



Institucionalização da Educação a Distância: em que processo de institucionalização estamos?

Andrieli de Fátima Paz Nunes, Deoclécio Junior Cardoso da Silva* e Simone Alves Pacheco de Campos

Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, Av. Roraima, 1000, 97105-900, Santa Maria, Rio Grande do Sul, Brasil. *Autor para correspondência. E-mail: deocleciojunior2009@hotmail.com

RESUMO. Dentre as possibilidades teóricas de análise, optou-se pelo uso da Teoria Institucional, uma vez que ela permite analisar o processo de institucionalização da Educação a Distância (EaD) dentro das instituições de ensino superior (IES). De uma forma geral, a Teoria Institucional proporciona averiguar se a EaD é uma estrutura que está se consolidando ou não e como as IES estão trabalhando com esse novo arranjo (Tolbert & Zucker, 1999). Neste ínterim, este ensaio se propõe a analisar, a partir da perspectiva de Tolbert e Zucker (1999), em que fase do processo de institucionalização a EaD está no Brasil. A fim de levantar uma reflexão inicial, o arcabouço teórico trata da Teoria Institucional, dos processos de institucionalização e da EaD; ainda, foi realizada uma discussão acerca da EaD e sua institucionalização. Diante das considerações expostas, percebe-se que o processo de institucionalização da EaD é complexo e consiste em conhecimento e troca de experiências entre os agentes. Além disso, a EaD deve ser vista como uma modalidade e uma metodologia de ensino e aprendizagem diferente, a qual pode ser usada por si mesma ou de forma complementar ao ensino em sala de aula.

Palavras-chave: teoria institucional; processos de institucionalização; educação a distância.

Institutionalization of Distance Education: in what process of institutionalization are we?

ABSTRACT. Among the theoretical possibilities of analysis we opted for the use of institutional theory, since it enables it to analyze the institutionalization process of distance education (DE), within higher education institutions (HEI). In general, institutional theory provides to find out if distance education is a structure that is or not consolidating and how HRI are working with this new arrangement (Tolbert & Zucker, 1999), that is, if it is institutionalizing. In the meantime, this essay proposes to analyze at what stage of the institutionalization process to DE is in Brazil, from the perspective of Tolbert and Zucker (1999). With the intention of raising an initial reflection, the theoretical framework deals with institutional theory, institutionalization processes, distance education (DE) and a discussion about distance education and institutionalization was held. In view of the exposed considerations, DE's institutionalization process is considered to be complex, and consists of knowledge and exchange of experiences between the agents. In addition, the DE should be seen as a different modality and methodology of teaching and learning.

Keywords: institutional theory; processes of institutionalization; distance education.

Received on March 3, 2021.

Accepted on August 8, 2021.

Introdução

As organizações são práticas que possuem procedimentos definidos pela legislação em vigor, de modo que assumem papéis diferenciados dependendo do contexto em que se encontram, impactando e influenciando os indivíduos. Entende-se que os conceitos de trabalho organizacional são institucionalizados socialmente, resultando na legitimidade da organização e aumentando suas perspectivas de atuação a partir das práticas adquiridas e dos procedimentos utilizados (Meyer & Rowan, 1977). Em outras palavras, as organizações, muitas vezes, atuam de acordo com a maneira mais aceitável socialmente a fim de legitimar suas ações, mesmo que não seja o modo mais eficiente (DiMaggio & Powell, 2005).

Fachin e Mendonça (2003) destacam que a Teoria Institucional ganhou espaço em discussões de vários setores, inclusive na área da educação, visando contribuir para a organização e a gestão dos processos institucionais e proporcionar um ambiente de trabalho estável. Atualmente, a Educação a Distância (EaD)

integra a composição da educação e se faz presente nas Instituições Federais de Ensino Superior, destacando-se pela expansão e pela difusão dessa categoria de ensino.

Ressalta-se a pertinência dessa modalidade de ensino, uma vez que houve mobilizações para acelerar, ampliar e interiorizar a rede de institutos e universidades federais. Destaca-se, ainda, que, por meio da modalidade EaD, é fornecido acesso a informações e ao trabalho colaborativo sem limitações geográficas. Ela também apresenta relevância social, haja vista a acessibilidade gerada àqueles considerados excluídos do processo educacional, seja por impossibilidade de acesso físico ou indisponibilidade de horários. Além disso, apresenta potencialidades para o alcance de uma legitimação social equivalente à da educação presencial, como a qualidade dos cursos, a aceitação de mercado, o crescimento nacional e as previsões de investimentos para sua expansão (Bicalho & Medeiros, 2018).

Frente ao que se vive contemporaneamente devido à pandemia da covid-19, as mudanças no ensino ocorreram rapidamente e a capacidade de adaptação das instituições teve que ser proporcional a essa velocidade. Possivelmente, esta foi a razão para que, em meio à pandemia, a modalidade do EaD tenha ganhado destaque (Brasil, 2020a). O confinamento preventivo em casa para não se infectar nem propagar o coronavírus criou um ponto de inflexão na trajetória do ensino no Brasil. Em 18 de março de 2020, o Ministério da Educação publicou a Portaria nº 343, autorizando, 'em caráter excepcional', a substituição de aulas presenciais por aulas do modelo Educação a Distância (EaD) em cursos que estavam em andamento (Brasil, 2020b).

De acordo com Moraes, Nascimento e Rêgo (2015), o ensino EaD, em sua essência, reduz ou anula a interação social presencial, substituindo-a pela aprendizagem mais independente e com flexibilidade temporal. Se antes dessa pandemia existia certa resistência em relação à EaD, os últimos acontecimentos reforçaram a necessidade de sua institucionalização e legitimação. Isso porque a continuidade do calendário acadêmico só foi possível devido a essa modalidade de ensino e à utilização de recursos de tecnologia e de conteúdo a partir de um ambiente virtual de aprendizagem, a exemplo do Moodle.

Com base nos estudos de DiMaggio e Powell (2005), pode-se compreender que a homogeneização das universidades está fundamentada no Princípio do Isomorfismo. Para esses autores, uma organização só pode ser considerada legítima se suas ações se enquadrarem no sistema vigente segundo as normas, os valores e as crenças estabelecidas. Da mesma forma, Wooten e Hoffman (2008) destacam a adoção do papel que cada membro de grupo social precisa adotar para que perpetue a existência do grupo. Com o decorrer do tempo, a padronização de ações, as interações e os significados se alicerçam nas condições materiais e humanas presentes no processo educativo a distância. À vista da implementação exponencial do ensino da EaD, a articulação entre recursos humanos e materiais e os diferentes papéis praticados pelos atores no interior das universidades expressa um *modus operandi* próprio, que adquire permanência, regularidade e legitimidade.

Tal padrão é concebido pelo planejamento, pela organização, pela infraestrutura, pelo pessoal e pelos serviços ao estudante (Ferreira & Mill, 2013; Ferreira & Carneiro, 2015). O modelo de gestão educacional nas universidades – singularmente na EaD – provém de pressões advindas do ambiente institucional, sofrendo influência de determinados valores que difundem práticas pedagógicas, educacionais e administrativas legitimadas. Na concepção de Scott (2004), cada organização oferece uma razão diferente para reivindicar a legitimidade, seja em virtude de ser legalmente sancionada, moralmente autorizada ou culturalmente apoiada. DiMaggio e Powell (2005) acrescentam que essa estrutura organizacional é motivada em virtude das pressões internas e externas da sociedade e do poder público, o que gera uma espécie de competição não apenas pela legitimidade ou pela visibilidade social, mas também por maior poder político em suas ações. Esses autores ainda relatam que o Estado é o maior responsável pelas pressões exercidas nas instituições. Essa pressão informal força as instituições a aderirem aos programas e às políticas públicas – muitas vezes sem poder de questionamento.

Diante das considerações expostas, ao observar a EaD sob o prisma da Teoria Institucional, este ensaio tem por objetivo analisar, a partir da perspectiva de Tolbert e Zucker (1999), em que fase do processo de institucionalização da EaD está no Brasil. Dessa maneira, para atingir o objetivo proposto, discutiram-se a Teoria Institucional, os processos de institucionalização e a Educação a Distância (EaD); ainda, foi realizada uma discussão acerca da EaD e sua institucionalização. Por fim, realizaram-se as considerações finais sobre a argumentação trazida neste ensaio.

Teoria institucional

A Teoria Institucional, no entendimento de Fachin e Mendonça (2003), é incumbida de questionar tanto as estruturas, a organização e as configurações das instituições quanto fatores como a incerteza, o tamanho, a estratégia

associada aos valores e a missão. Essa teoria se alinha à concepção de campo organizacional como um conjunto de organizações que possuem vida institucional e que permitem análise da equivalência de suas estruturas.

Com amparo na visão de campo, DiMaggio e Powell (2005) entendem que a institucionalização se refere a organizações que tenham, entre si, conectividade e equivalência estrutural e constituam uma área reconhecida da vida institucional, cuja estruturação é influenciada principalmente pelo Estado e pelas profissões. A institucionalização pode ser visualizada à medida em que se verifica a existência de padrões de interação entre as organizações, grande quantidade de informações trocadas entre elas e o reconhecimento de pertencimento a um mesmo grupo. Nesse sentido, uma instituição se aproxima de ser institucionalizada quando se assemelha ou se diferencia das outras. Uma vez que as organizações pertencem a um campo, forças emergem no sentido de as organizações se tornarem mais similares (DiMaggio & Powell, 2005).

De acordo com DiMaggio e Powell (2005), no institucionalismo a realidade é socialmente construída, criada e realizada intersubjetivamente nas ações e por meio das ações. Em seu processo de desenvolvimento, os indivíduos aprendem o que é a realidade e as maneiras de lidar com ela. Com isso, adquirem padrões estruturados de cognição, esquemas interpretativos e scripts que tornam a realidade significativa e permitem que os indivíduos se guiem adequadamente nas situações cotidianas com que se deparam.

O isomorfismo, no entanto, não se refere a um fenômeno totalizante ou mesmo unitário. Ele define uma multiplicidade de práticas, modelos e estruturas adotados – em maior ou menor intensidade – por determinado conjunto de organizações que tende a crescer na medida em que as práticas adquiram legitimidade. Essas práticas são calcadas em significados e interpretações compartilhadas pelos indivíduos na sociedade e nas organizações (Meyer & Rowan, 1977).

Nesse escopo, segundo DiMaggio e Powell (2005, p. 150), “[...] o isomorfismo institucional mostra que as organizações competem não apenas por recursos e clientes, mas também por poder político e legitimidade institucional.” Isomorfismo institucional é, então, conceituado como uma ferramenta utilizada para entender as políticas e as cerimônias difundidas nas modernas organizações. Conforme DiMaggio e Powell (2005), três mecanismos podem ocorrer por meio da mudança isomórfica institucional: a) isomorfismo coercitivo, que deriva de influências políticas e do problema da legitimidade; b) isomorfismo mimético, que resulta de respostas padronizadas à incerteza; e c) isomorfismo normativo, associado à profissionalização.

Já as pesquisas de Tolbert e Zucker (1999) evidenciam que a Teoria Institucional se propõe a explicar os motivos que levaram uma organização à institucionalização e a forma como ela se tornou institucionalizada e estável. Para as autoras, as estruturas podem ser revestidas de significados socialmente compartilhados, servindo para informar um público – tanto interno quanto externo – por meio de aspectos simbólicos, como a missão da organização, arranjos estruturais ou membros do alto escalão.

Neste íterim, Meyer e Rowan (1977) explicam que a institucionalização é um processo que, para se concretizar, precisa se submeter às normas aceitas pela sociedade. Os autores também alertam que as instituições que adotassem estratégias e procedimentos institucionalizados teriam uma chance maior de sobrevivência. Tolbert e Zucker (1999) argumentavam que, no processo de institucionalização, todas as ações e decisões são tomadas visando à formalização e à regulamentação de uma determinada situação que já existia antes, incorporando-a à instituição e dando-lhe legitimidade até atingir o último estágio desejável: a sedimentação.

Dessa forma, a busca pela legitimidade é um conceito que melhor define tal teoria, pois apresenta um certo grau de ‘suporte cultural a uma organização’ (Meyer & Rowan, 1977) e autonomia em suas ações, reduzindo, consequentemente, a dependência do Estado. Os conceitos de ‘legitimidade’ e de ‘homogeneização’ estão presentes na Teoria Institucional, pois descobrir como as instituições se tornam similares e como adquirem status de legitimidade perante a sociedade e fornecer subsídios para análises sobre como o processo de institucionalização ocorre na prática são os objetivos principais da teoria. Assim, na seção a seguir, apresentam-se os processos de institucionalização.

Processos de institucionalização

Para analisar como as organizações passam a ser consideradas institucionalizadas, devem ser abordadas as necessidades de realizar um processo de institucionalização. Essas necessidades vão além da existência de problemas específicos e imediatos de coordenação e controle relativos às atividades de seus membros (Tolbert & Zucker, 1999).

Tolbert e Zucker (1999) apontam três principais implicações. A primeira é que a adoção da estrutura formal pode ocorrer independentemente da existência de problemas específicos e imediatos de coordenação e controle relativos às atividades de seus membros. A segunda é que a avaliação social das organizações – e, conseqüentemente, de sua sobrevivência – pode se dar pela observação das estruturas formais – que podem ou não funcionar – em vez de ser pelos resultados observáveis relacionados ao desempenho das tarefas em questão. A terceira é que a relação entre atividades cotidianas e comportamentos dos membros da organização e das estruturas formais pode ser negligenciada.

Tolbert e Zucker (1999) propõem uma análise mais interpretativa do fenômeno da institucionalização, além de considerarem todos os sujeitos envolvidos como agentes desse fenômeno. A fim de delimitar categorias sobre o fenômeno de institucionalização, as autoras elaboraram três processos de análise: a) ‘habitualização’ ou estágio pré-institucional; b) objetificação ou estágio semi-institucional; e c) sedimentação ou total institucionalização, conforme é ilustrado na Figura 1.

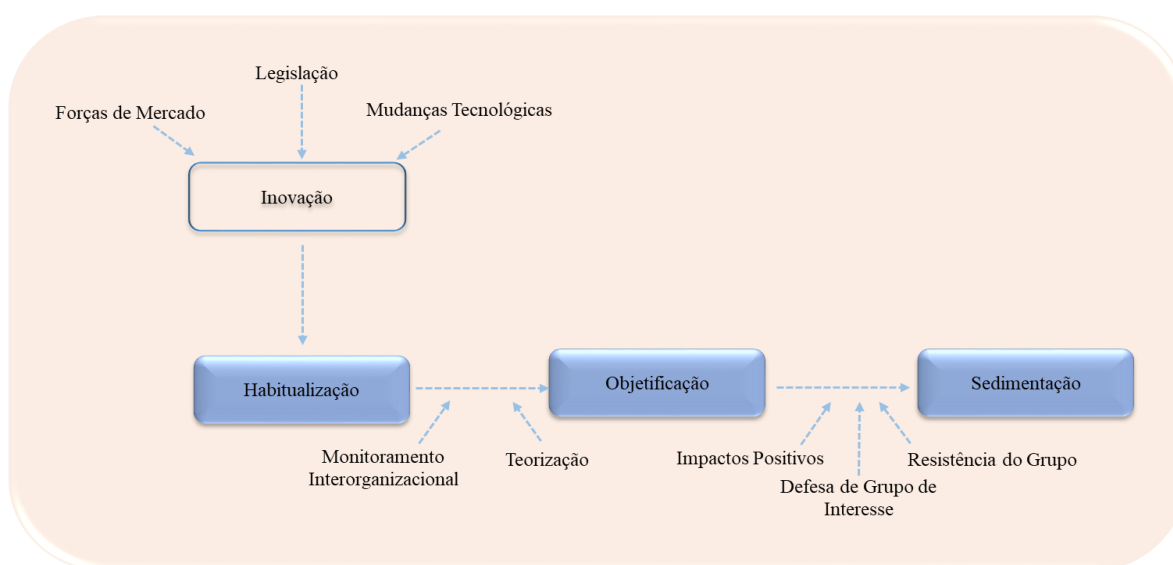


Figura 1. Processos inerentes à institucionalização (Tolbert e Zucker, 1999, p. 205).

No que se refere à ‘habitualização’, ela acontece por meio de algumas situações específicas, que são estímulos que formam uma base empírica e se tornam habituais em virtude de sua posição mais favorável, uma vez que apresenta menor desgaste de recursos. Nesse momento, a norma pode adquirir significados próprios e, conseqüentemente, impessoalidade. Isso resulta em estruturas que podem ser classificadas em um estágio de pré-institucionalização (Tolbert & Zucker, 1999). Esse processo envolve a criação de novas políticas e modificações nessas estruturas como forma de melhor se adaptar às condições inerentes ao processo normativo. Ainda, ocorrem a busca pela resolução de problemas e o amparo social e cognitivo necessário. Esses comportamentos em prol de um objetivo comum mobilizam as pessoas a se envolverem e buscarem opções bem sucedidas em outras instituições. A legitimidade das ações de outras organizações é utilizada como critério de escolha (DiMaggio & Powell, 2005).

Para conseguir mais unidade e padronização de ações, a organização em fase inicial se envolve com a construção de estruturas normativas, políticas e procedimentais; mais uma vez, a experiência de outras instituições podem ser consideradas nessa construção. É um momento de intensas resistências e dificuldades de diálogo; portanto, não há consensos. A teorização não é uma prática presente nessa fase, pois o volume de problemas iniciais mobiliza a atenção de todos para que as condições contextuais e ambientais entrem em equilíbrio (Tolbert & Zucker, 1999).

Sobre o processo caracterizado como ‘objetificação’, Tolbert e Zucker (1999) argumentam que sua tendência é atender cada vez mais aos objetivos determinados pela estrutura normativa, difundindo-a entre todos os membros da organização. As autoras destacam que a tendência de adotar um consenso social entre os tomadores de decisão é um ponto de transição entre a estrutura pré-institucionalizada e a estrutura totalmente institucionalizada. Esse consenso pode emergir de dois modos: pelo acompanhamento do comportamento dos concorrentes, aumentando o grau de competitividade no mercado, ou pelo surgimento de *champions*, que consiste no aparecimento de um conjunto de indivíduos com interesse material na

estrutura, explorando os problemas da organização e justificando a institucionalização como forma de resolução dos problemas anteriormente definidos.

A 'objetificação' se refere ao início de uma maior consolidação do monitoramento organizacional. Os problemas continuam, mas há uma organização interna que permite outros assuntos virem à tona. Nesse momento, há uma significação socialmente compartilhada sobre as formas de entender a organização e os processos. Os consensos permitem que as ações e os valores ganhem maior força e adesão por parte das pessoas envolvidas, principalmente dos decisores da organização. Com base na observação das outras organizações, chega-se a uma forma específica de atuar, traduzida em ações mais organizadas, padronizadas e com valores mais sólidos (Tolbert & Zucker, 1999).

Na forma mais completa da institucionalização, ocorre o processo de 'sedimentação', o qual se apoia na continuidade da estrutura e, especialmente, na sobrevivência das gerações dos membros da organização. A adoção dessas estruturas se dá pelo grupo de atores potencialmente adotantes e pela perpetuação de estruturas por um período consideravelmente longo de tempo (Tolbert & Zucker, 1999). Nesse momento em que a norma está totalmente sedimentada, é possível afirmar que ocorreu a institucionalização total da organização. Para que haja uma compreensão do processo de sedimentação, é necessário identificar os fatores que afetam tanto a abrangência do processo de difusão quanto a conservação da estrutura sedimentada a longo prazo. Conforme Tolbert e Zucker (1999), esse processo se apoia na continuidade histórica da estrutura e, especialmente, na sua sobrevivência ao longo de várias gerações de membros da organização.

A partir do momento em que ocorre a sedimentação, é possível analisar o grau de institucionalização e a conformidade dos indivíduos ao comportamento dos outros dentro da organização. Também é possível averiguar a conformidade entre as organizações, a qual pode ocorrer de acordo com normas escritas ou normas implícitas no comportamento social do grupo. Para a total institucionalização, são necessários os seguintes efeitos conjuntos: a) baixa resistência da oposição; b) efetiva promoção e apoio cultural dos defensores; e c) correlação positiva devidamente comprovada entre a estrutura modificada pelo processo institucional e os resultados obtidos. No processo institucional, a escolha 'ótima' deve estar aliada às condições dos aspectos sociais envolvidos.

Assim, a Teoria Institucional considera os processos por meio dos quais as estruturas se estabelecem enquanto diretrizes autoritárias para o comportamento social. Esses processos incluem esquemas, regras, normas e rotinas. A teoria investiga como esses elementos são criados, difundidos, adotados e adaptados ao longo do espaço e do tempo e a forma como eles caem em decadência e desuso (Scott, 2004). Sua principal ênfase é o reconhecimento da base social e cultural da influência externa sobre as organizações. Essa influência se dá dialeticamente entre os diversos atores dessa teia interorganizacional que se forma com o tempo. Feitas algumas considerações sobre os processos de institucionalização, na seção a seguir, aborda-se a Educação a Distância (EaD).

Educação a distância (EaD)

Segundo Morais et al. (2015), a Educação a Distância (EaD) consiste em uma modalidade de ensino-aprendizagem caracterizada pelo uso combinado de tecnologias digitais de informação e comunicação (ambientes virtuais, redes sociais, e-mail, fóruns, sistemas automatizados de controle acadêmico, etc.) e materiais didáticos instrucionais (videoaulas, conteúdo impresso, encartes, livros, dentre outros) disponibilizados em uma estrutura logística que varia em cada instituição ou sistema de ensino. Por meio dessa estrutura, os agentes educacionais interagem em espaços diversificados e em temporalidades síncronas ou assíncronas.

A legislação brasileira, através do primeiro artigo do decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005 (Brasil, 2005), define a EaD da seguinte forma:

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

Para Cruz e Lima (2019), a EaD, na forma como é ofertada atualmente no Brasil, é fruto de ações governamentais e privadas com vistas à implantação, à expansão e à democratização da educação ao longo de algumas décadas. Cabe destacar que, no intervalo de 40 anos, a EaD passou por mudanças expressivas. Do final da década de 1970 até os dias de hoje, uma série de políticas públicas foi implementada na tentativa de

estimular a EaD no país. Inicialmente, esse estímulo se deu de maneira bem menos direta e significativa, diferentemente da realidade percebida nos últimos anos – apesar de ainda haver entraves e interesses escusos para que a EaD seja institucionalizada de maneira efetiva como política de Estado, e não de governos vigentes (Bicalho & Medeiros, 2018).

Não obstante, em 2019, o Censo da Educação Superior, realizado pelo Inep/MEC, apontou como o EaD superou o número de matrículas do sistema de aulas presenciais no nível superior. Segundo os dados, as graduações online cresceram mais de 5% e chegaram à marca de 7,1 milhões de matriculados (Vilela, 2019).

De fato, temos a EaD como uma ferramenta aliada à garantia da educação como um direito universal inalienável. Porém, esse direito compreende não apenas o acesso, mas também a qualidade da educação ofertada, independentemente da modalidade de ensino. Sendo assim, sem políticas educacionais articuladas que contemplem a modalidade a distância na formação inicial e continuada, as legislações são apenas legislações. Portanto, são necessários regulação, acompanhamento, monitoramento e avaliação dessas políticas, o que vem acontecendo de maneira pouco expressiva e contundente (Cruz & Lima, 2019).

Assim, apesar dos avanços apresentados, a EaD ainda sofre com uma regulamentação frágil, com a falta de critérios de qualidade e com a insuficiência de mecanismos de regulação e controle estatais, o que vem dificultando a sua institucionalização. Nesse sentido, Ferreira e Mill (2013) e Ferreira e Carneiro (2015) desenvolveram, de acordo com abordagens da Teoria Institucional, pesquisas em que identificaram os fatores que categorizam um processo de institucionalização aplicado à EaD (Figura 2).

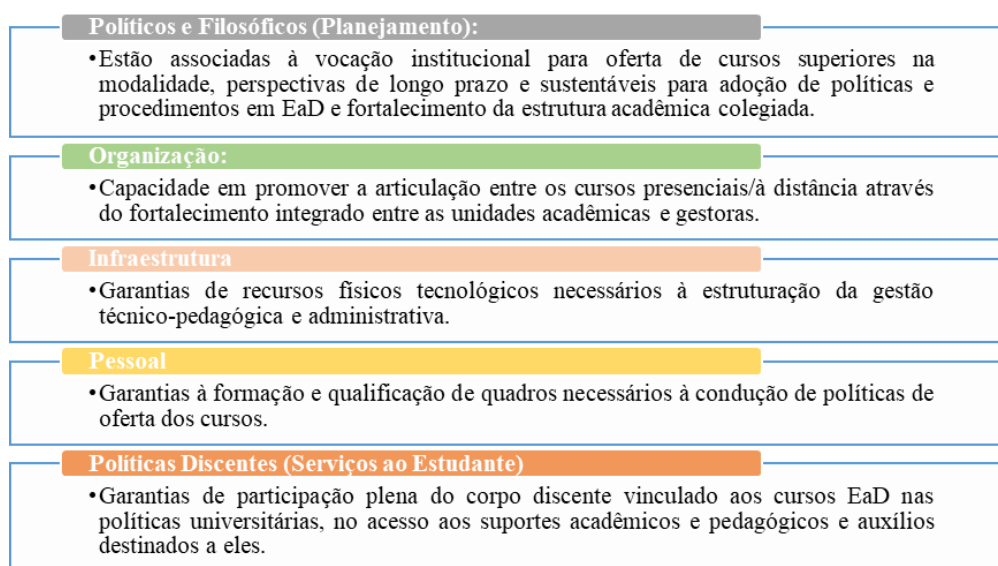


Figura 2. Fatores de institucionalização aplicáveis à EaD (Adaptado de Ferreira & Mill, 2013, p. 158; Ferreira & Carneiro, 2015, p.xx).

Com base nesses cinco fatores de institucionalização aplicáveis à EaD (Ferreira & Mill, 2013; Ferreira & Carneiro, 2015) e nos três processos de institucionalização propostos por Tolbert e Zucker (1999) – habitualização, objetificação e sedimentação –, na próxima seção, é feita uma discussão acerca da EaD e sua institucionalização.

Processos de institucionalização e EaD

A aplicação do conceito de isomorfismo às organizações é interpretada por DiMaggio e Powell (2005) como forma de garantir sobrevivência – ou permanência – dessas organizações com a legitimação das práticas por parte dos agentes que compõem as instituições. Fachin e Mendonça (2003) destacam que a Teoria Institucional é utilizada por muitos países e vem ganhando espaço nas discussões em vários setores, inclusive na área da educação, contribuindo para a organização e a gestão dos processos institucionais, a fim de legitimar esses processos.

As três categorias isomórficas da Teoria Institucional – isomorfismo coercitivo, isomorfismo mimético e isomorfismo normativo – são úteis para compreender as políticas educacionais instituídas pelo poder público que podem vir a alterar a estrutura das universidades (DiMaggio & Powell, 2005). Além disso, Fachin e Mendonça (2003) relatam que, a partir dos anos de 1980, a abordagem da Teoria Institucional foi ampliada para além do campo das organizações privadas, ou seja, a presença de estudos embasados na Teoria

Institucional passou a ser vista em setores públicos de interesse social, como as universidades, inclusive para fundamentar o processo de institucionalização do ensino na modalidade a distância.

Para Tolbert e Zucker (1999), a institucionalização é uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores. Nesse sentido, ações em hábito são referentes a comportamentos, e tais comportamentos são adotados por indivíduos ou grupos de atores dispostos a resolver conflitos. As autoras afirmam ainda que a institucionalização é um processo de tipificação recíproca de atos habitualizados – desenvolvidos e adotados empiricamente – por seus atores. Com o passar do tempo, esses atos vão se tornando generalizados e independentes de indivíduos específicos, generalizando seu significado e levando à sua objetificação. Outro elemento central da Teoria Institucional é a exterioridade ou sedimentação, que é o grau em que essas tipificações são vivenciadas como uma realidade própria, sendo perpassadas para outros membros do grupo (Tolbert & Zucker, 1999).

Não obstante, Ferreira e Mill (2013) e Ferreira e Carneiro (2015) desenvolveram pesquisas em que identificaram os fatores que categorizam um processo de institucionalização aplicado à EaD. Dentre esses fatores, podemos destacar cinco principais, quais sejam: a) Planejamento, associado à vocação institucional, à projeção longínqua e sustentável das políticas e dos procedimentos, ao fortalecimento da estrutura acadêmica colegiada, à integração das modalidades de educação presencial e a distância, à garantia de orçamento e ao processo contínuo de avaliação das políticas em EaD; b) Organização, associada à abrangência, à legitimidade, à publicidade e à qualidade acadêmica; c) Infraestrutura, associada à infraestrutura física, tecnológica e acadêmica; d) Pessoal, associado às garantias de pessoal (técnicos, docentes e multidisciplinares) para a gestão técnico-pedagógica e administrativa e para a oferta de cursos, além de ser um fator associado às políticas de formação e de qualificação; e e) Serviços ao Estudante, associados à garantia de plena participação dos estudantes dos cursos de EaD nas instâncias institucionais representativas, no acesso aos suportes acadêmicos e pedagógicos, bem como aos auxílios e serviços a eles destinados.

Conforme apontado por Vilela (2019), a EaD apresenta potencialidades para alcançar legitimidade social equivalente à da educação presencial, tais como a qualidade dos cursos, a aceitação de mercado e o crescimento nacional – tanto em quantidade de cursos quanto em diversidade de localização. No entanto, é notório que o processo de institucionalização está em construção, como ilustrado na Figura 3:

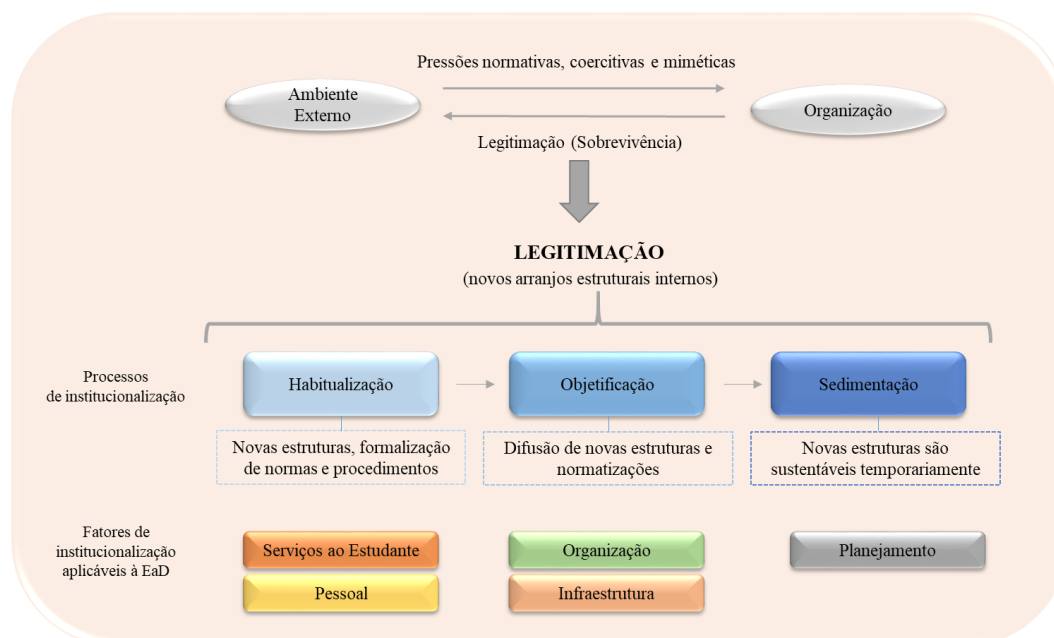


Figura 3. Educação a distância e processos de institucionalização (Elaborado pelo autor com base em Tolbert & Zucker, 1999; Ferreira & Mill, 2013; Ferreira & Carneiro, 2015).

De acordo com Bicalho e Medeiros (2018), o primeiro fator diz respeito ao planejamento, o qual pode ser feito com a inclusão da EaD no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Além de normatizações internas da IES que resguardam sua viabilidade pedagógica, técnica e tecnológica, esse planejamento permite estabelecer diretrizes internas para a inserção em cursos e programas educacionais. Nesse sentido, o processo de institucionalização que está vinculado a esse fator é a sedimentação, visto que no, entendimento de Tolbert

e Zucker (1999, p. 210), a sedimentação pode ser caracterizada por “[...] uma relativa baixa resistência de grupos de oposição; promoção e apoio cultural continuado por grupos de defensores; correlação positiva com resultados desejados”. Nesse sentido, no que tange ao nível superior, conforme Vilela (2019), o aumento do número de alunos matriculados na modalidade EaD superou os das aulas presenciais, o que denota que o fator planejamento pode estar consolidado. Tolbert e Zucker (1999) explicavam que isso ocorre tanto pela propagação – virtualmente completa – de suas estruturas por todo o grupo de atores, como pela perpetuação de estruturas ao longo do tempo, uma vez que a EaD vem ganhando espaço com o tempo.

O segundo fator se refere à organização e tem a finalidade de obter a legitimidade e a abrangência nas unidades acadêmicas, promovendo a integração das modalidades presencial e a distância (Ferreira & Carneiro, 2015). Nesse sentido, a Portaria nº 4.059, do MEC, de 10 de dezembro de 2004, ofereceu a possibilidade de as instituições de Ensino Superior credenciadas modificarem o projeto pedagógico de seus cursos. Com isso, passou a ser possível ofertar até 20% das disciplinas e componentes curriculares por meio da modalidade não presencial (Nascimento & Vieira, 2016). Dessa forma, o fator que pode ser relacionado aos processos de institucionalização é a objetificação, que, para Tolbert e Zucker (1999), envolve o desenvolvimento de um grau de consenso social entre os decisores da organização a respeito do valor da estrutura, assim como uma crescente adoção pelas organizações. Nessa perspectiva, evidencia-se que a EaD está em constante crescimento, como demonstrou um estudo realizado pela Associação Brasileira de Educação a Distância [ABED] (2017), que registrou um aumento de 17% em números de alunos matriculados de 2017 para 2018.

Somado a isso, Ferreira e Carneiro (2015) já acreditavam ser necessário criar um setor ou uma área responsável pelas articulações e pelo acompanhamento das ações. Os autores propunham que isso fosse realizado por colaboradores com formação em aspectos da EaD e que se dedicassem à referida modalidade de forma integral, uma vez que a operacionalização da EaD impulsiona um conjunto de necessidades relacionadas a recursos humanos e à contratação de bens e serviços – o que requer amparo legal. Assim, as organizações podem colher informações diretamente de uma variedade de fontes ou através da atuação dos *champions* (Tolbert & Zucker, 1999). Nesse sentido, Nascimento e Vieira (2016) apontam que, por meio da oferta da EaD, tem sido possível buscar recursos financeiros complementares nas universidades, mediante pagamento de bolsas e subsídios, que têm custeado a contratação de pessoal e a compra de equipamentos e materiais de consumo para esses cursos.

Cabe destacar que o fator organização, objetivando unificar os procedimentos, também perpassa a integração de diferentes sistemas acadêmicos com mídias e plataformas. Para tanto, no sentido de promover a integração entre as diferentes mídias e funcionalidades, a estrutura pedagógica também requer organização para que a interação dos atores educacionais seja reforçada (Ferreira & Carneiro, 2015). Nesse ínterim, com a pandemia da covid-19, o Ministério da Educação publicou a Portaria nº 343 (Brasil, 2020), a qual autorizou a substituição de aulas presenciais por aulas na modalidade a distância em cursos que estavam em andamento. Mesmo as instituições mais tradicionais e resistentes à EaD precisaram se adaptar, senão para oferecer novas possibilidades de aprendizagem aos estudantes, ao menos para garantir o cumprimento do semestre exigido por lei. Quando uma estrutura já está sendo testada em outras organizações, pode-se avaliar de forma mais precisa os riscos de sua adoção (Tolbert & Zucker, 1999). Assim, a EaD se encaixou como solução para a realidade atual devido à sua flexibilidade, aos diversos meios de transmissão de conteúdo (vídeos, textos, aplicativos, jogos) e aos canais de comunicação existentes – além de beneficiar os diferentes tipos de aprendizagens.

No que tange ao terceiro fator, a infraestrutura, ou seja, a arquitetura física apropriada, com estrutura tecnológica (internet, servidores, plataforma, etc.), acessibilidade e aperfeiçoamento constante dos materiais didáticos e plataformas de aprendizagem (Ferreira & Mill, 2013; Ferreira & Carneiro, 2015; Bicalho & Medeiros, 2018) percebe-se que os próprios sistemas e redes de ensino apresentam dificuldades estruturais em relação às tecnologias. Conforme explica Wenczenovicz (2020, p. 1756),

[...] dentre os obstáculos [...] destacam-se as questões estruturais, ou seja, os problemas de acesso a computadores e de conexão com internet, a falta de espaço apropriado para o estudo a domicílio/em casa e a relação família-escola. Se na modalidade presencial já havia um hiato entre a escola e os núcleos familiares, no momento de singularidade – isolamento social – as distâncias aumentaram e a dificuldade de professores entrarem em contato com os pais dos alunos torna-se maior. Outro fator a não se desconsiderar é o fato da baixa escolaridade dos familiares. Inúmeros são os relatos em que os responsáveis não conseguem acompanhar as demandas da escola.

Além disso, fazem parte do quarto fator os trabalhos docentes e o corpo técnico. De acordo com Ferreira e Carneiro (2015), são relevantes e significativos o suporte e o desenvolvimento de aplicações digitais, o apoio logístico administrativo e de serviços ao estudante e a contratação de profissionais especializados na elaboração e produção de materiais didáticos. Além disso, conforme destacam Bicalho e Medeiros (2018, p. 7), “[...] a dimensão do trabalho docente requer a criação de regulamentação que valorize o esforço docente na atuação em cursos a distância, tal como na modalidade presencial, com vistas a combater a intensificação e precarização do trabalho docente.”

O fator pessoal atrelado aos processos de institucionalização de Tolbert e Zucker (1999) é a habitualização, sendo caracterizado, geralmente, pela organização adotar uma nova estrutura em resposta a questões ou conjuntos de problemas organizacionais específicos. Nesse estágio, também ocorre a normalização de novas estruturas em políticas e procedimentos da organização ou em um conjunto de organizações que encontrem problemas iguais ou semelhantes. Nessa perspectiva, Wenczenovicz (2020) acrescenta o quesito formação de professores durante a covid-19, momento em que os professores precisaram transferir as aulas presenciais para a EaD. Percebeu-se a dificuldade para ministrar aulas online e adaptar conteúdos programáticos. Inúmeros são os problemas citados por parte dos educadores e gestores, já que a EaD pressupõe um tutor e o uso de diversos recursos midiáticos diluídos em tempos distintos, com atividades síncronas e assíncronas.

Por fim, a quinta e última dimensão categorizada por Ferreira e Mill (2013) e Ferreira e Carneiro (2015) é serviços ao estudante. Ela está atrelada ao suporte que deve ser oferecido ao estudante da EaD em relação às políticas discentes de participação nas políticas institucionais de permanência e êxito no acesso aos suportes acadêmicos. Conforme destaca Wenczenovicz (2020), alguns professores declararam não possuir segurança quanto à efetivação do processo de ensino-aprendizagem, uma vez que, quando se fala em educação, não se trata apenas de transmissão de conhecimento. Fala-se da cotidianidade, da vida, de oportunidades e da integração dos sujeitos ao meio em que vivem. Esse fato remete ao Tolbert e Zucker (1999, p. 204) argumentam: um “[...] processo de habitualização envolve a geração de novos arranjos estruturais em resposta a problemas ou conjuntos de problemas organizacionais específicos [...] de uma dada organização, ou um conjunto de organizações”. Neste sentido, podem-se destacar alguns empecilhos vivenciados por alguns estudantes durante a pandemia da covid-19 com a modalidade EaD. Dentre esses empecilhos está falta de acesso à internet ou falta de um espaço apropriado para a aprendizagem. Dessa forma, com a pandemia, pode-se perceber o quão prejudicial é ao estudante a falta de acesso universal aos recursos tecnológicos digitais de informação e comunicação. Wenczenovicz (2020) complementa que muitos alunos possuem dificuldades econômicas, o que dificulta a aquisição de equipamentos adequados.

Feita a discussão, é possível perceber que a modalidade EaD continua em busca da institucionalização. Nesse sentido, Ferreira e Mill (2013) entendem que a institucionalização é um processo progressivo e não um produto acabado. Por essa razão, “[...] é coerente tratar esse processo como um *continuum*, caracterizado por níveis de institucionalização da EaD, e não como um fenômeno de ocorrência simplesmente binária” (Ferreira & Mill, 2013, p. 95).

Entre as ações das IES que estão avançadas nos processos de institucionalização da EaD, conforme Ferreira e Carneiro (2015), pode-se elencar: inserção de uma política de EaD no Plano Desenvolvimento Institucional (PDI) e no Projeto Pedagógico Institucional; aprovação de regimento da modalidade para oferta de cursos de graduação; oferta de cursos de extensão; editais para oferta de disciplinas e fomento para pesquisas; vagas de monitoria; e utilização de plataforma virtual integrada com dados do sistema acadêmico. Outra estratégia que tem resultado numa experiência significativa a ser considerada para integrar os cursos presenciais e a distância é a oferta de disciplinas a distância nos cursos presenciais.

Não obstante, alguns pontos precisam de atenção. Um desses pontos é o financiamento, que acontece de forma descentralizada e com parâmetros que forjam um modelo pedagógico desigual para as IES, não contemplando as especificidades regionais nem havendo uma política de instrumentalização das próprias instituições – principalmente no que se refere à gestão de pessoas (docentes e técnico-administrativos) à infraestrutura (laboratórios e equipamentos) e aos serviços ao estudante (falta de acesso à internet, por exemplo).

Diante da discussão apresentada, passa-se, na seção seguinte, à exposição das considerações finais, abordando os desfechos deste ensaio e sintetizando suas principais contribuições, assim como suas limitações e sugestões para estudos futuros.

Considerações finais

O presente ensaio teve como objetivo analisar, a partir da perspectiva de Tolbert e Zucker (1999), como tem ocorrido o processo de institucionalização da EaD no Brasil. Para isso, foram utilizados os cinco fatores de institucionalização aplicáveis à EaD (Ferreira & Mill, 2013; Ferreira & Carneiro, 2015) juntamente com os três processos de institucionalização propostos por Tolbert e Zucker (1999) – habitualização, objetificação e sedimentação.

Constatou-se que a modalidade de Educação a Distância (EaD) tem grandes marcos em sua evolução e que a expansão da prática nas Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras é notória nos últimos anos. Isso favorece sua institucionalização, uma vez que os investimentos previstos e o crescimento contínuo demonstram o nível de aceitação dessa modalidade. Segundo Vilela (2019), a EaD é considerada um recurso para democratização do ensino superior, corroborando as melhorias da política educacional inclusiva e gerando oportunidades de aprendizagem e formação. Entretanto, apesar desse cenário favorável, foi possível perceber que esse tema ainda é superficial nas Universidades Federais. Com base no exposto, percebe-se que embora a EaD seja, em parte, reconhecida nesses espaços atualmente, ainda existem diversos desafios.

A EaD encontra resistência. Primeiramente, em virtude do modelo de ensino presencial, pois muitos estudantes apresentam rejeição a um novo campo; no entanto, com o efeito da pandemia da covid-19 foi preciso superar algumas das barreiras legais que separavam o sistema educacional. No que se refere ao fator tecnológico, também existem receios, pelo fato de, algumas vezes, não haver a inclusão digital necessária a essa modalidade. Além disso, cabe ressaltar que a aceitação da EaD ainda tem um caminho a ser percorrido e necessita de uma ação coletiva, na qual seriam necessários diversos atores (alunos, coordenadores, professores, tutores, comunidade em geral) para, então, buscar o desenvolvimento de infraestrutura física, aporte de recursos humanos e descentralização da matriz orçamentária e, assim, obter legitimação.

Diante das considerações expostas e analisando a EaD sob o prisma da Teoria Institucional, considera-se que o processo de institucionalização da EaD é complexo e consiste em conhecimento e troca de experiências entre os agentes. Além disso, a EaD deve ser vista como uma modalidade e uma metodologia de ensino e aprendizagem diferente, podendo ser usada por si mesma ou para complementar o ensino em sala de aula. Apesar do aumento da utilização da EaD nos últimos dias, nota-se que seus processos e suas práticas não são legitimadas em muitas Instituições de Ensino.

Para além de tais observações, restam muitas questões para serem investigadas: quais caminhos a EaD poderia percorrer para sair do estágio embrionário de institucionalização? Além disso, como analisar e solucionar as mudanças de trabalho docente, caracterizado como precarizado, conforme constatado pela divisão do processo de ensino aprendizagem, pela perda de autonomia, pela fragmentação do ofício e pelo aumento da jornada de trabalho em função da EaD? Os estudantes teriam autonomia, disciplina e a alta dose de dedicação que essa modalidade de ensino e aprendizagem exige? E ainda, a institucionalização dos cursos EaD possui qualidade e credibilidade necessários para desenvolver a consciência crítica dos discentes? Faz sentido categorizar o que é educação a distância ou educação presencial, quando o que realmente precisamos é de uma Educação ‘inteira’, com processos estratégicos e integral e que nos apoie na construção de um futuro melhor?

Para estudos futuros podem ser consideradas análises ancoradas na Teoria Institucional, correlacionando os tipos de dominação legítima de Weber ou paralelo ao isomorfismo. Além disso, sugere-se analisar se o modelo híbrido pode ser uma alternativa pedagógica e política capaz de melhorar a integração entre as modalidades de ensino e se a pandemia da covid-19 proporcionou um novo olhar para a modalidade de Educação a Distância (EaD).

Referências

- Associação Brasileira de Educação a Distância [ABED]. (2017). *Censo EAD.BR: relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil 2016*. Curitiba, PR: InterSaberes. Recuperado de http://www.abed.org.br/site/pt/midiateca/censo_ead/
- Bicalho, R. N. M., & Carvalho Medeiros, J. (2018). O modelo híbrido de educação como estratégia para o processo de institucionalização da EaD. *Revista Eixo*, 7(2), 5-14.
- Brasil G. (2020a, março 3). EaD ganha impulso com a suspensão das aulas. *Agência Brasil*. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2020-03/ead-ganha-impulso-com-suspensao-das-aulas>
- Brasil. (2005). Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, (243). Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5622-19-dezembro-2005-539654-publicacaooriginal-39018-pe.html>

- Brasil. Ministério da Educação. (2004). Portaria, M. E. C. no. 4.059, de 10 de dezembro de 2004. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/port4059-2004.pdf>
- Brasil. Ministério da Educação. (2020b). *Portaria nº 343, de 17 de março de 2020. Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais enquanto durar a situação de pandemia do Novo Coronavírus - COVID-19*. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm
- Cruz, J. R., & Lima, D. D. C. B. P. (2019). Trajetória da educação a distância no brasil: políticas, programas e ações nos últimos 40 anos. *Jornal de Políticas Educacionais*, 13(13), 1-19.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89.
- Fachin, R. C., & Mendonça, J. R. C. (2003). Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In M. F. Vieira, & C. A. Carvalho (Orgs.), *Organizações, instituições e poder no Brasil* (p. 29-45). Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas.
- Ferreira, M., & Carneiro, T. C. J. (2015). A institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: análise do Sistema Universidade Aberta do Brasil. *Educação Unisinos*, 19(2), 228-242.
- Ferreira, M., & Mill, D. (2013). Institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: desafios e estratégias. In F. Fidalgo, W. Corradi, R. Lima, A. Favacho, & E. Arruda (Orgs.), *Educação a distância: meios, atores e processos* (p.143-161). Belo Horizonte, MG: CAED-UFGM.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Morais, I. R. D., Nascimento, J. P. R., & Rêgo, M. C. F. D. (2015). Institucionalização da educação a distância em instituição de ensino superior: uma abordagem teórico-empírica. *EmRede-Revista de Educação a Distância*, 2(2), 159-172.
- Nascimento, J. P. R. D., & Vieira, M. D. G. (2016). Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 24(91), 308-336. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362016000200003>
- Scott, W. R. (2004). Reflections on a half-century of organizational sociology. *Annual Review of Sociology*, 30(1), 1-21. DOI: <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.30.012703.110644>
- Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). A institucionalização da teoria institucional. In S. R. Clegg, C. Hardy, & W. R. Nord (Orgs.), *Handbook de estudos organizacionais* (v. 3, p. 196-219). São Paulo, SP: Atlas.
- Vilela, T. J. V. (2019). *Institucionalização da educação à distância na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) histórico, processos e fases* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação, Dourados.
- Wenczenovicz, T. J. (2020). Ensino a distância, dificuldades presenciais: perspectivas em tempos de COVID-19. *Revista Ibero-Americana de Estudos Em Educação*, 15(4), 1750-1768.
- Wooten, M., & Hoffman, A. J. (2008). Organizational fields: past, present and future. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby (Eds.), *The Sage handbook of organizational institutionalism* (p. 131-147).