Tese (Doutorado em Educação) UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Brasília, 2016.

MENDONÇA, J. R. C. *et al.* Políticas públicas para o Ensino Superior a Distância: um exame do papel da Universidade Aberta do Brasil. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 106, p. 156-177, jan./mar. 2020.

MENDONÇA, L. P. W. **Gestão Acadêmica de Cursos de Graduação a Distância**. 2013. 117 f. Dissertação (Mestrado em Educação) UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PETRÓPOLIS, Petrópolis, RJ, 2013.

MENEZES, L. T. S. **Uma análise gramsciniana do conceito de projeto político-pedagógico no contexto da educação lassalista**. 2006. 106 f. Dissertação (Mestrado em Teologia) – ESCOLA SUPERIOR DE TEOLOGIA, São Leopoldo, RS, 2006.

MILL, D. Sobre o conceito de polidocência ou sobre a natureza do processo de trabalho pedagógico na Educação a Distância. *In: MILL, D. et al. Polidocência na Educação a Distância: múltiplos enfoques*. 2. ed. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2014. (p.25-42).

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

MILL, D. Educação a Distância. *In: MILL, D. (org.). Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância*. Campinas, SP: Papirus, 2018. (p. 198-203).

MILL, D. Reflexões sobre a Gestão Estratégica da Educação a Distância. *In: MILL, D.; SANTIAGO, G. (Org.). Gestão da Educação a Distância: uma visão propositiva*. São Carlos, SP: SEaD-UFSCar, 2021. (p. 43-62).

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: uma visão propositiva*. São Carlos, SP: SEaD-UFSCar, 2021. (p. 95-114).

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Mapa das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Disponível em:

http://simec.mec.gov.br/academico/mapa/dados_instituto_edpro.php?uf=MG. Acesso em: 25 set. 2019.

MONTANARO, P. R. A cultura da convergência e a narrativa transmídia na Educação a Distância. *In*: MILL, D.; REALI, A (org.). **Educação a Distância qualidade e convergências**: sujeitos, conhecimentos, práticas e tecnologias. São Carlos, SP: EdUFSCar, 2016. (p. 19-36).

MORAIS, I. R. D. *et al.* Institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal do Rio Grande do Norte: uma abordagem teórico-empírica. **Revista em Rede**, v. 2, n. 2, p. 159-172, 2015.

MOREIRA, M. G. A composição e o funcionamento da equipe de produção. *In*: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. M. (orgs.). **Educação a distância**: o estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. (p. 370-378).

MOTA, R. A Universidade Aberta do Brasil. *In*: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. M. (orgs.). **Educação a distância**: o estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. (p. 297-303).

NASCIMENTO, A. S. R. **As tecnologias digitais como dispositivo de poder**: da Universidade Aberta no Brasil ao Sistema Virtual de aprendizagem do Brasil - MOODLE. 2012. 365 f. Tese (Doutorado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, João Pessoa, 2012.

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.

NASCIMENTO, J. P. R.; VIEIRA, M. G. Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, v. 24, n. 91, p. 308-336, 2016.

OLIVEIRA, E. S.; GROSSI, M. G. R. A Formação e as Práticas Pedagógicas dos Professores que atuam nos cursos técnicos na modalidade EaD na Rede e-Tec Brasil do CEFET-MG. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, v. 17, n. 01, 2018. Disponível em: <http://seer.abed.net.br/index.php/RBAAD/article/view/36>. Acesso em 14 de set. 2019.

OURIQUES, R. N. R. *et al.* Escolha da alternativa de financiamento mais adequada à Gestão de EaD nos Polos do Sistema UAB. **EaD em foco**, v. 07, n. 02, p. 157-167, 2017.

PACHECO, E. **Institutos Federais**: uma revolução na Educação Profissional e Tecnológica. São Paulo: Fundação Santillana/Moderna, 2011.

PASCHOALINO, J. B. Q. Gestão da Qualidade na Educação a Distância. *In*: MILL, D (org.). **Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância**. Campinas, SP: Papirus, 2018. (p. 301-303).

PASQUALLI, R.; CARVALHO, M. J. S. Os saberes docentes nos cursos de licenciatura a distância em ciências naturais e matemática nos institutos federais do Brasil. **Ciênc. Educ.**, Bauru, v. 22, n. 2, p. 523-540, 2016.

PAULA, H. C.; MILL, D. Gestão financeira na Educação a Distância. *In*: MILL, D (org.). **Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância**. Campinas, SP: Papirus, 2018. (p. 310-314).

PEREIRA, M. C. V. **Educação a distância como política de inclusão e suas contribuições na trajetória de egressos do curso de matemática do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará**. 2018. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação Agrícola) UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, Seropédica, RJ, 2018.

PEREIRA, M. R. O.; ARAÚJO, E. F. M. A importância da formação continuada para o aperfeiçoamento da prática pedagógica dos tutores dos cursos técnicos da UEMA/Rede e-Tec Brasil. **Revista em Rede**, v. 2, n. 1, p. 116-126, 2015.

PUCCI, B.; CERASOLLI, J. F. Autonomia do estudante na Educação a Distância. *In*: MILL, D (org.). **Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância**. Campinas, SP: Papirus, 2018. (p. 66-70).

QUINTANEIRO, T. *et al.* **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim, Weber**. 2. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

RANGEL, A. C. L. C.; SILVA, B. R. R. Análise de Procedimento Teórico-pedagógico Aplicado à Correção de Atividade em Educação a Distância: Estudo de Caso no Curso Técnico em Segurança do Trabalho do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, [S.l.], v. 17, n. 1, jun. 2018. Disponível em: <http://seer.abed.net.br/index.php/RBAAD/article/view/21>. Acesso em: 14 set. 2019.

RENOSTO, R. C.; CARDOSO, R. P. Um modelo híbrido de educação: aproximações entre o presencial e o virtual. **Revista Cesuca Virtual: Conhecimento sem Fronteiras**, Porto Alegre/RS, v. 2, n. 3, p.197-206, set. 2015. ISSN 2318-4221. Disponível em: <http://ojs.cesuca.edu.br/index.php/cesucavirtual/article/view/920>. Acesso em: 26 out. 2021.

RIBEIRO, J. E. K. **Análise de Políticas Públicas: um estudo sobre a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil no âmbito da Universidade Federal Do Paraná**. 2017. 98 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas) UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ, Itajaí, SC, 2017.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. **Civitas**, v. 05, n. 01, p. 11-28, 2005. Disponível em: < <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32> >. Acesso em: 26 out. 2021.

ROSSI, F.; HUNGER, D. As etapas da carreira docente e o processo de formação continuada de professores de Educação Física. **Rev. bras. Educ. Fís. Esporte**, São Paulo, v. 26, n. 2, p. 323-38, abr./jun. 2012.

SÁ, G. M. **Educação a distância em instituições de ensino superior federais: aproximações e distanciamentos para a institucionalização.** 2015. 132 f. Dissertação (Mestrado em Educação Matemática e Tecnológica) UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO, Recife, 2015.

SALVUCCI, M. *et al.* Educação a Distância no Brasil: Fundamentos legais e implementação. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, v. 11, p. 49-62, 2012.

SANCHEZ, F. (coord.). **Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância.** 1 ed. São Paulo: Instituto Monitor, 2005.

SANCHO-GIL, J. M. Tecnologia Educacional. *In:* MILL, D. (org.). **Dicionário crítico de Educação e Tecnologias e de Educação a Distância.** Campinas, SP: Papyrus, 2018. (p. 609-613).

SANTANA, O. A. Alunos egressos das licenciaturas em EaD (consórcios setentrionais e UAB: 2001-2012), sua empregabilidade e absorção pelo mercado. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, v. 12, p. 119-130, 2013.

SANTINELLO, J. *et al.* A virtualização do Ensino Superior: reflexões sobre políticas públicas e Educação Híbrida. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 36, p. 01-20, 2020.

SANTOS, A. F. **O Tutor:** atribuições na mediação em EaD. 2017. 85 f. (Mestrado em Educação Profissional em Saúde) – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, Rio de Janeiro, 2017.

SCHIEHL, Edson Pedro; GASPARINI, Isabela. Contribuições do Google Sala de Aula para o Ensino Híbrido. **RENOTE**, v. 14, n. 2, 2016. Disponível em: [https://seer.ufrgs.br/renote/article /view/70684](https://seer.ufrgs.br/renote/article/view/70684). Acesso em 01 de out. 2019.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SENA, E. S. **A política de educação a distância em uma instituição pública de segurança: questões a partir do Programa de EAD do SENASP/MJ na Polícia Judiciária Civil do Estado de Mato Grosso.** 2016. 156 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, São Gonçalo, RJ, 2016.

SENER, L.; RAYMUNDO, G. M. C. Desafios na Implantação de Cursos a Distância. **EaD em foco**, [S.l.], v. 8, n. 1, jul. 2018. Disponível em: [http://eademfoco.cecierj.edu.br /index.php/Revista/article/view/703](http://eademfoco.cecierj.edu.br/index.php/Revista/article/view/703). Acesso em: 14 set. 2019.

SERRA, A. R. C. *et al.* O curso piloto da Universidade Aberta do Brasil: o que dizem os resultados do Enade. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, v. 12, p. 155-177, 2013.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, – SETEC/MEC. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia:** Um novo modelo em Educação Profissional e Tecnológica – concepções e diretrizes. Brasília, 2010. 43 p.

SILVA, C. T. A. **A formação continuada de professores nas políticas públicas de inclusão das Tecnologias da Informação e Comunicação da educação básica: um estudo de caso sobre o projeto “Escolas Em Rede” da SEE – MG.** 2009. 175 f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) – CEFET/MG, Belo Horizonte, 2009.

SILVA, D. E. L.; FERREIRA, A. L. Trajetória da Educação a Distância: do surgimento a Educação Superior no Brasil. *In: CIET EnPED*, 04, 2018, São Carlos, SP. **Anais eletrônicos...** São Carlos: 2018. p. 01 - 11. Disponível em: <https://cietenped.ufscar.br/submissao/index.php/2018/article/view/732>. Acesso em: 27 out. 2021.

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

SILVA, G. M. **O processo da institucionalização da educação a distância no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Tocantins - IFTO.** 2013. 178 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, Brasília, 2013.

SILVA, J. M. C; ACCORSI, M. I. Institucionalização da Educação a Distância em um Instituto Federal. **Revista em Rede**, v. 5, n. 1, p. 73-85, 2018.

SILVA, K. C. *et al.* Avaliação de Políticas Públicas para EaD no Brasil: Tendências nas Pesquisas Científicas (2006-2015). **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, [S.l.], v. 17, n. 1, 2018. Disponível em: <http://seer.abed.net.br/index.php/RBAAAD/article/view/48>. Acesso em: 15 set. 2019.

SILVA, M. C. **Atenção Oncológica do Colo de Útero no Brasil: as Políticas de Educação à Distância na Educação Permanente Profissional.** 2014. 131 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, M. R. C. **Ensino Híbrido em cursos presenciais de graduação das Universidades Federais: uma análise da regulamentação.** 173 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO, Cuiabá, 2016.

SILVA, Y. O. **Mediação didática na formação continuada de professores em ambientes virtuais de aprendizagem.** 2015. 221 f. Dissertação (Mestrado em Educação, Linguagem e Tecnologias) – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS, Anápolis, GO, 2015.

SILVEIRA, T. S. **Política de inclusão no Ensino Superior na modalidade EAD nas Universidades Privadas.** 2015. 139 f. Tese (Doutorado em Educação) – UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ, Itajaí, SC, 2015.

SOUSA, C. Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas. **Fundação Luís Eduardo Magalhães**, p. 01-29, 2002. Disponível em: < <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf> >. Acesso: 26 out. de 2021.

SOUSA, G. M. P. **A EaD como instrumento de inclusão social: uma análise crítica sobre o processo de institucionalização da EaD no curso de Pedagogia do Centro de Educação**

da UFPB. 2018. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, João Pessoa, 2018.

SOUZA, W. S. *et al.* Processo de Institucionalização: o Caso da Universidade Federal do Tocantins. **Revista de Administração e Negócios da Amazônia**, v. 4, n. 2, mai./ago. 2012. Disponível em: < https://www.academia.edu/4147217/Processo_de_Institucionaliza%C3%A7%C3%A3o_-_o_Caso_da_Universidade_Federal_do_Tocantins >. Acesso em: 26 out. de 2021.

VEADO, P. M. **Limites e possibilidades para implementação da modalidade EAD na Universidade Federal de Goiás - Regional Jataí.** 2017. 115 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS, Jataí, 2017.

VELOSO, B. G. **Organização do trabalho docente na educação a distância:** implicações da polidocência no contexto da Universidade Aberta do Brasil (UAB). 2018. 214 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, São Carlos, SP, 2018.

VESCE, G. E. P. **Políticas de Educação Superior a distância e os pressupostos para formação de professores.** 2012. 235 f. Tese (Doutorado em Educação) UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ, Curitiba, 2012.

VIEIRA, A. M. D. P.; JUNIOR, A. S. A Educação Profissional no Brasil. **Interacções**, v. 12, n. 40, p. 152-169, 2016. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/10691>. Acesso em: 27 out. 2021.

VIEIRA, E. M. F. *et al.* Institucionalização da EaD nas Universidades Públicas: unicidade e gestão. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, v. 11, p. 63-72, 2012.

VILELA, A. P.; MESQUITA, V. S. Educação a Distância: história no Brasil. *In: CIET EnPED*, 04, 2018, São Carlos, SP. **Anais eletrônicos...** São Carlos: 2018. p. 01 - 07. Disponível em: <https://cietenped.ufscar.br/submissao/index.php/2018/article/view/49.pdf>. Acesso em: 27 out. 2021.

VILELA, T. J. V. **Institucionalização da Educação à Distância na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) histórico, processos e fases.** 2019. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS, Dourados-MS, 2019.

YAMAGUCHI, R. Y.; MILL, D. Estudo sobre sistemas de Educação a Distância: materiais didáticos e das tecnologias de suporte em foco. *In: CIET EnPED*, 03, 2016, São Carlos, SP. **Anais eletrônicos...** São Carlos: 2018. p. 01 - 15. Disponível em: <http://www.sied-enped2016.ead.ufscar.br/ojs/index.php/2016/article/view/1272>. Acesso em: 27 out. 2021.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE

APÊNDICE – A

A AGENDA DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA BRASILEIRA: BREVE HISTÓRICO E A LONGEVA RELAÇÃO COM A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Os primórdios da EaD: o ensino por correspondência e o Instituto Universal Brasileiro

A Educação a Distância no Brasil já possui larga trajetória como alternativa de formação e possibilidade de acesso ao conhecimento. A EaD brasileira acumulou experiências na oferta de cursos diversos, especialmente nos planos da Educação Básica e Educação Profissional, com os quais mantém estreita relação histórica. Segundo Vilela e Mesquita (2018), pode se considerar que a Educação a Distância brasileira acompanhou o processo de desenvolvimento da EaD em nível global, tendo em vista que as iniciativas ocorridas em território nacional seguiram, em linhas gerais, os mesmos passos de outros países pelo mundo. Isso se deve, sobretudo, ao fato da história da EaD possuir intrínseca conexão com a evolução dos meios de comunicação que lhe deram suporte em cada época.

Há um entendimento comum de que a história da EaD se inicia pelo ensino via correspondência e pela progressiva e gradativa inserção de outros recursos tecnológicos que abriram novas potencialidades de atendimento e acesso ao saber. Estão entre esses recursos a tecnologia de radiofusão, a TV, e, mais recentemente, a marcante mediação das denominadas Tecnologias Digitais da Informação e Comunicação (TDIC) contemporâneas, como as mídias sociais e a *internet*.

No Brasil, segundo Arruda (2011), o ensino por correspondência se iniciou a partir da instalação de escolas internacionais no país, no final do séc. XIX e começo do séc. XX, no contexto da necessidade de se massificar a instrução ainda restrita em instituições presenciais. A característica do ensino por correspondência era utilizar e adotar guias de estudos e cadernos de exercícios, especialmente, na forma de materiais impressos, que eram enviados e retornavam das casas dos cursistas pelos correios para correção e avaliação por parte dos estabelecimentos de ensino (ARRUDA, 2011, p. 40).

Para Silva e Ferreira (2018), o desenvolvimento da Educação a Distância nessa primeira fase, por assim dizer, guardou forte relação com os avanços ocorridos em termos da logística dos processos, sobretudo nas áreas relativas aos serviços de correios e à estrutura de transportes disponíveis, que mantinham vinculação direta com o desenvolvimento da modalidade. Arruda (2011) inclusive destaca que as maiores dificuldades enfrentadas pela EaD no início do século passado foram justamente as limitações impostas com relação ao envio dos materiais, o que provocava grande lentidão para o processo pedagógico (ARRUDA, 2011, p. 41).

Outro ponto a se ressaltar é que desde o começo a EaD estabelece forte vínculo com as demandas de profissionalização e qualificação de mão de obra para o mercado de trabalho, e, portanto, com as demandas da Educação Profissional: o vínculo entre EaD e EP é marcante, e ajuda a explicar alguns estereótipos criados ao longo do tempo em ambas as modalidades, rótulos estes que acompanharam seus processos de desenvolvimento no país ao longo de décadas¹¹².

No âmbito da fase inicial da EaD no Brasil, com a predominância básica do ensino por correspondência, a criação do Instituto Universal Brasileiro (IUB), em 1941, pode ser considerado um marco para a modalidade. Considerada a primeira instituição nacional de Educação a Distância, o IUB nasce no bojo do contexto de grande apelo por instrução e qualificação de força de trabalho: o IUB surge com a missão de atender demandas oriundas da indústria e do setor de serviços, em franco crescimento, no contexto vivido pelo país na década de 1940 - período da ditadura Vargas, em plena segunda guerra mundial - e em um cenário no qual esforços estão sendo feitos para alavancar o processo de industrialização da nação. (FARIA *et al.*, 2011).

Para o autor,

a década de 1940, período da fundação do IUB, caracterizava-se pelo cenário da Segunda Guerra Mundial, com sérias consequências para todas as nações do mundo. O IUB foi criado num momento em que o país vivenciava um período turbulento da sua história, em plena Ditadura Vargas e tentando se ajustar às transformações ocorridas em todos os setores da sociedade [...] [...] Naquele período o IUB adaptou-se a esta Revolução Industrial Brasileira, com a finalidade de formar profissionais qualificados para o trabalho vigente (FARIA *et al.*, 2011, p. 3793-3794).

¹¹² A Educação Profissional no Brasil nasce ainda no período colonial destinada às camadas mais baixas da população, assentada no trabalho manual e como atividade indigna e inteiramente desprezada pelas elites do país. A modalidade não é reconhecida como parte do sistema regular de ensino até a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (VIEIRA; JUNIOR, 2016).

Portanto, desde as suas primeiras experiências, a Educação a Distância se colocou como uma estratégia de formação para o trabalho, o que explica seu forte vínculo com a Educação Profissional. Nesse sentido, a trajetória do IUB se coloca como uma referência importante na oferta de cursos livres profissionalizantes de nível básico, tais como datilografia, corte e costura, idiomas, entre outros. O IUB, assim, se caracterizou por atuar, particularmente, no ramo da EP, como também se notabilizou por oferecer cursos supletivos voltados a jovens e adultos que iriam se submeter aos exames de 1º e 2º graus visando obter certificação formal¹¹³.

Nesse particular, o fato da principal instituição de EaD do país ter como público alvo pessoas em situação de obtenção de uma educação formal, em grande medida desempregados e com baixa qualificação profissional, contribuiu para criar um forte estigma na modalidade, fazendo com que começasse a ser vista como uma formação de segundo nível. Para Silva e Ferreira (2018), apesar da EaD em seu início ter objetivos nobres de democratização de oportunidades educacionais, sendo voltada, na maioria das vezes, à inclusão de parcelas mais carentes da população, tal contexto acabou criando em seu imaginário social um forte estereótipo negativo.

Os cursos a distância utilizavam correspondências com a finalidade de ampliar a oferta de oportunidades educacionais, permitindo que as camadas sociais menos privilegiadas economicamente pudessem participar do sistema formal de ensino, sobretudo a educação básica, uma vez que as preocupações iniciais da EaD focam nesse nível de educação e cursos profissionalizantes.

A educação a distância era pouco valorizada e reconhecida como de baixo nível pela população, uma modalidade que estava dentro dos ideais de democratização do ensino, sofria preconceitos e tinha estigma de ser um ensino destinado às massas e a população marginalizada, para compensar os atrasos educativos provocados pelo modelo capitalista de desenvolvimento (SILVA; FERREIRA, 2018, p. 04).

Após essa fase inicial da EaD utilizando a metodologia do ensino por correspondência, tem-se, a partir da década de 1930, o advento de uma nova forma de se fazer Educação a Distância, mediante a utilização de uma tecnologia inovadora para a época, a tecnologia da radiofusão.

Segundo Silva e Ferreira (2018), o advento do rádio abre perspectivas promissoras de utilização desse recurso para o desenvolvimento da EaD no país. Tal perspectiva resultou em experiências

¹¹³ O fato de a Educação a Distância vincular-se historicamente à Educação Profissional, conforme se destacou, e à Educação de Jovens e Adultos, que também tem sua trajetória marcada por destinar-se a públicos subalternos e a parcelas excluídas da sociedade, especialmente a classes trabalhadoras mais carentes, acabou por reforçar seu estigma de uma educação de padrão inferior. Além disso, a EaD, em alguns períodos da sua história, foi associada também ao Ensino Supletivo, uma tipologia que também teve seu desenvolvimento ligado a públicos excluídos e que não tiveram acesso à instrução na idade certa ou no período considerado regular, aumentando ainda mais as reservas e restrições em torno dessa modalidade.

concretas mapeadas em vários países da América Latina, incluindo o Brasil, além de México, Venezuela e Colômbia, para citar alguns (SILVA; FERREIRA, 2018, p. 02). Gomez (2010) também destaca o papel relevante do rádio como um dos recursos pioneiros utilizados na EaD:

na América Latina, o rádio tem sido um meio de comunicação de massa especialmente apreciado e usado por grupos e organizações sociais para fins culturais e educativos. [...] No entanto, não apenas no Brasil, como também no México, na Bolívia, na Colômbia – para citar somente três casos -, as emissoras radiofônicas educativas têm sido pioneiras na Educação a Distância e na criação de modelos sociopedagógicos efetivos, muitos dos quais transcendem o continente e inspiram outras rádios em outras latitudes (GOMEZ, 2010, p. 07).

Já Vilela e Mesquita (2018) destacam que o advento do rádio no Brasil, desde seu surgimento, trazia contornos de uso da nova tecnologia para fins educativos e culturais. A criação da primeira rádio brasileira, a Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, já apresentava essa finalidade de dispor de programação educativa. O Ministério da Educação, já na segunda metade da década de 1930, criara um serviço de Radiodifusão Educativa para disseminar a cultura do rádio com fins formativos (VILELA; MESQUITA, 2018, p. 02).

Para Faria *et al.* (2011), a história da radiodifusão se confunde com a EaD no Brasil, tanto no âmbito do suporte à essa modalidade, como se constituindo como um dos principais objetos de conhecimento profissional, pela difusão de cursos para formação de técnicos de rádio - aqui o IUB novamente se destaca como instituição precursora ofertante, tendo em vista que o serviço de radiodifusão se disseminava rapidamente pelo país (FARIA *et al.*, 2011, p. 3795).

Mas é a partir da década de 1950, sobretudo, que o rádio como recurso de apoio à EaD é utilizado em dois grandes projetos de amplitude nacional. Neles, a radiodifusão é desenhada numa perspectiva para atendimento de finalidades especificamente formativas, com a experiência do MEB – Movimento de Educação de Base e posteriormente com o advento do “Projeto Minerva”.

O MEB foi um movimento educativo engendrado na década de 1960 no campo da Educação Popular, voltado ao processo de alfabetização de adultos e à conscientização política de trabalhadores. (FILHO, 2010). Já o Projeto Minerva foi uma iniciativa do Governo Federal, no início da década de 1970, para solucionar e suprir as deficiências educacionais do país, especialmente em regiões de escassez de oferta de escolarização formal (CASTRO, 2007).

Os dois projetos utilizavam o rádio como instrumento didático-pedagógico para levar educação a localidades distantes, dentro da perspectiva de Educação a Distância. Para Filho (2010), no caso específico do Movimento Educação de Base, este foi desenvolvido entre os anos de 1961 e 1966 por meio de convênio entre a Presidência da República e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), e contou com a participação de agentes de Educação Popular.

Para o autor,

o MEB tem como instrumento pedagógico o rádio, que possibilitou, em função de suas características, o desenvolvimento de atividades que buscavam, ao mesmo tempo, o uso das técnicas de comunicação, consideradas avançadas para época, numa perspectiva de fazer Educação a Distância, mas também a sua interação com as atividades locais, dentro das salas de aula e nas comunidades (FILHO, 2010, p.23).

Por sua vez, o Projeto Minerva, foi instituído por decreto presidencial e portaria interministerial no ano de 1970, na época do regime militar. A proposta buscava utilizar métodos não convencionais de ensino, isto é, uma “educação a distância”, de forma a atingir uma grande massa de pessoas. A ação era voltada aos maiores de 16 (dezesesseis) anos numa perspectiva de formação supletiva, conforme esclarece Castro (2007):

a proposta do governo era solucionar os problemas educacionais existentes com a implantação de uma cadeia de rádio educativa por meio de métodos não convencionais de ensino, procurando atingir uma grande massa da população, buscando suprir as deficiências que existiam na educação formal em regiões onde o número de escolas e professores era escasso. O projeto fundamentou-se no Código Brasileiro de Telecomunicações e foi destinado ao aluno com idade superior a 16 anos e nível de escolaridade correspondente a 4ª série do 1º grau. Foi ao ar tendo suporte de um decreto presidencial e uma portaria interministerial de n. 408/70, que determinavam transmissões de programação educativa em caráter obrigatório, por todas as emissoras de rádio do País (CASTRO, 2007, p. 49).

O MEB foi extinto logo no início do governo militar e o Projeto Minerva encerrou suas atividades oficialmente no início da década de 1990. Cabe ressaltar que, se no início, a EaD apresentava forte aproximação com as demandas ligadas à profissionalização, a partir da segunda metade do séc. XX, ela também se alinha a propostas vinculadas ao ensino supletivo e a EJA. Em ambos os casos, a modalidade estabelece forte ligação com setores da Educação Básica, conforme se explicitou.

A partir da década de 1970, e de forma paralela às iniciativas correntes, as práticas de Educação a Distância ganham novos contornos, contornos estes que vão além das experiências de EaD

desenvolvidas com suporte do rádio. Assim, com a difusão da Televisão como mídia de massa, a modalidade começa a conviver com outras iniciativas e experiências de formação, contando com o uso da TV como um novo recurso de mediação tecnológica.

Para Arruda (2011),

é possível perceber que a televisão começou a ser vista como um importante meio de comunicação urbano, com grande potencial de ampliação do acesso nas demais regiões. O crescimento das cidades, aliada a este meio de comunicação, fez com que a televisão ganhasse *status* de recurso educacional, por meio de iniciativas na EaD (ARRUDA, 2011, p. 41).

Pode-se destacar dois fatores importantes que marcam o uso da TV como instrumento de difusão da EaD no Brasil. Em primeiro lugar, o advento do Código Brasileiro de Telecomunicação, entendido como referência para determinar a transmissão de programas educativos em emissoras de TV e rádio educativas, além da criação pelo MEC de ações no campo das tecnologias educacionais. Nesse período, o Ministério das Comunicações estabeleceu, por meio de portaria, tempos gratuitos obrigatórios nas grades de emissoras comerciais, espaços dedicados à transmissão de programas educacionais, visando à disseminação de veiculação de conteúdo educativo nesses meios de comunicação de massa (VILELA; MESQUITA, 2018).

O Sistema Avançado de Tecnologias Educacionais é criado em 1969 e previa o uso da televisão, do rádio e outros instrumentos aplicáveis. Na sequência, o Ministério das Comunicações, por meio de uma portaria, definia o tempo gratuito e obrigatório que as emissoras, com fins comerciais, passariam a ceder para a transmissão de programas educacionais (VILELA; MESQUITA, 2018, p. 03).

Outro fator central é a criação de fundações¹¹⁴ e TVs universitárias¹¹⁵, que inclusive tiveram um grande incentivo no contexto da promulgação desse novo código. Foi nesse momento

¹¹⁴ A Fundação Roberto Marinho foi criada em 1977. Em 1978 foi criado o telecurso com o objetivo de ampliar o acesso à educação no país, mediante a metodologia do uso da TV com linguagem, formato e modelo inovadores. Disponível em: <https://frm.org.br/sem-categoria/a-fundacao/>. Acesso em 27 de julho de 2021. A Fundação Padre Anchieta, por sua vez, foi criada em setembro de 1967 e foi embrião do nascimento da TV Cultura em 15 de junho de 1969. O canal foi pioneiro na transmissão de tele aulas na TV pública, e desde o seu surgimento oferecia cursos para o público telespectador, como foi o caso do curso de madureza ginásial. Para maiores detalhes, cf.: FUNDAÇÃO PADRE ANCHIETA. Disponível em: <https://fpa.com.br/sobre/>. Acesso em 27 julh. 2021.

¹¹⁵ Segundo o levantamento Mapa 4.0 realizado pela Associação Brasileira de Televisão Universitária – ABTU, a primeira TV Universitária criada no Brasil ocorreu em Pernambuco com a TVU Recife, em 1968, filiada à Universidade Federal de Pernambuco. Em 1972 teve o surgimento da TV RN da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Na década de 1980, tem-se o registro da criação da TV Alfenas, em 1985, vinculada à Universidade José do Rosário Vellano – UNIFENAS. Segundo dados da ABTU, atualmente já são 183 TV's

específico que nasceram as iniciativas dessas fundações para a criação e transmissão dos chamados “telecursos”, programas televisivos com finalidade formativa para o ensino fundamental e médio e que possibilitava certificação por parte do poder público mediante a realização de exames.

Um dos programas televisivos mais conhecidos e de maior repercussão nacional foi o Telecurso – sistema de educação a distância criado em 1978 em uma parceria da Fundação Roberto Marinho com a Fundação Padre Anchieta (mantenedora da TV Cultura), com a transmissão do “Telecurso 2º grau” e, em 1981, transmitindo o “Telecurso 1º grau”. Segundo dados da Fundação Roberto Marinho, todas as edições do Telecurso beneficiaram cerca de 5,5 milhões de pessoas, que obtiveram formação dos anos iniciais ou do ensino médio por meio da EaD (ARRUDA, 2011, p. 42).

Nesse âmbito, o contexto da EaD das décadas de 1970 e 1980 no país, é marcado pelas novas experiências de utilização da TV como recurso pedagógico - o período também marca a convivência paralela de outros meios de comunicação que já vinham sendo utilizados na modalidade. Assim, além do advento dos telecursos, o ensino por correspondência, a utilização regular de materiais impressos e o já conhecido suporte à aprendizagem por radiofusão se constituem como os recursos principais da Educação a Distância nesse período demarcado. A EaD, como se apresentou, se desenvolvera até esse período aliada ao processo de profissionalização em nível básico, sendo ainda utilizada como metodologia de apoio ao ensino supletivo, além de auxiliar programas/projetos ligados a jovens e adultos.

Cabe aqui registrar aqui que o uso da TV também teve grande destaque, num período imediatamente posterior às décadas de 1970/80, em meados da década de 1990, com a iniciativa do Projeto “Um salto para o futuro”. A proposta foi uma espécie de embrião para a associação da modalidade a distância às políticas de formação continuada de professores, utilizando uma metodologia inovadora para o período, no que se refere aos processos de interatividade privilegiados em suas ações de capacitação¹¹⁶ (VILELA; MESQUITA, 2018).

Universitárias ativas em todo o país. Para maiores informações, cf.: ABTU. **Mapa 4.0**. Disponível em: <https://www.abtu.org.br/mapa-4-0>. Acesso em: 27 julh. 2021.

¹¹⁶ O Projeto Salto para o futuro foi criado em 1991 com o objetivo de promover a formação continuada de professores da Educação Básica por meio de programas televisivos, que utilizam como suporte de interatividade telefone, fax, *internet* e material impresso. A iniciativa vincula seus programas até os dias atuais por meio do canal TV Escola. Para maiores detalhes, cf.: GOV.BR. Ministério da Educação. **Salto para o Futuro**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/111-tv-mec-818951690/tv-escola-1440558247/13258-salto-para-o-futuro-sp-1346571866>. Acesso em: 27 julh. 2021.

Esses delineamentos do final da década de 1990 deram o tom no novo estágio da EaD no Brasil, alinhando os interesses de expansão da modalidade a outras agendas políticas, como no caso das ações ligadas à formação de professores, aliado a um novo marco legal para a área e o advento de TDIC que deram grande impulso à fase mais contemporânea da EaD no país.

APÊNDICE – B

QUADRO-SÍNTESE – LEGISLAÇÕES UTILIZADAS NA TESE NO ÂMBITO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA – 1996-2022

Quadro 15 - Estágios de Institucionalização da Educação a Distância – IF's de Minas Gerais

Legislações relacionadas à Educação a Distância – 1996-2022		
Legislação	Data de publicação	Natureza normativa
Lei n. 9.394	20 de dezembro de 1996	Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (regulamenta EaD)
Decreto n. 5800	08 de junho de 2006	Institui o sistema Universidade Aberta do Brasil
Decreto n. 7.589	26 de outubro de 2011	Institui o Sistema e-Tec Brasil (Rede e-Tec)
Resolução CNE/CEB n. 1	02 de fevereiro de 2016	Define Diretrizes Operacionais Nacionais para o credenciamento institucional e a oferta de cursos e programas de Ensino Médio, de Educação Profissional Técnica de Nível Médio e de Educação de Jovens e Adultos, nas etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, na modalidade a Educação a Distância
Decreto n. 9.057	25 de maio de 2017	Regulamenta a Educação a Distância no país (art. 80 da LDB 9.394/1996)
Portaria normativa n. 11	20 de junho de 2017	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto 9.057/ 2017
Decreto n. 9.235	15 de dezembro de 2017	Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no Sistema Federal de Ensino, incluindo EaD
Portaria n. 2.117	06 de dezembro de 2019	Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância, em cursos de graduação presenciais ofertados por Instituições de Educação Superior, pertencentes ao Sistema Federal de Ensino

Fonte: DADOS PRÓPRIOS DO AUTOR, 2022.

APÊNDICE – C

METODOLOGIA ORÇAMENTÁRIA DA RFEPCT E O ADVENTO DE UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

A estrutura da matriz orçamentária da RFEPCT, popularmente conhecida como MO/CONIF, utiliza-se de alguns parâmetros básicos para o desenvolvimento de cálculos e recebimento de recursos financeiros por parte do Governo Federal. Os principais parâmetros utilizados e que alicerçam a metodologia dos cálculos são estabelecidos por:

- a) Dados do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC¹¹⁷)
- b) Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA¹¹⁸)
- c) Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)
- d) Categorias dos *campi* integrantes da Rede Federal, divididos em:
 - i. Pré-Expansão: *campi* com presença efetiva de alunos matriculados no SISTEC há mais de 05 (cinco) anos.
 - ii. Expansão: *campi* e *campi* avançados com funcionamento inferior a 05 (cinco) anos e categorizados como expansão padrão, expansão capital (incluído desde 2017 na categoria pré-expansão), expansão agrícola e expansão *campus* avançado.
 - iii. Reitoria: unidades gestoras centrais e órgãos executivos das instituições da rede.
- e) Tipos dos cursos ofertados pela rede, diferenciados em:
 - i. Básico
 - ii. Médio
 - iii. Técnico
 - iv. Tecnológico

¹¹⁷ O Sistec - Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica - é um sistema de registro, divulgação de dados e de validação de diplomas de cursos de nível médio da educação profissional e tecnológica, vinculado ao Ministério da Educação.

¹¹⁸ O IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo referentes ao consumo pessoal das famílias. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de 90% das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC.

- v. Graduação
 - vi. *Lato Sensu*
 - vii. *Stricto Sensu*
 - viii. Formação Inicial e Continuada para o Trabalho – FIC
 - ix. Educação a Distância.
- f) Pesos das ofertas: as ofertas são definidas com base nos custos com infraestrutura, especialmente no que diz respeito ao número de laboratórios, entre 01 (um) a 04 (quatro), e tendo a seguinte referência com relação aos níveis:
- a. FIC, Médio e Técnico com grau menor;
 - b. PROEJA e licenciaturas com graus intermediários;
 - c. Pós-graduação *stricto sensu* com grau mais elevado; e
 - d. Estabelecendo variações entre cursos *lato sensu*, cursos tecnológicos e bacharelados a depender dos critérios de verticalização.

De tal maneira, a matriz estabelece os 06 (seis) pilares para a composição da estrutura orçamentária realizando diversos cálculos e tendo como referência as categorias:

- a) *Campus* Pré-expansão
- b) *Campus* Expansão
- c) Unidade gestora Reitoria
- d) Educação a Distância
- e) Assistência Estudantil que se divide em três tipologias (EaD, Presencial e Regimento de Internato Pleno – RIP)
- f) Pesquisa, Extensão e Inovação.

O fato de a Educação a Distância ter sido contemplada na MO/CONIF representou grande progresso para o reconhecimento da modalidade no interior da RFEPCT, deve-se lembrar. Ademais, a questão do financiamento e da sustentabilidade orçamentária para a EaD já tem sido destacada por alguns autores da área como sendo um pilar imprescindível para a manutenção das políticas para o setor.

As regras de composição e cálculo em 2018, 2019 e 2020 da matriz consideraram matrículas de estudantes por *campus* e em cada instituição, com exceção de alunos de programas que, em geral, contam com recursos próprios e não entram na matriz. O conjunto de dados acadêmicos do SISTEC é extraído por ciclos de matrículas, nos quais diferentes variáveis são consideradas, como carga horária, vagas e dias/períodos de funcionamento dos cursos que são equalizados para compor uma equação e chegar a um valor de matrícula ponderada (a matrícula ponderada é composta pela aplicação de pesos e acréscimos de bonificações, como é o caso dos cursos oriundos da área de agropecuária, por exemplo. Nesse sentido, modalidade presencial ou a distância, área, eixo tecnológico e tipo de curso também são critérios para o estabelecimento dos cálculos da MO/CONIF).

Um parâmetro importante para as definições de valores para a base dos cálculos da matriz e que foi um ponto de partida para sua elaboração é o levantamento feito pelo FORPLAN para determinar valores reais e o montante de recursos necessários para execução e manutenção das atividades dos *campi* na Rede Federal. O ano base para a pesquisa foi 2015, e esse parâmetro foi denominado na matriz de ‘mensuração’ - a mensuração apura uma espécie de média para o real funcionamento das unidades com base em variáveis como serviços de limpeza, segurança, terceirizações, energia, água, manutenção, entre outros: os cálculos feitos utilizam-se em geral dessa média de mensuração, acrescentando o número de matrículas e as correções monetárias com base no IPCA para se chegar na proposta orçamentária do CONIF.

Isso ocorre no caso de todos os cálculos de orçamentos estabelecidos na MO/CONIF. Nos *campi* pré-expansão e expansão, por exemplo, são determinados os valores da média mensuração – ano base de 2015 – acrescidos do número de matrículas, da definição de um piso mínimo de recursos e de um valor de complemento que não pode ultrapassar determinado teto estabelecido. Essa mesma base de cálculo é utilizada na definição orçamentária para as Reitorias, que utilizam um critério de complemento com base no número de *campi* de cada instituto. Na matriz de 2020 houve alteração nas projeções nas categorias reitoria, pré-expansão e expansão, com a inclusão de valor adicional para instituições que compõem a Amazônia Legal¹¹⁹, para fins de compensação dos custos amazônicos.

¹¹⁹ A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, delimitada em consonância ao Art. 2º da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007. A região é composta por 772 municípios distribuídos da seguinte forma: 52 municípios de Rondônia, 22 municípios do Acre, 62 do Amazonas, 15 de Roraima, 144 do Pará, 16 do Amapá, 139 do Tocantins, 141 do Mato Grosso. Há ainda 181 Municípios do Estado do Maranhão situados ao oeste do Meridiano 44º, dos quais 21 deles estão parcialmente

Já a Assistência Estudantil usa o número de matrículas presencial, a distância e RIP¹²⁰ acrescido da média de mensuração - em todos os casos os valores têm correções com base no IPCA. A Assistência também se utiliza do IDH¹²¹ dos municípios para estabelecer um valor médio por aluno. Já a categoria pesquisa, extensão e inovação utiliza o padrão de valores do ano anterior com a correção do IPCA para definição do orçamento dessas áreas, sem nenhuma outra referência específica. A divisão dos recursos se dá pelo número de *campi* em cada instituição, para os quais se reserva 50% dos recursos neste padrão; há, ainda, destinação linear para todos os institutos dos outros 50% restantes.

A Educação a Distância, deve-se lembrar, entra na proposta da matriz a partir de 2018, como meta para a implantação da modalidade na rede e como forma de complementação de recursos orçamentários das instituições. Utiliza-se como base de cálculo para a EaD o valor da matrícula total dos alunos dos *campi* pré-expansão. Nesse modelo, a proposta definiu que, para os cursos próprios, o valor da matrícula na modalidade a distância representa 80% dos recursos de uma matrícula presencial, e as matrículas de programas externos, como UAB e e-Tec, representam 25% de uma matrícula presencial.

A distribuição dos recursos de EaD tem a seguinte subdivisão na matriz: 10% do volume financeiro total é repartido de forma linear entre todos os institutos, e 90% desse bolo é repartido com base nas matrículas totais de cada instituição e de acordo com os cursos ofertados e o número de alunos existentes. Cabe ressaltar que existe um valor adicional para as unidades ofertantes representado pelo bloco assistência estudantil EaD.

Na matriz CONIF ainda são definidas propostas de valores adicionais para as instituições, incluindo áreas como internacionalização e fomento e projetos específicos e eventos que podem ou não ser considerados pela SETEC/MEC. O documento ainda aponta os pontos críticos a serem tratados na matriz do ano seguinte: no ano de 2018, a institucionalização da Educação a

integrados na Amazônia Legal, que possui uma superfície aproximada de 5.015.067,75 km², correspondente a cerca de 58,9% do território brasileiro (IBGE, 2021).

¹²⁰ Regimento de Internato Pleno.

¹²¹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em 20 de outubro de 2021.

Distância se colocou como uma das questões a serem tratadas; entretanto, nos anos de 2019 e 2020, a EaD não se constituiu como um ponto de atenção.

As ilustrações mostram a seguir as propostas orçamentárias de EaD apresentadas para os anos de 2018, 2019 e 2020, no âmbito dos recursos projetados pelo CONIF para atendimento das demandas da modalidade, no contexto de sua expansão, a partir do novo modelo de financiamento interno.

Figura 17 - Proposta Orçamentária CONIF para EaD em 2018

DADOS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	
Valor Proposto	R\$ 90.520.335,93
Distribuição Linear (10%)	R\$ 9.052.033,59
Distribuição por Aluno (90%)	R\$ 81.468.302,34
Valor da Matrícula Total pré-expansão 2018	R\$ 2.041,17
25% do valor da Matrícula Total	R\$ 510,29
80% do valor da Matrícula Total	R\$ 1.632,94
Valor Matrícula Total * Matrículas Totais EAD	R\$ 87.129.060,27

Fonte: CONIF, 2018.

Figura 18 - Proposta Orçamentária CONIF para EaD em 2019

DADOS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	
Valor Proposto	R\$ 84.200.311,50
Distribuição Linear (10%)	R\$ 8.420.031,15
Distribuição por Aluno (90%)	R\$ 75.780.280,35
Valor da Matrícula Total pré-expansão 2019	R\$ 2.559,95
25% do valor da Matrícula Total	R\$ 639,99
80% do valor da Matrícula Total	R\$ 2.047,96
Valor Matrícula Total * Matrículas Totais EAD	R\$ 84.200.311,50

Fonte: CONIF, 2018.

Figura 19 - Proposta Orçamentária CONIF para EaD em 2019

DADOS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	
Valor Proposto	R\$ 85.938.865,15
Distribuição Linear (10%)	R\$ 8.593.886,51
Distribuição por Aluno (90%)	R\$ 77.344.978,63
Valor da Matrícula Total pré-expansão 2020	R\$ 2.714,10
25% do valor da Matrícula Total	R\$ 678,53
80% do valor da Matrícula Total	R\$ 2.171,28
Valor Matrícula Total * Matrículas Totais EAD	R\$ 85.938.865,15

Fonte: CONIF, 2019.

APÊNDICE – D

GRUPOS DE TRABALHO SOBRE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

GT de EaD/CONIF/2010

Os relatórios publicados pelos GT's de EaD do CONIF e SETEC/MEC tiveram por objetivo orientar e/ou debater questões relativas às políticas de EaD dos Institutos Federais, no plano institucional. Tais questões serviram de base para a mudança de agenda da EaD procedida na RFEPCT num momento em que os programas federais de fomento ainda prevaleciam como o modelo convencional de oferta da modalidade nos estabelecimentos públicos de ensino em todo o país.

Nesse particular, o GT de EaD/CONIF/2010 foi o primeiro grupo de trabalho constituído no âmbito do conselho e no qual o objetivo era referendar a EaD como modalidade legítima na RFEPCT. Nesse sentido, o GT, até pelo período de sua instauração, isto é, momento em que os programas federais de EaD estavam a todo vapor, parecia vislumbrar a estruturação da modalidade com vistas a regulamentá-la no interior da rede de ensino em questão.

Desse modo, o grupo designado para o desenvolvimento dos trabalhos desenhou uma proposta de regulamentação para a EaD delineando

- a) 03 (três) modelos organizacionais de gestão: o modelo centralizado, o modelo semicentralizado e o modelo descentralizado.

O modelo centralizado caracteriza-se por manter uma instância de EaD localizada na reitoria, na qual seriam concentradas todas as áreas da modalidade, como ensino, administração/planejamento, produção de material e tecnologia da informação. De tal modo, concepção, planejamento e execução de ofertas seria de responsabilidade da instância central. Apenas fluxos de aprovação são compartilhados com as Pró-Reitorias. A gestão, portanto, é toda realizada na reitoria; e a execução no *campus*, seguindo sempre as normas centrais.

Já o modelo semicentralizado apregoa o compartilhamento entre Pró-Reitoria de Ensino e *campus*: as atividades sistêmicas ocorrem na Pró-Reitoria e as atividades operacionais nas unidades acadêmicas. De tal maneira, a administração do AVA, a produção de materiais, o planejamento das ofertas, os processos de autorização/reconhecimento e os fluxos de avaliação institucional são concentrados pelo órgão central. Já a gestão acadêmica, o ingresso, o acompanhamento de docentes/tutores, o apoio presencial, entre outros, são descentralizados, seguindo o padrão presencial convencional.

Por fim, tem-se o modelo descentralizado, o qual estabelece papéis mais reduzidos para a Pró-Reitoria de Ensino, tais como funções de regulação, fomento, gestão de TI e capacitação. Os *campi* nesse padrão são mais independentes e responsáveis pela aprovação de cursos, da infraestrutura, da implementação, da produção, da gestão acadêmica, da gestão pedagógica, entre outros.

b) A necessidade de equipes especializadas e de desenvolvimento

O relatório atenta para a necessidade das instituições de contarem com recursos humanos e equipes para a manutenção das atividades da modalidade. Nesse aspecto, o documento destaca a importância de pessoal especializado, incluindo *designers*, *web designers*, técnicos de informática, profissionais da área de redes, analistas de sistemas, além de técnicos e professores permanentes para a EaD. A preocupação do GT nesse momento era bastante clara quanto a existência de uma política de pessoal para a área.

c) A importância de se regulamentar as atividades dos docentes

Nesse particular, as preocupações do GT naquele período eram duas no tocante à docência na EaD: primeiro, garantir que as atividades da modalidade exercidas pelos professores bolsistas de programas fossem reconhecidas como atividades de pesquisa, sendo, portanto, incorporadas à jornada de trabalho dos docentes; segundo, pavimentar o caminho na RFEPCCT para uma regulamentação das atividades de EaD institucionais sem bolsas, e, portanto, dentro de um padrão único.

Nesse aspecto, o documento apresenta em linhas gerais um paralelo das funções docentes da EaD naquele momento: a) professor formador teria equivalência de carga horária de um

professor presencial; b) professor conteudista teria uma carga horária 50% maior que a carga horária de um professor presencial; e c) as instituições estabeleceriam percentual máximo de carga horária para o trabalho com EaD, garantindo assim maior participação do corpo docente nas atividades da modalidade.

A tutoria era um ponto ainda em aberto nas discussões do GT e, portanto, sem propostas de encaminhamento.

d) A criação de normas que permitissem o rompimento de barreiras geográficas quando da atuação das sedes em outros estados da federação

Era pauta do GT, em 2010, encaminhar definições acerca das regras de credenciamento das instituições, envolvendo regimes de colaboração e cooperação entre os membros para atuação em outros estados, com referência clara ao modelo de oferta mais próxima ao padrão dos programas federais e à estrutura de polos, que seguiam determinadas regras de atuação por região.

e) O desenvolvimento de estratégias para disponibilização de recursos e repositórios de conteúdos, materiais e recursos pedagógicos

O GT nesse período também já apresentava essa pauta como demanda em função da peculiaridade da EP, no sentido de criar laboratórios virtuais, instalações e ambientes para a garantia da qualidade dos cursos. Isso demonstra a vanguarda da RFEPCT quanto à reutilização e compartilhamento de recursos didático-pedagógicos e sua otimização.

f) A organização de eventos nacionais de EaD no âmbito da rede e na EP

Era uma preocupação criar participação e envolvimento das instituições para compartilhamento das experiências e valorização da EaD, especialmente no nível técnico, buscando espaço e reconhecimento da modalidade na esfera da EP e criando cultura institucional para a EaD na RFEPCT.

g) *Campi* como polos de oferta e o estabelecimento de parcerias para alavancar a EaD institucional

O grupo também, já naquela época, vislumbrava estratégias para alavancar a EaD no sentido da ampliação dos modelos de oferta. Assim, a ideia de constituir os *campi* como polos associados¹²² para viabilizar a implantação de cursos e o encaminhamento de parcerias se colocava na agenda enquanto possibilidade concreta de expansão da EaD na rede.

GT EaD FDE/CONIF/2012

O GT de 2012 se constituiu dentro do FDE/CONIF com a ideia da institucionalização para consolidar a EaD como modalidade educacional e democratizar mais o seu acesso na RFEPCT. O grupo propôs a criação de estrutura organizacional EaD no formato de *campus*, além da possibilidade de implantar núcleos gestores. Delineou ainda planejamento de cargos/funções e distribuição de recursos financeiros para modalidade, que até obteve aprovação no CONIF, mas não foi efetivada pela SETEC-MEC. Nesse aspecto, as preocupações de estruturar a gestão da EaD e do estabelecimento de uma política de pessoal para a modalidade são preocupações recorrentes que também foram incorporadas por esse grupo de trabalho.

Assim, após o primeiro GT de 2010, no qual os debates se focalizaram mais na necessidade de referendar a EaD como modalidade legítima, com vistas, sobretudo, a sua regulamentação e consolidação, no segundo GT de 2012, as discussões da rede começam a se voltar, com mais clareza, para a pauta da institucionalização da modalidade, ainda que de modo mais ou menos incipiente.

O documento que traduz esse desejo é também diferente do primeiro, já que em 2010 o seu formato é mais próximo de um relatório de socialização dos trabalhos, e o segundo se constitui como um projeto e/ou uma proposta para a RFEPCT. Nele é apresentada uma justificativa inicial, na qual a EaD é contextualizada a partir da contradição entre o cenário tecnológico vigente, vivenciado pelas sociedades em geral, e os problemas da educação e da escola, representados pelo abismo do desinteresse e da falta de sentido dos saberes e conhecimentos

¹²² O Polo Associado, diferentemente de um polo de apoio presencial parceiro, que funciona em instituição e/ou organização externa de instituição ofertante dos cursos, é caracterizado por localizar-se nos *campi* da própria instituição, definindo-se assim como um polo de apoio presencial interno.

integrantes do currículo no interior das instituições, o que exigiria a necessidade de reinvenção por parte dessas organizações escolares (FDE/CONIF, 2012).

Diante de tal contexto, as TDIC são anunciadas como recursos para transformar a realidade dos sistemas escolares dentro de uma lógica de melhor interação com o conhecimento, e na qual a EaD se coloca como forma e possibilidade concreta para projetar a mudança educacional. A modalidade prevê nova cultura, novos comportamentos dos atores, novas formas de avaliar, aprender, ensinar, novas metodologias e novas necessidades, o que inclui a formação de professores, gestores e mais investimentos em infraestrutura tecnológica.

No texto do projeto também se contextualizam a responsabilidade e o envolvimento do estado nesse desafio, posicionando as políticas públicas UAB e e-Tec Brasil como formas de incentivar e democratizar o acesso à EaD. Tais programas são reconhecidos naquele momento como “a coluna vertebral” dessa modalidade na RFEPCT; contudo, para além da sua importância histórica, sua atividade enquanto oferta externa apresentava limites. Uma das questões apontadas no projeto do GT de 2012 é o não reconhecimento do trabalho dos docentes bolsistas, tendo em vista que essa tarefa não é legitimada como institucional, e sim como adicional – tal situação se mostra com uma preocupação recorrente, já contida no GT de 2010; além dela há também no texto de 2012 preocupação com a realidade da jornada de trabalho dupla, com o trabalho desenvolvido nos programas UAB e e-Tec e com o trabalho desenvolvido na instituição no âmbito das atividades presenciais.

A partir dessa problematização, o texto sinaliza que esse tipo de oferta não pode ser a única opção na rede e que a reversão desse quadro deveria passar pela institucionalização da EaD: institucionalizar seria, portanto, criar condições para tal. Nesse sentido, o projeto apresenta, por assim dizer, a primeira proposta de institucionalização da modalidade, ainda embrionária é verdade, e com características daquele contexto/período histórico vivenciado pelas instituições no qual a preocupação, como em 2010, era a de se concentrar em criar estruturas organizacionais e condições dignas de trabalho para a área dentro de um formato diferente daquele apresentado no primeiro GT.

Desse modo, o projeto apresentado pelo GT EaD FDE/CONIF/2012 tem o anseio de sugerir a ideia do *campus* EaD como uma estrutura mais robusta, voltada à proposição de políticas e que concentrasse de certo modo a gestão dos processos da modalidade, suportando as atividades em

toda a instituição e prevendo ofertas *multicampi*. De forma a complementar a estrutura do *campus* EaD, as instituições também contariam com Núcleos de Educação a Distância (NEAD's), na forma de estruturas locais, que executariam cursos, projeto e ações na modalidade, além de desenvolverem parcerias com outras unidades, por meio, sobretudo, de ofertas *intercampi*.

A proposta ainda delinea que a gestão da EaD deve se estabelecer de maneira sistêmica, baseada em 05 dimensões principais: a) institucional; b) tecnológica; c) gestão de pessoas, com destaque para equipes multidisciplinares e múltiplos agentes; d) administrativo-financeira, no âmbito da gestão orçamentária como um todo; e e) pedagógica, a partir de processos que envolvem transposição didática e orientações gerais acerca das concepções privilegiadas pela modalidade, e da adoção de metodologias, entre outros aspectos, sobre a utilização de ambientes e materiais educativos.

No projeto, fica mais nítido o desejo do GT em afirmar um modelo de oferta em torno da estrutura de *Campus* EaD e dos NEAD's, inclusive com a padronização dessas nomenclaturas - a ideia da institucionalização nesse momento parecia caminhar num sentido de que o *campus* EaD seria uma espécie de estrutura central que capitanearia todo o processo e que trabalharia em conjunto com os demais *campi* presenciais na oferta dos cursos, assim como no incentivo do uso da metodologia EaD em ofertas presenciais, conforme descrito no texto do projeto:

Com o intuito de consolidar a educação a distância como modalidade educacional nos Institutos Federais, o FDE apresenta a presente proposta de Institucionalização da EaD. Para tanto, propõe a criação de estrutura organizacional composta por *Campus* EaD, em todos os Institutos Federais, e de Núcleos de Educação a Distância, em cada um dos *campus* dos referidos institutos [...] (FDE/CONIF, 2012, p. 05).

[...] espera-se que a criação do *Campus* EaD e dos NEADs nos demais *campus* dos institutos fortaleça a implantação e disseminação da EaD na Rede Federal. Esta parceria entre o *Campus* EaD e os *campus* "presenciais", dentro da proposta de institucionalização da Educação a Distância na Rede, apresenta-se de forma imperiosa para o desenvolvimento das ações planejadas. É importante salientar que a oferta de cursos usando a metodologia de ensino a distância não se constitui um privilégio do *Campus* EaD. Muitos *campus* que se caracterizam predominantemente por ofertarem cursos presenciais podem, e devem, planejar ofertas com o apoio das ferramentas disponibilizadas pelo *Campus* EaD, tanto para o desenvolvimento de cursos específicos nesta modalidade, como também para dar suporte a suas ofertas presenciais (FDE/CONIF, 2012, p. 06).

O projeto apresenta como objetivo a consolidação da EaD nos institutos, objetivo este que também remete ao GT de 2010, demonstrando que, naquele momento, o cenário envolvia

disputas e necessidades de reconhecimento institucional da modalidade. As preocupações materializadas nos objetivos específicos também coadunavam com o GT de 2010, isto é, pontuavam a capacitação de servidores para atuar na EaD e a oferta de cursos e utilização de tecnologias e metodologias para os cursos presenciais na forma de suporte, especialmente.

O projeto estabelece ainda um conjunto extenso de ações a serem desenvolvidas pelo *campus* EaD, caso esse fosse efetivado nas instituições, nos quais as atividades seriam caracterizadas, em linhas gerais, por:

- a) Apoiar grupos de pesquisa e dar suporte as ações de capacitação, incluindo servidores de polos e *campi*.
- b) Desenvolver oferta institucional de EaD no presencial, incluindo disciplinas optativas como libras; desenvolver o atendimento de demandas de alunos em dependência e/ou com dificuldade de aprendizagem e oferecer cursos EaD nas áreas de idiomas, atualização tecnológica, formação de professores, formação de corpo técnico, assim como de bolsistas e de demais colaboradores, incluindo parceiros externos, como agentes ligados a municípios etc.
- c) Organizar programas externos de fomento e articular a política institucional à oferta de cursos institucionais, gerindo e elaborando projetos, Planos de Trabalhos Anuais (PTAs), planilhas, relatórios, prestação de contas, propostas de compras, licitações e orçamentos da EaD.
- d) Produzir, gerenciar e atuar na distribuição e logística de materiais didáticos e kits didáticos, inclusive os homologando, além de ofertar serviços de apoio editorial, pedagógico e tecnológico, atendendo inclusive estudantes com deficiência.
- e) Gerir infraestrutura tecnológica, incluindo *datacenters*, laboratórios, repositórios, AVAS, objetos de aprendizagem diversos, *web*, tele e videoconferência, assim como realizar transmissões em TV e Rádio e estruturar equipes volantes e de cobertura de eventos.

O projeto também estabelece competências principais para os NEADs, tais como:

- a) Sedar e ofertar cursos EaD, em parceria com o *campus* EaD.
- b) Prover infraestrutura física, tecnológica e de pessoal no *campus*.
- c) Dar suporte pedagógico e administrativo aos cursos.
- d) Garantir paridade entre alunos do presencial e alunos da modalidade a distância.

Para a efetivação das competências estabelecidas para o *campus* EaD e para os NEADs, o projeto define algumas garantias fundamentais para o processo de institucionalização na RFEPCT, especialmente nas áreas especificadas a seguir:

- a) Infraestrutura física e tecnológica.
- b) Corpo funcional capacitado, incluindo vagas de docentes e técnicos.
- c) Formação continuada para EaD.
- d) Equipes de suporte na área da produção de materiais e TI.
- e) Autonomia do *campus* EaD na esfera do desenvolvimento de políticas de ensino, pesquisa e extensão para gestão da modalidade, produção e execução.

A proposta também estabelece desenho para o *campus* EaD com funções e coordenações de forma semelhante a um *campus* convencional (direção, ensino, pesquisa, extensão, administrativo, financeiro, pedagógico, acadêmico) e com outros papéis adicionais, haja vista as especificidades da modalidade e a necessidade de contar com profissionais específicos.

O projeto estabelece ainda alguns encaminhamentos necessários para a institucionalização da EaD na RFEPCT, dentre os quais os principais desafios seriam:

- a) Dispor de estrutura organizacional.
- b) Prover as instituições de infraestrutura física e tecnológica.
- c) Dar suporte ao presencial.
- d) Dispor de funções e gratificações para EaD.
- e) Definir critérios para aumento de servidores para EaD.
- f) Formar continuamente os servidores.
- g) Estruturar equipes disciplinares de apoio.
- h) Promover equidade de atores envolvidos na EaD, inclusive estudantes.
- i) Oferecer parâmetros de carga horária EaD para docentes e funções institucionais na modalidade.

- j) Fomentar pesquisa para produzir conhecimento para suportar a modalidade.
- k) Fomentar uso das TDIC na extensão em EaD.
- l) Fomentar a capacitação em EaD.
- m) Integrar sistemas acadêmicos ao AVA.

Fica claro, portanto, que a ideia era apresentar à rede formato para que as instituições tivessem um referencial para o processo de institucionalização, isto é, uma espécie de carta de intenções. São apresentados esboços da parte orçamentária, bem como cálculos de esforço docente para atendimento a algumas funções, como conteudistas e formadores e mediadores com correspondência de cargas horárias – tudo isso com base nas referências métricas do INEP.

GT de institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016

O debate acerca da institucionalização da EaD na RFEPCT foi realizado de forma regular entre 2010 e 2012. No entanto, tais discussões cessaram aproximadamente entre o período de 2012-2015, já que o debate se deu de forma pontual nos espaços dedicados aos programas de fomento externo, conforme se explicitou (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019).

Em 2016, todavia, referido debate foi retomado com a formação do GT de institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016 e com foco mais direcionado às questões de ordem orçamentária e de financiamento. O resultado das discussões gerou, inclusive, modelo de financiamento de ofertas EaD para ser incorporado à MO/CONIF, tanto aquelas oriundas de programas, como aquelas de natureza institucional. Tal modelo foi encaminhado para o Fórum de Planejamento (FORPLAN) do conselho para deliberações.

O documento que socializa o debate realizado pelo GT de institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016 difere dos demais grupos de trabalho por ser bastante conciso. Os estudos e as ações realizadas por esse GT, como já dito, se concentraram em estabelecer uma proposta orçamentária para EaD, a qual consistia basicamente em contabilizar os alunos dos cursos a distância sem fomento externo, visando garantir financiamento para os cursos institucionais próprios no interior da RFEPCT.

Cabe lembrar que, desde 2010, no contexto do primeiro GT de EaD/CONIF, já havia encaminhamentos para a proposição de contabilização de alunos oriundos de programas externos; inclusive, ficou definido o percentual de 0,25 da matrícula de um aluno do presencial para cada matrícula de EaD de programa ofertada por instituição - ainda que não tenha constado como encaminhamento oficial do GT de 2010, essa proposição foi aprovada pelo CONIF e efetivada na RFEPCT e se concretizou muito em função das discussões estabelecidas no interior desse grupo de trabalho (BATTESTIN; ZAMBERLAN, 2019, p.15).

Como a contabilização dos alunos oriundos de programas externos já havia sido efetivada, a tarefa do GT de institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016 se concentrava, portanto, na definição de contabilizar agora as matrículas dos cursos a distância sem fomento externo, o que representaria grande avanço para o processo de institucionalização da EaD dos institutos. Referida proposta foi apresentada pelo GT ao FORPLAN/CONIF definindo que a matrícula de um aluno na EaD teria o percentual de 0,8 em relação a um aluno do presencial para o recurso de custeio.

Além disso, a proposta também previa rever a contabilização dos alunos dos cursos a distância com fomento externo, estabelecendo fator de 0,2 em relação ao aluno do presencial para o recurso de custeio, isto é, valor um pouco menor daquele 0,25 outrora definido, talvez como contrapartida ou estratégia de negociação.

Por fim, na proposta do GT, ainda eram apresentadas duas outras solicitações: primeiro, solicitava-se a contabilização dos alunos dos cursos a distância com o fator de 0,5 em relação ao aluno do presencial para o recurso de assistência estudantil; e, segundo, também era solicitada a inclusão dos Centros de Referência EaD, com sedes de oferta similares aos *campi* avançados, como integrantes na divisão da MO/CONIF.

O documento apresentado justificou, com base na perspectiva de institucionalização da EaD na rede e tendo em vista a diminuição de recursos oriundos de programas, que a oferta própria era não só necessária, como também gerava benefícios para as instituições como:

- a) Cumprimento de metas do PNE e redução de gastos com capital (infraestrutura física/polos).

- b) Melhoria de indicadores RAP¹²³ e oferta *multicampi/intercampi* onde não há profissionais de determinadas aéreas com aproveitamento do corpo docente.
- c) Formação de professores e servidores por meio da modalidade.
- d) Recurso de apoio ao presencial como ferramenta de combate a evasão, permanência e êxito, flexibilização dos tempos de estudo e uso da infraestrutura montada para EaD e sua aplicação em outras áreas (comunicação, eventos, AVA, ambientação e recepção de servidores).
- e) Aproveitamento e utilização dos materiais para cursos presenciais e entre instituições.

De maneira geral, o debate promovido pelo GT de institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016 acerca da matriz orçamentária para a modalidade procurou demonstrar que seria sim possível gerar economias no plano institucional – economia de energia elétrica, água e gastos com infraestrutura física, por exemplo. No entanto, deve-se ressaltar que somente delinear política institucional de EaD, por outro lado, não eximiria a RFEPCT de empreender outros investimentos, tais como espaços para as equipes da modalidade, laboratórios, estúdios, entre outros.

Outro fator destacado pelo GT, e que remetia aos GT's anteriores de 2010 e de 2012, era a preocupação, novamente, com a necessidade da ampliação de recursos humanos. Se, por um lado, a EaD otimizaria ofertas e produziria melhorias no plano da mobilidade docente, ofertas *intercampi*, expansão do número de vagas, matrículas e cursos, melhoria de indicadores como RAP, possibilidade real de expansão e capilaridade de atendimento, entre outros, por outro, a estratégia careceria de contar com outros investimentos institucionais importantes, principalmente para a captação de novos colaboradores. De tal modo, a contratação de novos profissionais, sobretudo aqueles integrantes de equipes multidisciplinares, bem como a necessidade de mais técnicos para as áreas de TI, secretaria acadêmica, assistência estudantil, biblioteca etc., clamavam pela organização de um novo desenho de esforço docente.

Outrossim, o GT alertava para a necessidade da criação de novos espaços, de infraestrutura e para a inclusão de novos gastos com custeio, como impressão, operadores, serviços de rede e armazenamento, além de também pontuar a necessidade de novos investimentos em capital,

¹²³ Indicador utilizado na Rede Federal que estabelece a razão oriunda da Relação entre as Matrículas de alunos de determinado *campus* por Professor.

como mobiliários, *softwares*, equipamentos de produção, computadores, laboratórios virtuais e outras tecnologias, sem contar os valores destinados a diárias para visitas a polos, entre outros.

O estágio do debate do GT SETEC/2016 demonstra grande amadurecimento das discussões acerca do desafio da institucionalização da EaD na RFEPCT, e, nesse sentido, o grupo sinaliza ainda para a emergência de outras pautas fundamentais que deveriam se colocar na agenda institucional. Portanto, para além da questão orçamentária, outros pontos se colocariam no rol de interesse da rede no tocante à EaD:

- a) Criação do Fórum de Dirigentes de EaD.
- b) Criação de cargos e funções que contemplem os Institutos Federais, de forma a criar estruturas de atendimento para a modalidade.
- c) Adequação do RAP para contemplar os alunos de EaD.

Apesar da pertinência dos apontamentos contidos no GT de institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016, que obtiveram, inclusive, a aprovação do CONIF, tais proposições não se concretizaram em virtude das mudanças de governo ocorridas em 2016 e que impactaram a gestão do MEC, não sendo, portanto, efetivadas e implementadas no período.

GT FDE/CONIF/2016-2017

Apesar do GT de institucionalização da EaD SETEC/MEC/2016 ter sido descontinuado, o debate em torno da institucionalização da EaD na RFEPCT não foi interrompido, apesar das mudanças governamentais – pelo fato das discussões pertinentes à institucionalização da EaD não terem cessado, e ainda em 2016, instituiu-se um novo GT no âmbito do FDE/CONIF para dar andamento aos trabalhos. Como já destacado, esse movimento tem considerável importância, tendo em vista que, pela primeira vez, de forma mais efetiva, a modalidade a distância foi incorporada pelo CONIF a partir das pautas de gestores e de vários especialistas da própria rede.

Fica bastante evidente que, no caso deste GT, pelos aspectos anteriormente evidenciados, há um ganho considerável no que se refere ao nível da maturação das pautas, já que os caminhos para a institucionalização parecem ter se tornado, por assim dizer, bem mais claros quanto à

possibilidade de se entender que o delineamento de políticas institucionais para a EaD era um caminho a ser seguido, uma decisão sem volta para a RFEPCT.

No relatório desse GT, avançou-se na proposta de carga horária docente para EaD; na proposta de MO/CONIF para a modalidade, com sugestões mais factíveis quanto ao dimensionamento de cargos e funções; assim como na estruturação de núcleos gestores para a área. Referido documento ainda destacou modelos de EaD privilegiados por toda a rede, mapeando metodologias e apresentando propostas de indicadores concretos que foram apoiadas e aprovadas pelo CONIF.

O relatório final com o resultado das discussões realizadas no biênio 2016-2017 é publicado em agosto de 2017. Inicialmente, esse texto oferece conceituação sobre EaD e delinea potencialidades da modalidade no âmbito da democratização de seu acesso por pessoas com deficiência, pelo público trabalhador e pela população de localidades interioranas. O texto ainda aborda a capacidade que a EaD tem de flexibilizar estudos e dar capilaridade interna à oferta de cursos e matrículas, bem como a sua pujança no atendimento às metas do PNE. O relatório produzido também pontua como a modalidade pode proporcionar a melhoria de indicadores institucionais, como o RAP, e como pode apoiar o ensino presencial, inclusive colaborando com as políticas de Educação e Tecnologia.

O documento cita ainda a expansão da EaD e a importância dos programas de fomento dentro da lógica defendida pelos GT's, que acreditam ser possível a coexistência entre políticas externas e ofertas institucionais. Em referido texto, também se reforça o entendimento da falsa dicotomia entre educação presencial e a distância, defendendo propostas no âmbito de uma Educação Híbrida. A partir dessas justificativas, o texto sinaliza a importância da institucionalização da EaD, não só no sentido das ofertas da modalidade, mas também quanto a sua utilização em cursos presenciais. O referido relatório também apresenta os principais desafios desse processo: normatizar a carga horária docente, discutir acerca da utilização de metodologias específicas, pontuar novo modelo de oferta com uso de polos associados e uma nova matriz de financiamento.

O GT realizou atividades entre 2016-2017 com os seguintes objetivos:

- a) Refletir sobre modelos de EaD utilizados na rede.

- b) Propor diretrizes de esforço docente.
- c) Sugerir estruturas organizacionais para institucionalização da EaD.
- d) Discutir metodologias de oferta.
- e) Propor adequações na matriz orçamentária para EaD.
- f) Sugerir adequações para indicadores EaD.

Foram realizados levantamentos por meio de formulários junto às instituições da RFEPCT, assim como também foram realizadas reuniões conjuntas com outros fóruns do CONIF, para além do FDE, e discussões com a própria SETEC/MEC. Estabeleceram-se, assim, interlocuções com o FORPLAN para consolidação de avanços na elaboração da proposta orçamentária: o FDI atuou na esfera da elaboração de indicadores e o SETEC/MEC atuou no debate para propor dimensionamentos de cargos e funções e a estruturação de núcleos gestores EaD. Uma característica desse GT, portanto, era estabelecer agrupamento de pautas de grupos de trabalho desenvolvidos anteriormente.

O grupo realizou o mapeamento das estruturas de EaD vigentes na RFEPCT, incluindo levantamento de cargos e funções, infraestrutura física, relação de sedes e polos, quantitativo de servidores, cursos e ofertas de programas de fomento, assim como dos formatos privilegiados pelos institutos. O GT ainda elaborou proposta de esforço docente para regulamentação na rede de forma a contemplar as atividades a distância, proposta esta que foi aprovada no CONIF e incluía tempo para preparação de materiais, a criação da função de professor mediador e estabelecia a equivalência de cargas horárias presenciais e a distância. Outras funções como *design* educacional, coordenador de polo e coordenador de TCC também foram incorporadas como atividade docente, possibilitando viabilizar ofertas na modalidade. Cabe ressaltar que estas proposições foram incorporadas na íntegra pela PORTARIA N. 983, de 18 de novembro de 2020, que é a normativa atual que regulamenta as atividades docentes na RFEPCT.

No que diz respeito à estruturação de núcleos gestores, também foi aprovada no CONIF proposta apresentada pelo GT delineando 05 (cinco) níveis de estrutura organizacional para a gestão da EaD na rede nas formas de a) Núcleo/Diretoria de EaD; b) Centro de Referência em EaD sem oferta própria; c) Centro de Referência em EaD com oferta própria; d) *Campus* Avançado Gestor de EaD; e e) *Campus* Gestor de EaD.

Nos estudos procedidos pelo grupo, e com base nos levantamentos realizados nos Institutos Federais, foram organizados 05 (cinco) modelos com a descrição de metodologias de base para oferta de EaD, tanto no plano de cursos, como no plano de disciplinas. O quadro estruturado no relatório tinha como intuito servir como referência na esfera da institucionalização da modalidade: nele se apresenta como as instituições têm executado seus projetos e ações de EaD - o Modelo I, desenvolvido e apresentado no quadro anteriormente mencionado, é mais próximo do *modus operandi* dos programas externos, com uso de AVA, atividades/avaliações a distância e presenciais e docentes divididos nas funções de planejamento de disciplinas e mediação pedagógica. Há apoio presencial em polos. O Modelo II, também expresso em quadro anteriormente citado, é semelhante ao primeiro, com a diferença da docência ser compartilhada/coletiva e sem apoio presencial de polos. No Modelo III, a prevalência é das aulas transmitidas *online*, complementadas pelo AVA e com atividades/avaliações a distância e presenciais. No Modelo IV, opta-se pela inexistência de atividades/atendimentos presenciais em acordo com a legislação e com a utilização de ambientes virtuais, plataformas MOOC e formato de cursos livres. Por fim, o Modelo V se refere às disciplinas EaD do ensino presencial, as quais podem ser ofertadas inteira ou parcialmente na modalidade a distância, servindo apenas de apoio ao presencial, ou com a implantação de uma única disciplina para vários cursos, dentro da concepção de Educação Híbrida.

Na parte referente à proposta de matriz orçamentária para EaD, o relatório consolidou a proposta já encaminhada pelo GT anterior de 2016 - proposta esta mais condizente com a realidade da modalidade na RFEPCT em tempos de esgotamento dos programas federais. Conforme se adiantou, já em 2010, a rede contava com recursos de custeio e assistência estudantil para EaD para cursos oriundos de fomento externo, mas, com a mudança de cenário, fez-se necessário repensar o financiamento da modalidade, pois houve diminuição considerável de ofertas oriundas da UAB e e-Tec. Logo, os recursos para manter a EaD em funcionamento começaram a não mais existir nos moldes anteriores, e, para viabilizar sua oferta institucional, fez-se preciso reconsiderar as fontes de investimentos.

Foi assim necessário estabelecer parâmetros orçamentários para a manutenção de materiais, laboratórios, servidores específicos, dentre outras despesas gerais, como diárias, capacitação e equipamentos. Outra revisão já alertada no relatório colocou-se na esfera dos modelos de ofertas, haja vista ter se tornado absolutamente essencial a revisão das estruturas vigentes de

polos de apoio presenciais, principalmente daqueles que ainda contavam com mediação política, institucional e jurídica do MEC.

Outro ponto com avanços importantes diz respeito ao desenho de uma proposta inicial para a utilização de indicadores institucionais de EaD para a RFEPCT. Nesse sentido, a proposta de indicadores se relaciona tanto com as disciplinas, quanto com os cursos de EaD, e deve ser implantada pelos núcleos gestores de EaD para fins de monitoramento da modalidade.

Por ser algo ainda incipiente na RFEPCT, o GT até esboçou um modelo de indicadores a partir de alguns itens específicos, como taxas de evasão, verticalização, RAP, entre outros pilares. No entanto, e para fins de implementação, essa questão precisaria ser aperfeiçoada na rede. Outros temas importantes e relacionados à EaD ficaram em suspenso, devendo ser tratados por GT's subsequentes. O GT, ao final do relatório, elege alguns desses tópicos de interesse: mobilidade docente, fomento híbrido, assistência estudantil, entre outros.

APÊNDICE – E

DIRETRIZES ORGANIZACIONAIS PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA RFEPC

Levantamento acerca da institucionalização da EaD na rede em 2016

A publicação eletrônica *Retrato da institucionalização da EaD na Rede Federal* é um artigo publicado pelos professores Vanessa Battestin, Denio Arantes, Simone Santos e Miguel Zamberlan, no livro **Análise e Financiamentos das Políticas Públicas**, no ano de 2019. Em tal texto, são apresentados alguns elementos que enriquecem o entendimento acerca da etapa da formulação da política em rede para a EaD no âmbito dos Institutos Federais – cabe ressaltar que referida publicação, a qual trata de dados obtidos e socializados pelo levantamento realizado em 2016 junto às instituições, traz os primeiros apontamentos sobre o retrato e o panorama do processo de institucionalização da EaD na RFEPC no período citado.

No livro de Battestin *et. al.*, destaca-se que o movimento pela institucionalização da EaD na rede tem sido permanente na busca de implementar melhorias para essa modalidade e fazer propostas ao governo para sua consolidação. Salienta-se ainda que, devido à falta de diretrizes do MEC para EaD, resultados mostram grande diversidade de cenários no plano da institucionalização, com carência de cursos e a dependência ainda persistente dos programas externos, além de ausência de definições quanto à estrutura e padrões de oferta e funcionamento, apesar do longo trabalho realizado nos últimos 10 (dez) anos.

O artigo também contextualiza a considerável redução e diminuição de recursos de custeio e bolsas oriundas de programas externos como UAB e e-Tec, a partir de 2014, bem como o congelamento de valores repassados às instituições. Ainda são pontuadas as mudanças ocorridas em termos de legislação, fatores que impactaram principalmente as ofertas por parte das instituições públicas.

Diante do cenário explicitado, aponta-se para a necessidade de se caminhar em direção à institucionalização da EaD, processo que já vinha sendo percebido na RFEPC para a continuidade das ofertas, seja no âmbito dos cursos, do apoio ao ensino presencial, seja com ou sem fomento externo. Tal impulso é localizado na publicação com mais ênfase no contexto de

2014, quando o movimento da institucionalização apresentou inúmeros desafios, como a normatização de carga horária, o desenvolvimento de metodologias para a modalidade e de modelos de oferta e financiamento.

Do ponto de vista da estrutura de gestão, o artigo supracitado apresenta o retrato de como se encontrava, na época da publicação, a distribuição dos núcleos gestores de EaD, com apenas 01 (um) *campus* dedicado para a modalidade - na ocasião, também eram ofertados cursos presenciais. Cabe ressaltar que, no caso desse *campus* específico, metas e pactuações se davam de forma convencional em relação a outras unidades acadêmicas presenciais, já que o MEC não autorizou o funcionamento do *campus* como exclusivo para a EaD.

Em referido trabalho, há ainda a apresentação do desenho das estruturas de EaD na RFEPECT, na qual se encontram 05 (cinco) centros de referência, 21 (vinte e uma) diretorias de EaD, 07 (sete) coordenações e 04 (quatro) estruturas de outros tipos. O artigo ainda se debruça sobre o grau de autonomia dos núcleos gestores: a maioria é subordinada à PROEN (61%) e 37% à reitoria, o que reforçaria o entendimento da EaD como atividade de ensino. Nesse aspecto, existe um distanciamento da EaD com a extensão, a pesquisa e o desenvolvimento institucional, por exemplo.

Existem instituições, no entanto, que tentam ampliar essa perspectiva contando com estruturas dentro de um desenho mais transversal; tal tendência, entretanto, é minoria, deve-se dizer. Alguns núcleos, porém, se colocam como unidades acadêmicas, inclusive ofertando educação presencial, o que pode abrir caminho para práticas de Educação Híbrida. Outros núcleos estão estruturados fisicamente de forma mais independente: 02 (dois) possuem sedes próprias e 09 (nove) estão em locais cedidos/alugados; os demais compartilham locais no *campus* ou na reitoria, o que sinaliza para uma estrutura ainda centralizada da EaD. Os serviços mais comuns prestados pelos núcleos de EaD são na parte de administração do AVA, da produção de materiais didático-pedagógicos, da oferta de cursos, dos apoios ao ensino presencial, da utilização de TDIC e da elaboração de PPCs, além de atividades de pesquisa.

Com relação à questão dos polos de apoio presenciais, das 38 (trinta e oito) instituições, 29 (vinte e nove) usam os *campi* como polos e 19 (dezenove) dispõem de alguma estrutura de EaD no *campus* - esses são elementos a se considerar na institucionalização: unidades como polos de apoio presencial, infraestrutura adequada para oferta e pessoal qualificado, aspectos

facilitadores de integração e que podem levar a melhores indicadores, à redução de custos e a deslocamentos (essa cultura difundida nos *campi* contribui para a cultura institucional da EaD).

No caso da política de EaD em rede dos Institutos Federais, o polo associado se coloca como fundamental para o fortalecimento das ações institucionais, do ponto de vista da otimização do corpo docente, melhoria de indicadores e incremento do custo-benefício das ofertas.

No âmbito dos tipos de curso, a maioria oferta e-Tec 33 (trinta e três) e 13 (treze) UAB, com 11 (onze) dispondo de cursos próprios. Se, por um lado, se mostra as primeiras experiências de institucionalização, por outro são poucas ainda essas iniciativas. Com relação aos tipos/níveis de cursos, a maior concentração é de cursos técnicos, seguido de pós e FIC. Nesse sentido, há um alinhamento com a rede federal: 50% das vagas são para o nível técnico. Deve-se ressaltar ainda que o FIC é uma tendência atual de cursos massivos de atendimentos pontuais e específicos. *Stricto Sensu* e graduação são mais regulados e precisam de maior expansão.

Na esfera da responsabilidade da oferta, a maioria oferta cursos tanto nos *campi*, quanto no núcleo: 24 (vinte e quatro) ofertam cursos - 06 (seis) ofertam exclusivamente nos *campi* e 08 (oito) concentram-se no núcleo. Isso sinaliza possibilidade mais aberta, oportunizando maior expansão da EaD. No âmbito das matrículas, a maioria (82%) é realizada por *campus* ofertante - núcleos que são unidades acadêmicas possuem matrículas (há ainda outras formas de matrícula no polo). Com o fato das matrículas impactarem o repasse de recursos, observa-se que o núcleo gerencia apenas seus recursos próprios e de matriz, os demais *campi* fazem a gestão do seu orçamento. Há de se ressaltar ainda a existência de modelos mistos com fomento externo/interno e formas alternativas de distribuição.

Esse processo de organização é recente e tem apresentado desafios para as instituições, principalmente em virtude da transição necessária com relação aos programas externos. De tal forma, a gestão da EaD pública irá necessitar evidentemente de ajustes durante os percursos dos processos de institucionalização, seja no plano dos desenhos e modelos de oferta, seja no plano orçamentário, promovendo articulação com a gestão institucional e pedagógica.

No que se refere à gestão de pessoas, um ponto a se ressaltar é o da alocação de servidores efetivos na EaD - essa é uma realidade incipiente na rede, apesar do grande peso para a institucionalização. Há maior expressão de pedagogos e TAES envolvidos na EaD, mas esses

já fazem parte do quadro funcional; outros profissionais, contudo, como *designers*, diagramadores etc. são menos comuns.

Esse tema tem sido preocupação da RFEPCT desde os primeiros GT's, ainda em 2010, quando os debates em torno da institucionalização da EaD se iniciaram. No serviço público, particularmente, esse parece ser um grande gargalo, tendo em vista que a dinâmica de contratação de novos colaboradores passa muitas vezes pela realização de concursos públicos, o que nem sempre é uma equação fácil de resolver.

Além disso, outros fatores como a regulamentação das atividades de docentes e técnicos, a segurança jurídica do trabalho desenvolvido pelos tutores, por exemplo, trazem inúmeros desafios do ponto de vista legal e trabalhista para o estabelecimento de uma articulação institucional mais direta com as políticas de gestão de pessoas – tais fatores parecem se colocar como impedimentos concretos para se progredir na direção de políticas institucionais sólidas e consolidadas para EaD.

Com relação aos cargos de direção e funções gratificadas para apoiar a gestão da EaD e estruturar os organogramas da área, aspecto fundamental para o desenvolvimento da modalidade nas instituições, ainda existe uma carência desses cargos. Existe a predominância de uma única CD3 para os núcleos gestores, apenas uma instituição tem CD2. Nesse particular, são 24 (vinte e quatro) com CD3, 12 (doze) com CD4, 18 (dezoito) com FG1 e 16 (dezesseis) com FG2. No âmbito da distribuição de servidores (efetivos, bolsistas e estagiários) em núcleos e polos, apenas 02 (dois) núcleos não possuem servidores efetivos, os demais 17 (dezessete) possuem até 05 (cinco), 09 (nove) possuem até 06 (seis) a 10 (dez), 05 (cinco) possuem entre 11 (onze) e 20 (vinte) e 04 (quatro) possuem mais de 20 (vinte). Nos polos, 16 (dezesseis) instituições possuem até 05 (cinco) servidores efetivos, e isso é um aspecto fundamental da institucionalização.

Os profissionais que atuam nos cursos institucionais são diferentes do padrão com fomento, no qual se destacam coordenadores de curso, conteudistas/formadores e pedagogos, além de secretários de curso e tutoria a distância - outros profissionais e funções são diminutos. Na questão dos polos, esse se coloca também como grande desafio da institucionalização, 23% ofertam cursos usando apenas 01 (um) polo por dificuldades de alocar servidores efetivos,

especialmente tutores que são sazonais. Na esfera do esforço docente, 76% ainda não regulamentaram as atividades EaD, mostrando baixo grau de regulamentação, o que pontua o não entendimento desta atividade docente como regular.

O artigo a respeito do retrato da institucionalização da EaD na RFEPCT conclui que o grau dessa institucionalização ainda é bem distinto, com muitas instituições incipientes, outras numa fase mediana e poucas em fase avançada. O artigo tenta demonstrar o retrato do processo como resultado das atividades dos GT's para que a EaD seja incorporada nas instituições como atividade regular e numa perspectiva de Educação Híbrida, na qual a educação presencial e a distância coexistam.

O levantamento mostra que o processo de institucionalização da EaD deverá se caracterizar por ser lento e prolongado, já que exige mudança de cultura e reorganização institucional. Assim, cada instituto/*campus* terá seu tempo em função das diferenças e da diversidade das realidades, além de existirem opções políticas e de modelos de gestão variadas (MILL, 2021). Tudo isso deve ser considerado, portanto, normal dentro do movimento da transição: uns vão buscar legitimar a modalidade, outros vão lidar com a resistência, outros ainda estarão em fase de planejamento, dando seus primeiros passos, e terão aqueles que já se encontrarão em fase mais avançada, a da execução, avaliando processos e corrigindo rumos.

A publicação ainda evidencia que a falta de diretrizes do MEC para a institucionalização da EaD fez com que as instituições tomassem caminhos distintos, tendo assim um retrato diversificado. O CONIF, apesar de ter iniciado discussões, também não obteve avanços significativos para oferecer diretrizes até pelo menos 2016 - a rede carecia, até aquele momento, da oferta de cursos institucionais, pois era dependente dos programas externos, implicando num quantitativo pequeno de estudantes se comparado com as instituições privadas, por exemplo.

A falta de diretrizes claras e a não distinção na matriz orçamentária até 2018 foram impeditivos para que não fossem alcançados avanços no campo da institucionalização, pois os gastos de cursos próprios são maiores, haja vista não se contar com bolsistas, nem recursos de custeio e capital adicionais. Faltava uma estrutura melhor definida para gestão da EaD, funções e pessoal efetivo para modalidade, além de estrutura física adequada.

Nesse particular, a rede necessitava de melhor debate sobre Educação Híbrida, isto é, sobre a indissociabilidade da EaD com o presencial, além de desenvolvimentos de projetos em rede, a utilização de *campi* como polos visando dar capilaridade as ofertas e o aprofundamento de discussões sobre mobilidade docente. Outros fatores como fomento híbrido, acomodando recursos próprios e externos, avanço na discussão de indicadores, assistência estudantil para EaD e ajustes/atualizações na matriz orçamentária para a melhoria e o desenvolvimento perene de políticas institucionais para a modalidade também mereciam ser melhor pontuados.

Diretrizes para a Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: Módulo Histórico e o Retrato da Institucionalização da EaD em 2018

O módulo histórico da publicação “Diretrizes para a Educação a Distância na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica” é um *e-book* organizado por Battestin e Zamberlan (2019) e lançado com o apoio e aprovação do CONIF.

O documento, assim como outros documentos dos outros dois módulos, foi elaborado no contexto do GT FDE/CONIF/2018-2019, como continuidade do GT 2016/2017. Diferente dos outros GT's, esse grupo já dispunha de grau de amadurecimento maior, e com base em alguns dados concretos sobre a realidade da rede organizou material na forma de diretrizes organizacionais e orientações com o intuito de servirem como referencial básico, uma vez apresentarem recomendações para que os Institutos Federais e demais membros da rede desenvolvessem suas próprias políticas institucionais no campo da EaD.

No presente módulo, são socializados 02 (dois) levantamentos que reúnem informações sobre os primeiros passos na institucionalização da EaD na RFEPCT. O primeiro de 2016, já discutido acima na publicação eletrônica *Retrato da institucionalização da EaD na Rede Federal*, e o segundo de 2018, com atualizações.

O *Retrato da institucionalização da EaD* (2018) é um trabalho do GT EaD institucionalização FDE/CONIF 2018-2019, que, com base nos formulários de 2016, inseriu novos questionamentos, num total de 79 (setenta e nove) itens para compreender o *status* de institucionalização da EaD na rede. Das 41 (quarenta e uma) instituições, 37 (trinta e sete) responderam, incluindo os 05 (cinco) institutos mineiros.

No tocante aos modelos e metodologias de oferta, por exemplo, o GT elaborou quadro com as opções feitas pelas instituições do ponto de vista da execução de práticas e estratégias para o oferecimento de cursos. O quadro se constitui em um compilado com sugestões para o desenvolvimento de ofertas institucionalizadas na RFEPCT.

Figura 20 - Modelos e metodologias CONIF para EaD

MODELO E METODOLOGIAS UTILIZADAS PARA OFERTAS DE CURSOS EAD INSTITUCIONALIZADOS
Utiliza principalmente o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), com atividades e avaliações a distância e presenciais. Alguns docentes planejam disciplinas e outros realizam apenas a mediação pedagógica, com apoio presencial nos polos.
Disciplinas a distância em cursos presenciais. Pode ser uma disciplina inteira em um curso presencial, pode ser parcial, pode ser apenas apoio, pode ser, ainda, uma disciplina a distância comum a vários cursos.
Utiliza principalmente o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), com atividades e avaliações a distância e presenciais, docência coletiva ou compartilhada, sem apoio presencial pedagógico nos polos.
Não possui atividades e atendimentos presenciais, respeitada a legislação. Baseia-se em ambientes virtuais de aprendizagem ou ambientes específicos para cursos MOOC.
Utiliza principalmente a transmissão de aulas online, complementadas com recursos disponibilizados no AVA, com atividades e avaliações a distância e presenciais.
Nenhum deles ou não se aplica.

Fonte: CONIF, 2019.

O documento destaca que as instituições usam modelos semelhantes com e sem fomento, com base nos cursos já existentes. Outro ponto que chama a atenção é que 15 (quinze) das 37 (trinta e sete) instituições dispõem de ofertas no âmbito da inclusão de disciplinas EaD em cursos presenciais - esta última questão pode ser considerada estratégica na institucionalização da EaD por não dissociar o presencial das políticas de EaD, caminhando na direção da concepção epistemológica privilegiada pela RFEPCT quanto às diretrizes organizacionais publicadas.

Desse modo, na compilação dos dados nacionais, a utilização/adaptação de modelos e metodologias mostram um cenário diversificado no interior das instituições. Alguns estabelecimentos investem fortemente na utilização de AVA, no âmbito da capacitação de servidores, especialmente os efetivos, inclusive para atuar na EaD, o que mostra, no plano da

política para a modalidade, articulação com a política de gestão de pessoas. Algumas instituições, por sua vez, dispõem de professores voluntários. Ainda há outras instituições que certamente utilizarão a *expertise* de programas externos para executar seus projetos de cursos institucionalizados.

Existem instituições que não iniciaram a institucionalização e estão se planejando para ofertar cursos no futuro; já outras têm feito investimentos diferenciados com base nas experiências com a oferta de MOOCS, sinalizando articulação com a extensão. Outros estabelecimentos, porém, atuam com financiamento parcial de suas ofertas, enquanto outras ainda definem a metodologia de funcionamento com os cursos em andamento, em acordo com a realidade encontrada durante a execução.

No texto das diretrizes, na parte relativa aos modelos e metodologias de oferta, existem propostas em que apenas TCC's ocorrem presencialmente; há ainda o relato de algumas ações de estabelecimentos que optam pela avaliação exclusivamente *online*. Outros IF's mobilizam profissionais com perfil diferente da tutoria para trabalho no polo na realização das atividades a serem executadas nesse ambiente. Algumas instituições também estabelecem que a atuação do tutor depende da localização do polo.

Ainda no plano do desenho das ofertas, em relação ao número médio de alunos por professor mediador no desenvolvimento das ofertas, os estabelecimentos têm utilizado como base o seguinte referencial:

Quadro 16 - Referencial de Quantitativo de Estudantes por Professor Mediador na RFEPCT

QUANTITATIVO DE ESTUDANTES POR MEDIADOR	
Cenário A	36 a 50 alunos por mediador
Cenário B	21 a 35 alunos por mediador
Cenário C	51 a 100 alunos por mediador
Cenário D	Acima de 100 alunos por mediador

Fonte: CONIF, 2019.

Parte considerável de instituições têm trabalhado com o cenário B, tendo a preocupação de manter a qualidade de suas ofertas. Um número menor de institutos tem apostado nos cenários C e D, buscando alavancar e provavelmente melhorar sua eficiência acadêmica. No plano das Regulamentações de Atividade Docentes (RAD's), os IF's, tem se garantido isonomia entre as

cargas horárias da EaD e ensino presencial, o que também indica sinalização para a manutenção da qualidade dos cursos.

No caso das diretrizes organizacionais do CONIF, demonstra-se que o padrão adotado pela RFEPCT tem ido em direção da garantia de condições mínimas para a qualidade dos cursos. Isso também tem se mostrado na definição da relação quantitativa de estudantes por professor-tutor ou função de mediação.

Fica clara, em relação ao debate realizado nas diretrizes organizacionais do CONIF, a preocupação em mapear, ainda que de forma genérica, alguns Modelos/Desenhos Institucionais de oferta e metodologias para o desenvolvimento da EaD na rede. Nesse caso, parece que o interesse das recomendações das diretrizes se concentra em não só estruturar, mas oferecer alguns parâmetros no sentido de organizar alguns Modelos/Desenhos Institucionais de oferta e metodologias que possam servir de base para a adoção por parte dos estabelecimentos da RFEPCT.

No âmbito dos desenhos, especificamente, o documento apresenta padrões com e sem polos de apoio presencial, modelos que optam por se desenvolver cursos com ou sem a participação de tutorias, e, quando é o caso, parâmetros de quantitativo com a equivalência tutor por aluno, além de ofertas de natureza mais autoinstrucional, como é o caso das propostas de natureza massiva. Os parâmetros do CONIF oferecem, ainda que de forma básica, alguns rumos para que os IF's, a partir da própria realidade da RFEPCT, se organizem em torno de modelos concretos para a oferta de EaD no plano institucional.

As diretrizes de EaD para a rede ainda trazem em seu texto como as instituições e seus documentos oficiais incorporaram a EaD no âmbito dos processos de institucionalização. No levantamento realizado em 2018, por exemplo, e que resultou na publicação das diretrizes do CONIF, foi observado que documentos como PDI, regimento, resoluções de EaD em cursos presenciais, regulamento EaD de cursos por nível, regulamentação docente e regulamento de núcleos gestores são absorvidos pelos institutos.

Nas diretrizes, afirma-se ainda que outros documentos diversos, como aqueles relativos à organização dos polos, documentos de certificação, notas técnicas, portarias, resoluções

complementares, orientações/normas orçamentárias e políticas de formação/capacitação também incorporam a modalidade de forma diversificada.

Com relação ao processo de gestão de recursos financeiros, tomando como base cursos institucionalizados, o retrato da institucionalização procedida em 2018 pelo GT de Institucionalização da EaD FDE/CONIF evidenciou algumas tendências. Em geral, há concentração do recebimento das verbas pela unidade ofertante, independente desta ser o Núcleo Gestor de EaD, quando esse se constitui sede ou os *campi*. Segundo o levantamento realizado, 33 (trinta e três) dos 37(trinta e sete) institutos ficam responsáveis pela gestão financeira dos cursos institucionalizados quando as ofertas partem dos próprios Núcleos Gestores de EaD. Quando as ofertas partem dos *campi*, 27 (vinte e sete) dos 37(trinta e sete) institutos concentram essa gestão financeira de cursos próprios nos *campi* ofertantes.

Em relação ao registro das matrículas, há a concentração das mesmas nos *campi* ofertantes, com proporção considerável de registro em unidades gestoras de EaD e em menor proporção nos *campi* que são polos associados - essa divisão de registro das matrículas impacta no recebimento de recursos na matriz orçamentária do CONIF. Ainda no tocante a esse gerenciamento de verbas recebidas para a EaD, sob a distribuição de recursos vinculada à matriz orçamentária do CONIF, 70% das instituições aproximadamente seguem o padrão estabelecido pelo CONIF para a repartição das verbas recebidas, e 30% possuem regras complementares.

Conforme se apresentou, a MO/CONIF estabelece que 10% dos recursos são distribuídos igualmente para todas as instituições e são direcionados para os núcleos/unidades gestoras de EaD - os *campi* ofertantes contam com recursos de suas matrículas. Existem instituições que optam por estabelecer novas divisões entre *campi* e *campi* avançados e entre polos e polos associados, constituindo suas próprias normas internas de distribuição dos recursos de forma a atender suas realidades de oferta e gestão. O levantamento do GT identificou alguns modelos de distribuição com diversas porcentagens diferentes entre unidade gestora, polos associados ofertantes e *campus* gestor do curso: há casos de compartilhamento de recursos entre unidade gestora e *campus*, o que depende do número de matrículas.

No plano dos indicadores para EaD, as diretrizes recuperam o debate já realizado pelo GT de EaD/2016 sobre a necessidade de delinear alguns pontos para monitoramento da modalidade na rede federal. Assim, mapearam-se iniciativas e sugestões para avanço dessa matéria, que se

apresentou como indicadores para acompanhamento dos aspectos referentes ao PDI, CPA, cálculo aluno-equivalente, SISTEC, CENSUP, taxas de evasão/abandono, referenciais de qualidade do MEC, relatórios de gestão, termos de acordos e metas, RAP, dados de demanda regional reprimida e índice de efetividade similar a cursos presenciais.

Por fim, as diretrizes de EaD da rede federal “modulo histórico” realiza um mapeamento com as principais dificuldades dos IF's com relação à institucionalização da modalidade. Nesse particular, as percepções das instituições sobre as dificuldades na tarefa de institucionalizar a EaD na rede são muitas, tais como:

- A falta de uma cultura institucional de EaD.
- Infraestrutura inadequada.
- Necessidades de pessoal e funções/cargos.
- Cultura inversa dos programas externos e pagamento de bolsas.
- A falta de políticas de formação e capacitação para EaD.
- Engessamento e amarras da legislação dos programas para promover uma transição harmoniosa das ofertas externas para as políticas internas.
- Burocratização dos processos de EaD pela alta gestão, particularmente, Reitoria e Pró-Reitorias.
- Indefinição de uma estrutura mínima para EaD do ponto de vista da organização/gestão da modalidade.
- Mentalidade retrógada de novos gestores e problemas de transição política.
- Disputas e tensões de orçamento para uso dos recursos da EaD e/ou recursos insuficientes para manutenção da modalidade.
- Formas inadequadas de distribuição dos recursos, especialmente dentro do padrão de 10% da matriz linear para os núcleos gestores de EaD.
- Volume de recursos insuficientes, o que gera a busca de formas alternativas e normas complementares de distribuição.
- Preconceito com a modalidade em nível institucional.
- Dificuldades de gestão de polos no âmbito da logística.
- Necessidade de profissionalização de servidores para EaD.
- Necessidade de implantação de indicadores para EaD.
- Necessidade de inserir na pauta da EaD as discussões de RAD.

No âmbito das dificuldades enfrentadas pelos Institutos Federais na tarefa da institucionalização da EaD, alguns pontos merecem destaque. Em primeiro lugar, deve-se citar o desafio inerente ao próprio processo de institucionalização da EaD ainda recente na RFEPCCT. Em segundo lugar, obstáculos enfrentados no processo da gestão da modalidade que está em franco processo de transição. Em terceiro lugar, deve-se pontuar as disputas, os embates e os conflitos internos, que se relacionam ao papel dos atores de cada organização - ambientes de lutas e de enfrentamentos são considerados naturais no contexto da formulação de políticas, já que envolvem diferentes grupos de interesses.

Além das dificuldades encontradas pelas diretrizes do CONIF, também são apresentados os principais avanços obtidos pela EaD dos institutos no plano da institucionalização na rede. Esses avanços podem ser reconhecidos como:

- O fato da rede ter iniciado as ofertas institucionais.
- A existência de programas institucionais de bolsas para a modalidade.
- A definição de políticas para a modalidade em plano institucional.
- A definição da EaD como prioridade de gestão com engajamento institucional envolvendo a área.
- A inclusão da EaD nos documentos institucionais.
- O estabelecimento de uma estrutura organizacional dedicada a EaD, por meio de diretoria, *campus* ou centro de referência.
- A alocação de profissionais e recursos para EaD.
- A existência de cursos de formação de professores para oferta de EaD.
- A implantação de ofertas presenciais tendo a EaD como metodologia.
- Os investimentos em produção audiovisual para suportar ofertas.

As diretrizes também identificam as contribuições do movimento de institucionalização da EaD para a RFEPCCT, tais como:

- A existência de eventos e discussões institucionais sobre o tema, que ajudam na consolidação da modalidade.
- Colaboração entre instituições com *expertise* para colaborar com aquelas iniciantes, particularmente no âmbito do trabalho em rede.

- Contribuição dos GT's para a definição de políticas tais como a estruturação dos núcleos gestores, as diretrizes orçamentárias, as sugestões metodológicas, a definição de carga horária docente para EaD, entre outros, oferecendo rumos importantes para os processos de institucionalização.

Diretrizes para a Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: Módulo Estrutural

O módulo estrutural da publicação “Diretrizes para a Educação a Distância na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica” é o segundo *e-book* da série também organizado por Battestin e Zamberlan (2019) e lançado com o apoio e a aprovação do CONIF.

O *e-book* em questão contextualiza a EaD na rede quanto ao sentido da percepção de que a política para a modalidade não poderia ser dependente dos programas externos em função da sua redução concreta e das ameaças de extinção. Nesse cenário, o texto afirma que a institucionalização traz diversos desafios para as instituições, como as distribuições de carga horária docente, a adoção de desenhos pedagógicos e metodologias específicas de oferta, modelos de financiamento, dentre outros, reafirmando premissas delineadas no módulo histórico das diretrizes.

No módulo estrutural, retoma-se as propostas do GT de EaD CONIF/FDE/2016-2017, mas adaptando-as e dando a elas caráter de diretrizes e orientações. De tal maneira, as proposições estão mais detalhadas e mais desenvolvidas, delineando sobre os modelos de oferta em EaD, recomendando expressamente orientações sobre esforço docente e sugerindo estruturas organizacionais e metodologias de oferta, além de estabelecer adequações de matriz orçamentária.

Diretrizes para a Educação a Distância da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: Módulo Legislação

O módulo legislação da publicação “Diretrizes para a Educação a Distância na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica” é o terceiro *e-book* da série organizado por Silva *et al.* (2020) e lançado com o apoio e a aprovação do CONIF. O volume trata de reunir e comentar a base legal da EaD no Brasil, desde a LDB/1996.

A publicação sobre a Legislação de EaD é uma tentativa de, no contexto da institucionalização da modalidade, oferecer pressupostos para a compreensão dos dispositivos legais que fundamentam esse tipo específico de fazer educação: o módulo é a tentativa de provocar reflexão crítica acerca dos elementos normativos fundantes para o processo de planejamento e gestão da EaD.

A legislação de EaD no Brasil cabe salientar, é posicionada a partir da oficialização dessa modalidade no contexto da LDB/1996 e do antigo decreto 5.622 de 2005¹²⁴, o qual regulamentou o art. 80 (oitenta) dessa lei de diretrizes e bases. Segundo o documento, até 2016, a legislação de EaD passou por poucas mudanças/atualizações, não acompanhando o progresso das matrículas e dos processos de inovação tecnológica.

O módulo legislação é uma síntese dos dispositivos legais para compreensão dos impactos que as normativas têm para a gestão da EaD na RFEPCT. O volume organiza a legislação de EaD por ordem cronológica e as comenta considerando os níveis ensino. Dá-se destaque aos decretos, portarias, resoluções, pareceres e instruções.

O Quadro a seguir lista as legislações citadas e comentadas pelo módulo do CONIF:

Quadro 17 - Relação da Legislação Nacional de EaD

Quadro 01: Análise da Legislação de EaD - 2007-2019

Análise Legislação EaD Rede Federal		Legenda:  Técnico  Graduação  Pós-graduação
O Grupo de Trabalho de Educação a Distância do Conif realizou em 2019 uma análise das legislações a distância para apoiar a Rede Federal e difundir o conhecimento referente ao tema		
2007	Referenciais de Qualidade para o Ensino a Distância  Constituem indicadores que servem para orientar as instituições quanto aos Projetos Pedagógicos de Cursos de graduação a distância.	Temas Oferta de cursos a distância CH de cursos presenciais Credenciamento/Rede credenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação Pós-graduação
2012	Resolução CNE/CEB N° 6, de 20 de Setembro  Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.	Temas Ensino Médio

¹²⁴ O decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, foi revogado pelo decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017.

Análise Legislação EaD		Legenda:	
Rede Federal			Técnico
			Graduação
			Pós-graduação
2016	Resolução CNE/CEB N° 1, de 11 de Março  Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação Pós-graduação
2017	Decreto N° 9.057, de 25 de Maio  Regulamenta o art. 80 da Lei N° 9.394, de 20 de Dezembro de 1996 (Decreto da EaD).		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação Pós-graduação
2017	Portaria normativa N° 11, de 20 de Junho  Estabelece normas para o credenciamento de Instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade como Decreto N° 9.057, de 25 de maio de 2017.		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação Pós-graduação
2017	Portaria N° 872, de 06 de Julho  Aprova as diretrizes e requisitos mínimos para a utilização da modalidade de ensino a distância (EaD) e semipresencial para as capacitações previstas na Norma Regulamentadora N° 20.		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação Pós-graduação
2017	Resolução N° 7, de 11 de Dezembro  Estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> .		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Pós-graduação

Análise Legislação EaD		Legenda:	
Rede Federal			Técnico
			Graduação
			Pós-graduação
2017	Decreto N° 9.235, de 15 de Dezembro  Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino.		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação Pós-graduação
2017	Portaria N° 1.382, de 31 de Outubro  Aprova, em extratos, os indicadores dos Instrumentos de Avaliação Institucional Externa para os atos de credenciamento, recredenciamento e transformação de organização acadêmica nas modalidades presencial e a distância do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes.		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação
2017	Instrumento de Credenciamento Institucional - SINAES  Instrumentos de credenciamento e recredenciamento institucional para oferta de cursos na modalidade EaD.		Temas Oferta de cursos a distância CH de cursos presenciais Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação
2018	Portaria N° 315, de 04 de Abril  Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação <i>lato sensu</i> , nas modalidades presencial e a distância.		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação Pós-graduação
2018	Resolução N° 1, de 06 de Abril  Estabelece diretrizes e normas para a oferta dos cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> denominados cursos de especialização, no âmbito do Sistema Federal de Educação Superior.		Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Pós-graduação

Análise Legislação EaD		
Rede Federal		Legenda:  Técnico  Graduação  Pós-graduação
2018	Portaria N° 840, de 24 de Agosto  Dispõe sobre os procedimentos de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira referentes à avaliação de instituições de educação superior, de cursos de graduação e de desempenho acadêmico de estudantes.	Temas Credenciamento/Recredenciamento Regulação, supervisão e avaliação Graduação
2018	Parecer CNE/CES N° 146  Trata das Diretrizes Nacionais dos Cursos de Pós-graduação <i>Lato Sensu</i> e outras providências. Reexame do Parecer CNE/CES N° 245/2016.	Temas Oferta de cursos a distância Credenciamento/Recredenciamento Pós-graduação
2018	Instrução Normativa N° 2, de 21 de Novembro   Regulamenta o Capítulo II da Portaria Normativa N° 840, de 24 de Agosto de 2018.	Temas Regulação, supervisão e avaliação Graduação Pós-graduação
2018	Resolução N° 3, de 21 de Novembro  Atualiza as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.	Temas Ensino médio
2019	Portaria N° 2.117, de 6 de Dezembro  Dispõe sobre a oferta de carga horária na modalidade de Ensino a Distância - EaD em cursos de graduação presenciais.	Temas CH EaD em Cursos Presenciais Regulação/Supervisão e avaliação Graduação
2019	Portaria N° 90, de 24 de Abril  Dispõe sobre os programas de pós-graduação <i>stricto sensu</i> na modalidade a distância.	Temas Oferta de cursos a distância CH EaD em cursos presenciais Pós-graduação

Fonte: CONIF, 2019.

Cabe destacar que a parte de legislação das diretrizes traz normativas fundamentais para a oferta e a compreensão dos aspectos necessários à oferta de EaD, como os Referenciais de Qualidade da Educação Superior a Distância (RQESD/MEC), que, apesar de defasados, ainda representam um documento orientador de grande valor, assim como o Decreto 9.057/2017, que regulamenta a EaD no país. O módulo ainda apresenta as principais normas da EaD em articulação com a EP, abarcando as especificidades desse tipo de oferta e auxiliando nas reflexões acerca dos modelos, processos de gestão, planejamento e desenhos institucionais para a oferta no âmbito do entrecruzamento das 02 (duas) modalidades.

APÊNDICE F

CHECKLIST – INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EaD

Quadro 18 - Checklist – Dimensões de Institucionalização da EaD

REGULAMENTAÇÃO	Existência de Normativa Específica de EaD?	Sim			Não	
	Em caso de sim, qual a avaliação geral sobre o documento, em termos de seu papel de regulamentar a modalidade?	Totalmente Insatisfatório	Insatisfatório	Parcialmente Satisfatório	Satisfatório	Totalmente Satisfatório
	Nível de incorporação da EaD no PDI?	Totalmente Insatisfatório	Insatisfatório	Parcialmente Satisfatório	Satisfatório	Totalmente Satisfatório
	Nível de incorporação da EaD no PPI?	Totalmente Insatisfatório	Insatisfatório	Parcialmente Satisfatório	Satisfatório	Totalmente Satisfatório
	Nível de incorporação da EaD na RAD?	Totalmente Insatisfatório	Insatisfatório	Parcialmente Satisfatório	Satisfatório	Totalmente Satisfatório
	Nível de incorporação da EaD às demais áreas institucionais?	Totalmente Insatisfatório	Insatisfatório	Parcialmente Satisfatório	Satisfatório	Totalmente Satisfatório

DESENHOS E MODELOS	Qual modelo de oferta mais utilizado na organização de cursos institucionais?	Padrão Fomento Externo (Parceiros)	Padrão Fomento Interno (Associados)	Padrão Sede sem Polos (similar ao presencial)	Misto	Outro
	Em caso de modelo com polos, qual o quantitativo? Parceiros e/ou Associados?	Nenhum	01	02 a 05	06 a 10	Acima de 11
	Nível de institucionalização global (capilaridade de oferta por unidade)	Nenhuma	Até 25% de unidades ofertantes	Até 50% de unidades ofertantes	Entre 51 e 75% de unidades ofertantes	Acima de 76% de unidades ofertantes
	Modelo de Gestão de EaD privilegiado?	Coordenação/Diretoria Centralizada (Reitoria)	Modelo descentralizado nos campi (transversal)	Centro de Referência com ofertas próprias	Campus Gestor EaD	Outro
	Como se dá a organização do Ensino no âmbito dos desenhos didáticos privilegiados?	Padrão Programa de Fomento Externo	Padrão Otimizado ou Adaptado com base no Fomento Externo	Padrão Próprio	Padrão Presencial	Padrão EaD no presencial
	Qual a métrica de relação Professor/Aluno na EaD?	01 para até 25	01 para entre 26 e 50	01 para entre 51 e 100	Acima de 100	Outra métrica
	Qual a métrica de relação Mediador/Aluno na EaD?	01 para até 25	01 para entre 26 e 50	01 para entre 51 e 100	Acima de 100	Sem tutoria
	Qual desenho pedagógico privilegiado nas ofertas institucionais?	Desenho pedagógico fundamentado nas práticas de EaD (pouco fundamento na EP)		Desenho pedagógico fundamentado tanto nas práticas de EaD quanto nas práticas de EP		Desenho pedagógico fundamentado nas práticas de EP (EaD apenas como metodologia auxiliar)

FINANCIAMENTO	A EaD gera recursos na matriz para além da distribuição linear do CONIF?	Sim			Não	
	Qual é a relação entre recursos gerados pela EaD no orçamento institucional e o percentual de investimentos da área?	Os recursos gerados pela EaD são investidos em outras áreas institucionais.	Até 25% dos recursos gerados pela EaD são reinvestidos na modalidade	Entre 26% e 50% dos recursos gerados pela EaD são reinvestidos na modalidade	Entre 51% e 75% dos recursos gerados pela EaD são reinvestidos na modalidade	Acima de 76% dos Recursos gerados pela EaD na Matriz CONIF

INFRAESTRUTURA	Serviços de bibliotecas virtuais e/ou eletrônicas para EaD?	Sim	Quantitativo	Não
	Repositórios de objetos de aprendizagem ou recursos educacionais?	Sim	Quantitativo	Não
	Datacenters/Serviços de Hospedagem?	Sim		Não
	Sistemas Acadêmicos integrados?	Sim		Não
	Espaços de Produção, Estúdios e Laboratórios?	Sim	Quantitativo	Não

ANEXOS

CARTA DE ANUÊNCIA IFMG PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

Ilmo Sr. Gestor Renan Inácio Ramos
 Coordenador de Educação a Distância do IFMG

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada "DESAFIOS DO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA PÚBLICA NO ÂMBITO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM MINAS GERAIS a ser realizada no INSTITUTO FEDERAL DE MINAS GERAIS, pelo aluno de doutorado Cleder Tadeu Antão da Silva, sob orientação do Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda.

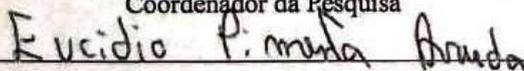
A pesquisa tem como objetivo principal: identificar os principais desafios do processo de organização, implementação e gestão de políticas institucionais de Educação a Distância, no âmbito da oferta de Educação Profissional, nos níveis técnico e de graduação, a partir da experiência dos estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no estado de Minas Gerais, com enfoque na atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A investigação necessitará, portanto, de realizar análise documental dos principais textos normativos de EaD do estabelecimento em questão e promover entrevistas com professores e gestores envolvidos diretamente nos cursos vinculados às políticas institucionais de EaD implementadas pelo IFMG no contexto da Matriz CONIF.

Informamos que o nome da instituição não será divulgado no relatório final de forma individualizada, bem como em nenhuma das futuras publicações em eventos e periódicos científicos, sendo mencionada sem identificação nominal apenas como instituição integrante da Rede Federal de Educação Científica e Profissional do estado de Minas Gerais. Ressaltamos que os dados coletados serão mantidos em absoluto sigilo de acordo com a Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS), que trata da pesquisa envolvendo Seres Humanos. Salientamos ainda que tais dados serão utilizados serão mantidos permanentemente em um banco de dados de pesquisa, com acesso restrito, para utilização em pesquisas futuras. Na certeza de contarmos com a colaboração e empenho desta Coordenação, agradecemos antecipadamente a atenção, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

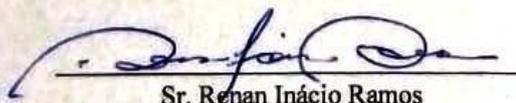
Belo Horizonte, 14 de abril de 2020.

Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda

Coordenador da Pesquisa



- Concordamos com a solicitação
 Não concordamos com a solicitação



Sr. Renan Inácio Ramos

Gestor de Educação a Distância do IFMG (CARIMBO)

CARTA DE ANUÊNCIA IFNMG PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

Ilmo Sr. Antônio Carlos Soares Martins
Diretor de Educação a Distância do IFNMG

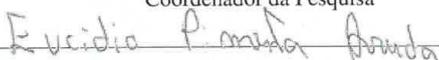
Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada "DESAFIOS DO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA PÚBLICA NO ÂMBITO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM MINAS GERAIS" a ser realizada no INSTITUTO FEDERAL DO NORTE DE MINAS GERAIS, pelo aluno de doutorado Cleder Tadeu Antão da Silva, sob orientação do Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda.

A pesquisa tem como objetivo principal: identificar os principais desafios do processo de organização, implementação e gestão de políticas institucionais de Educação a Distância, no âmbito da oferta de Educação Profissional, nos níveis técnico e de graduação, a partir da experiência dos estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no estado de Minas Gerais, com enfoque na atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A investigação necessitará, portanto, de realizar análise documental dos principais textos normativos de EaD do estabelecimento em questão e promover entrevistas com professores e gestores envolvidos diretamente nos cursos vinculados às políticas institucionais de EaD implementadas pelo IFNMG no contexto da Matriz CONIF.

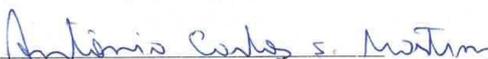
Informamos que o nome da instituição não será divulgado no relatório final de forma individualizada, bem como em nenhuma das futuras publicações em eventos e periódicos científicos, sendo mencionada sem identificação nominal apenas como instituição integrante da Rede Federal de Educação Científica e Profissional do estado de Minas Gerais. Ressaltamos que os dados coletados serão mantidos em absoluto sigilo de acordo com a Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS), que trata da pesquisa envolvendo Seres Humanos. Salientamos ainda que tais dados serão utilizados serão mantidos permanentemente em um banco de dados de pesquisa, com acesso restrito, para utilização em pesquisas futuras. Na certeza de contarmos com a colaboração e empenho desta Direção, agradecemos antecipadamente a atenção, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Belo Horizonte, 14 de abril de 2020.

Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda
Coordenador da Pesquisa



- Concordamos com a solicitação
 Não concordamos com a solicitação


Sr. Antônio Carlos Soares Martins
Gestor de Educação a Distância do IFNMG (CARIMBO)


Antônio Carlos Soares Martins
Diretor de Educação a Distância
IFNMG
Portaria nº 054/2012

CARTA DE ANUÊNCIA IFSULDEMINAS PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

Ilmo Sr. Evandro Moreira da Silva
Diretor de Educação a Distância do IFSULDEMINAS

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada "DESAFIOS DO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA PÚBLICA NO ÂMBITO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM MINAS GERAIS" a ser realizada no INSTITUTO FEDERAL DO SULDEMINAS, pelo aluno de doutorado Cleder Tadeu Antão da Silva, sob orientação do Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda.

A pesquisa tem como objetivo principal: identificar os principais desafios do processo de organização, implementação e gestão de políticas institucionais de Educação a Distância, no âmbito da oferta de Educação Profissional, nos níveis técnico e de graduação, a partir da experiência dos estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no estado de Minas Gerais, com enfoque na atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A investigação necessitará, portanto, de realizar análise documental dos principais textos normativos de EaD do estabelecimento em questão e promover entrevistas com professores e gestores envolvidos diretamente nos cursos vinculados às políticas institucionais de EaD implementadas pelo IFSULDEMINAS no contexto da Matriz CONIF.

Informamos que o nome da instituição não será divulgado no relatório final de forma individualizada, bem como em nenhuma das futuras publicações em eventos e periódicos científicos, sendo mencionada sem identificação nominal apenas como instituição integrante da Rede Federal de Educação Científica e Profissional do estado de Minas Gerais. Ressaltamos que os dados coletados serão mantidos em absoluto sigilo de acordo com a Resolução nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS), que trata da pesquisa envolvendo Seres Humanos. Salientamos ainda que tais dados serão utilizados serão mantidos permanentemente em um banco de dados de pesquisa, com acesso restrito, para utilização em pesquisas futuras. Na certeza de contarmos com a colaboração e empenho desta Direção, agradecemos antecipadamente a atenção, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Belo Horizonte, 14 de abril de 2020.

Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda

Coordenador da Pesquisa

Eucídio Pimenta Arruda

Concordamos com a solicitação

Não concordamos com a solicitação

Evandro Moreira da Silva

Evandro Moreira da Silva
MAT. SIAPE 2225564 - Port. 619/2018
Diretor de Educação a Distância
IFSULDEMINAS

CARTA DE ANUÊNCIA IFTM PARA AUTORIZAÇÃO DE
PESQUISA

À Direção Geral do IFTM
Campus Avançado Uberaba
Parque Tecnológico

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada “DESAFIOS DO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA PÚBLICA NO ÂMBITO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM MINAS GERAIS” a ser realizada no INSTITUTO FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO, pelo aluno de doutorado Cleder Tadeu Antão da Silva, sob orientação do Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda.

A pesquisa tem como objetivo principal: identificar os principais desafios do processo de organização, implementação e gestão de políticas institucionais de Educação a Distância, no âmbito da oferta de Educação Profissional, nos níveis técnico e de graduação, a partir da experiência dos estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no estado de Minas Gerais, com enfoque na atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A investigação necessitará, portanto, de realizar análise documental dos principais textos normativos de EaD do estabelecimento em questão e promover entrevistas com professores e gestores envolvidos diretamente nos cursos vinculados às políticas institucionais de EaD implementadas pelo IFTM no contexto da Matriz CONIF.

Informamos que o nome da instituição não será divulgado no relatório final de forma individualizada, bem como em nenhuma das futuras publicações em eventos e periódicos científicos, sendo mencionada sem identificação nominal apenas como instituição integrante da Rede Federal de Educação Científica e Profissional do estado de Minas Gerais. Ressaltamos que os dados coletados serão mantidos em absoluto sigilo de acordo com a Resolução n. 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS), que trata da pesquisa envolvendo Seres Humanos. Salientamos ainda que tais dados serão utilizados serão mantidos permanentemente em um banco de dados de pesquisa, com acesso restrito, para utilização em pesquisas futuras. Na certeza de contarmos com a colaboração e empenho desta Coordenação, agradecemos antecipadamente a atenção, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Belo Horizonte, 14 de abril de 2020.

Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda

Coordenador da
Pesquisa *Eucídio P. Pimenta Arruda*

- () Concordamos com a solicitação
() Não concordamos com a solicitação

Direção Geral do IFTM Campus Avançado Uberaba Parque

[Assinatura]

Tecnológico (CARIMBO)



Documento assinado eletronicamente por MARCELO
PONCIANO DA SILVA, DIRETOR(A) DO CAMPUS
AVANÇADO - TITULAR, em 30/04/2020, às 20:49, conforme
horário oficial de Brasília.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://www.iftm.edu.br/autenticacao/> informando o código verificador
C5DF4F4 e o código CRC **0D26874D**.

CARTA DE ANUÊNCIA IFMG PARA AUTORIZAÇÃO DE PESQUISA

Ilmo. Sr. Prof. Damião de Sousa
Vieira Júnior Pró-Reitor de Ensino do
IFSUDESTEMG

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada “DESAFIOS DO PROCESSO DE ORGANIZAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA PÚBLICA NO ÂMBITO DA OFERTA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM MINAS GERAIS” a ser realizada no INSTITUTO FEDERAL DO SUDESTE DE MINAS GERAIS, pelo aluno de doutorado Cleder Tadeu Antão da Silva, sob orientação do Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda.

A pesquisa tem como objetivo principal: identificar os principais desafios do processo de organização, implementação e gestão de políticas institucionais de Educação a Distância, no âmbito da oferta de Educação Profissional, nos níveis técnico e de graduação, a partir da experiência dos estabelecimentos da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica no estado de Minas Gerais, com enfoque na atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. A investigação necessitará, portanto, de realizar análise documental dos principais textos normativos de EaD do estabelecimento em questão e promover entrevistas com professores e gestores envolvidos diretamente nos cursos vinculados às políticas institucionais de EaD implementadas pelo IFSUDESTEMG no contexto da Matriz CONIF.

Informamos que o nome da instituição não será divulgado no relatório final de forma individualizada, bem como em nenhuma das futuras publicações em eventos e periódicos científicos, sendo mencionada sem identificação nominal apenas como instituição integrante da Rede Federal de Educação Científica e Profissional do estado de Minas Gerais. Ressaltamos que os dados coletados serão mantidos em absoluto sigilo de acordo com a Resolução n. 466/12 do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS), que trata da pesquisa envolvendo Seres Humanos. Salientamos ainda que tais dados serão utilizados serão mantidos permanentemente em um banco de dados de pesquisa, com acesso restrito, para utilização em pesquisas futuras. Na certeza de contarmos com a colaboração e empenho desta Direção, agradecemos antecipadamente a atenção, ficando à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.

Belo Horizonte, 14 de abril de 2020.

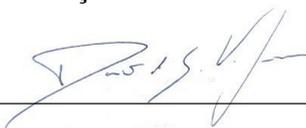
Prof. Dr. Eucídio Pimenta Arruda

Coordenador da Pesquisa



JUIZ DE FORA, 07 DE JULHO DE 2021.

- Concordamos com a solicitação
 Não concordamos com a solicitação



Prof. Damião de Sousa Vieira Júnior