

EDITORA



UnB

Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste

Temáticas em questão

Catarina de Almeida Santos
Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Danielle Xabregas Pamplona Nogueira
(organizadoras)



Pesquisa,
Inovação
& Ousadia



Universidade de Brasília

Reitora
Vice-Reitor

Márcia Abrahão Moura
Enrique Huelva

EDITORA



UnB

Diretora

Germana Henriques Pereira

Conselho editorial

Germana Henriques Pereira (Presidente)
Fernando César Lima Leite
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende
Carlos José Souza de Alvarenga
Estevão Chaves de Rezende Martins
Flávia Millena Biroli Tokarski
Jorge Madeira Nogueira
Maria Lidia Bueno Fernandes
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos
Sely Maria de Souza Costa
Verônica Moreira Amado

EDITORA



UnB

Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste

Temáticas em questão

Catarina de Almeida Santos
Daniela da Costa Britto Pereira Lima
Danielle Xabregas Pamplona Nogueira
(organizadoras)



Pesquisa,
Inovação
& Ousadia

Coordenadora de Produção Editorial
Preparação e revisão
Diagramação

Equipe editorial

Luciana Lins Camello Galvão
Denise Silva Macedo
Haroldo Brito

© 2018 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:
Editora Universidade de Brasília
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF
Telefone: (61) 3035-4200
Site: www.editora.unb.br
E-mail: contatoeditora@unb.br

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta
publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por
qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Esta obra foi publicada com recursos provenientes do Edital
DPI/DPG nº 2/2017.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

I59

Institucionalização da educação superior a distância nas
universidades federais da região Centro-Oeste : temáticas em
questão / Catarina de Almeida Santos, Daniela da Costa Britto
Pereira Lima, Danielle Xabregas Pamplona Nogueira
(organizadoras). – Brasília : Editora Universidade de Brasília,
2021.

310 p. ; 23 cm. – (Pesquisa, Inovação & Ousadia).

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-5846-018-3

1. Ensino a distância. 2. Institucionalização. 3. Ensino
superior. 4. Universidades - Brasil, Centro-Oeste. I. Santos,
Catarina de Almeida (org.). II. Lima, Daniela da Costa Britto
Pereira (org.). III. Nogueira, Danielle Xabregas Pamplona (org.).
IV. Série.

CDU 378

Sumário

Prefácio 13

Apresentação 17

Capítulo 1

Institucionalização da Educação a Distância: da lente teórica à sua proposição 23

Daniela da Costa Britto Pereira Lima

1. Introdução 23

2. Processos de institucionalização: lente teórica em questão 26

3. Proposições de análise de processos de institucionalização da Educação a Distância 32

Referências 35

Capítulo 2

Educação a Distância na Universidade de Brasília – percurso histórico da ação institucional 39

Carmenísia Jacobina Aires, Ruth Gonçalves de Faria Lopes

1. O projeto original da Universidade de Brasília e as ações iniciais em Educação a Distância 39

2. Um olhar sobre as ações de Educação a Distância na Universidade de Brasília nos anos 1990 43

3. O protagonismo da Faculdade de Educação nas ações de Educação a Distância 46

4. Outras experiências institucionais em Educação a Distância na Universidade de Brasília 52

5. A Universidade de Brasília e a Universidade Aberta do Brasil 53

6. Considerações finais	56
Referências	57
Bibliografia complementar	57

Capítulo 3

A autoavaliação institucional e a Educação a Distância: limites e possibilidades da institucionalização na Universidade de Brasília... 59

Catarina de Almeida Santos, Danielle Xabregas Pamplona Nogueira

1. Introdução	59
2. Sobre os conceitos de organização, instituição e institucionalização....	60
3. A avaliação institucional no contexto da institucionalização.....	64
4. Institucionalização da Educação a Distância na Universidade de Brasília: o que apontam os relatórios de autoavaliação institucional	66
5. Considerações finais	76
Referências.....	77

Capítulo 4

Percepção dos gestores em relação à institucionalização da Educação a Distância na Universidade de Brasília (2013-2015).....79

Andréia Mello Lacé, Magalis Béssem Dorneles Schneider, Lívia Veleda Sousa Melo

1. Introdução	79
2. A Educação a Distância na Universidade de Brasília	83
3. A gestão do sistema Universidade Aberta do Brasil na Universidade de Brasília	84
4. Percepção dos gestores: do fardo à decisão política	86
5. Considerações finais	92
Referências.....	93

Capítulo 5

Percurso histórico da Educação a Distância na Universidade Federal de Goiás	95
Juliana Guimarães Faria	
1. Introdução	95
2. Sobre a Universidade Federal de Goiás.....	97
3. O percurso da Educação a Distância na Universidade Federal de Goiás: histórico e contexto	99
4. Considerações finais	109
Referências	110

Capítulo 6

Concursos para docentes e técnicos administrativos da Universidade Federal de Goiás em vagas destinadas à Educação a Distância.....	113
Maria Aparecida Rodrigues Fonseca, Tatiane Custódio da Silva Batista	
1. Introdução	113
2. A institucionalização da Educação a Distância	115
3. A pesquisa: seleção para Educação a Distância na Universidade Federal de Goiás.....	118
4. O que os dados suscitam	123
5. Considerando relações	126
Referências	127

Capítulo 7

O impacto do processo seletivo de tutores na gestão da Educação a Distância na Universidade Federal de Goiás	131
Lilian Ucker Perotto, Kamila Vieira Lima Ferreira, Meirilayne Ribeiro de Oliveira	
1. Introdução	131
2. Processos seletivos: números e impactos na formação de tutores	132

3. Avanços e resistências: nossas percepções das ações empreendidas	140
4. Considerações finais	144
Referências	145

Capítulo 8

Instrumentos de avaliação interna para a Educação a Distância utilizados na Universidade Federal de Goiás	147
---	-----

Lívia Soares de Lima Sousa, Flávia Magalhães Freire,
Daniela da Costa Britto Pereira Lima

1. Introdução	147
2. Avaliação institucional e educação superior a distância	149
3. Caminhos da avaliação interna da Universidade Federal de Goiás	151
4. Instrumentos de avaliação interna para a educação superior a distância na Universidade Federal de Goiás	153
5. Considerações finais	158
Referências.....	159

Capítulo 9

Estado e Educação a Distância: educação superior pública em pauta	163
---	-----

Erlinda Martins Batista, Ana Maria Ribas, Carina Elisabeth Maciel

1. Introdução	163
2. Estado e Educação a Distância no Brasil	164
3. A história da Educação a Distância no Brasil	167
4. A estrutura da Educação a Distância na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.....	171
5. Considerações finais	174
Referências.....	175

Capítulo 10

A institucionalização e os desafios da educação superior a distância na Universidade Federal de Mato Grosso 179

Heloneide Alcantara Matos, Tereza Christina Mertens Aguiar,
Roseli Souza dos Reis Nunes

1. Introdução	179
2. A Educação a Distância na Universidade Federal de Mato Grosso	180
3. Desafios da institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal de Mato Grosso.....	182
4. Considerações finais	194
Referências	195

Capítulo 11

A institucionalização pioneira da Educação a Distância na educação superior em Mato Grosso: visão de envolvidos na trajetória..... 199

Heloneide Alcantara Matos, Tereza Christina Mertens Aguiar,
Roseli Souza dos Reis Nunes

1. Introdução	199
2. História pioneira da Educação a Distância na Universidade Federal de Mato Grosso.....	200
3. Teoria Institucional e sua aplicabilidade na Educação a Distância.....	202
4. Considerações finais	212
Referências	213

Capítulo 12

A institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal da Grande Dourados: a visão de avaliadores externos 217

Giselle Cristina Martins Real, Tânia Jucilene Vieira Vilela, Regina Farias de Souza

1. Introdução	217
---------------------	-----

2. A avaliação regulatória como instrumento de diagnóstico institucional	222
3. Institucionalização da Educação a Distância revelada pela avaliação	226
4. Considerações finais	233
Referências.....	234

Capítulo 13

A institucionalização da Educação a Distância na Universidade Federal da Grande Dourados: contribuições do curso de licenciatura em Letras Libras	241
---	-----

Janete de Melo Nantes, Regina Farias de Souza

1. A necessidade da institucionalização do curso de Letras Libras na Universidade Federal da Grande Dourados.....	241
2. Histórico do curso de graduação Letras Libras na Universidade Federal da Grande Dourados.....	243
3. Avanços e desafios de Letras Libras	247
4. Considerações finais	249
Referências.....	252

Capítulo 14

Levantamento bibliográfico sobre a autoavaliação institucional na Educação a Distância.....	255
---	-----

Wendy Caldeira de Souza, Leila Cristina Borges,
Daniela da Costa Britto Pereira Lima

1. Autoavaliação e Educação a Distância.....	255
2. Metodologia.....	258
3. Dados e análises	258
4. Considerações finais	266
Referências.....	267

Capítulo 15

Educação a Distância e cultura digital: possibilidades e desafios 269

Maria Cristina Lima Paniago, Rosimeire Martins Régis dos Santos

1. Introdução	269
2. Concepções de Educação a Distância, suas origens e evolução no Brasil	269
3. Cultura digital	274
4. Possibilidades e desafios: Educação a Distância e cultura digital	277
5. Considerações finais	279
Referências.....	280

Capítulo 16

Um estudo sobre a inclusão digital no estado de Goiás 283

Ricardo Antonio Gonçalves Teixeira, Alzino Furtado de Mendonça, Saulo de Oliveira

1. Contexto da sociedade da informação	283
2. Ações de inclusão digital no estado de Goiás	288
3. Considerações finais	292
Referências.....	295

Institucionalização da educação superior a distância: algumas considerações finais297

Catarina de Almeida Santos, Daniela da Costa Britto Pereira Lima, Danielle Xabregas Pamplona Nogueira (organizadoras)

Referência	299
------------------	-----

Notas sobre as autoras e autores.....301



CAPÍTULO 1

Institucionalização da Educação a Distância: da lente teórica à sua proposição¹

Daniela da Costa Britto Pereira Lima

1. Introdução

A Educação a Distância (EaD) pode ser considerada como um objeto recente na legislação brasileira. É com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 –, que dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional, que a EaD aparece pela primeira vez em um instrumento jurídico no Brasil como prática legalmente aceita a ser utilizada na educação básica e superior como parte integrante do sistema de educação formal brasileiro (BRASIL, 1996).

Com a introdução da EaD na LDB e a organização do Ministério da Educação (MEC) para fazer a sua gestão, uma série de ações, programas e regulamentações foi sendo formulada e implementada com a finalidade de promover sua institucionalização, o que possui relação direta com a qualidade da modalidade no país. Por isso, a institucionalização da EaD deve ter por base as orientações dos processos educacionais e as diretrizes políticas mais abrangentes, o que ocorre em nível micro – dentro das Instituições de Educação Superior (IES) – e macro – como política de Estado.

¹ Estudo realizado como resultado de pesquisa com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Com relação às IES privadas que ofertam cursos a distância, Lima (2014a) salienta que existe uma concentração de matrículas em um número reduzido delas. No que diz respeito às Instituições Públicas de Educação Superior (Ipes), a maioria depende de fomento externo para a oferta da EaD, a ser obtido por meio de editais. Tal sujeição ao fomento externo pode ser considerada contraditória: enquanto para uns é o caminho para a institucionalização da EaD, pois promove a oportunidade da oferta e a inclusão de uma cultura da modalidade nas IES, para outros é um empecilho, porque tem determinado o modelo de EaD a ser seguido, bem como a dependência do recurso para determinadas ações também induzidas, o que pode se refletir na autonomia das instituições.

De modo geral, podemos dizer que o levantamento da trajetória institucional da EaD no país é recente, e talvez por isso apresente elementos considerados de relevância e que mereçam ser levados em conta na elaboração das próximas políticas públicas e ações na área. Esse cuidado deve existir principalmente no que diz respeito às características da expansão da EaD, às variadas formas sob as quais as modalidades presencial e a distância são vistas por diversos órgãos e regulamentações, aos mecanismos de avaliação e acompanhamento das ações das IES que ofertam essa modalidade no ensino superior e ao processo de institucionalização da modalidade a distância na educação superior. Este último item é o objeto de nosso estudo, que tem por base Lima (2013) e os dados da pesquisa intitulada *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: processos, organização e práticas*, coordenada por Lima (2007).

A institucionalização da EaD nas Ipes tem sido recorrente desde 2012, pois a partir desse ano e até 2017 diversas instituições públicas promoveram eventos para a discussão do tema. Um deles, inclusive, foi realizado em Goiânia, no dia 3 de outubro de 2013, com o tema “Educação superior pública a distância – avaliação e perspectivas para Goiás”, com a presença da Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (DED/Capes). Destacamos, também, o seminário Institucionalização da EaD no Brasil, realizado em 2012, como parte de um projeto de pesquisa participativa organizado pela Universidade Federal

Fluminense (UFF); o V Seminário Internacional de Educação a Distância, promovido pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 2013; o IV Seminário de Educação a Distância – Institucionalização e sustentabilidade na Amazônia, em 2016, em Rondônia; e a Semana EaD Integrada, intitulada “A institucionalização e o fortalecimento da EaD em Mato Grosso do Sul”, ocorrida em 2017, entre outros.

Com relação às pesquisas, no banco de teses e dissertações da Capes, encontramos oito teses com foco no processo de institucionalização da EaD. Entre elas, a pesquisa de Faria (2011) demonstra a necessidade de construção de condições favoráveis para a institucionalização da EaD nas IES públicas, enquanto Lima (2013) mostrou que o Estado brasileiro, apesar de ter mantido algumas políticas de EaD, não lhes tem conferido estabilidade. Também localizamos no banco da Capes a tese de Costa (2012), que trata do tema de forma mais global. A autora analisa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, o discurso de documentos normativos, históricos e de regulamentação da EaD.

O art. 80 da LDB/1996 dispõe que o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação da EaD e que a instituição interessada em desenvolver essa modalidade de ensino tem de ser credenciada pela União, à qual cabe a regulamentação dos requisitos de avaliação, autorização e implementação dos programas. A partir dessa regulamentação, houve uma expansão relevante da modalidade no Brasil.

Assim, o desenvolvimento de uma política pública depende da forma como esta é formulada e implementada, inclusive a EaD, cuja oferta de cursos é regulada conforme seu arcabouço legal. A partir da LDB/1996 e, principalmente, no início dos anos 2000, quando essa modalidade de ensino foi marcada pela criação de parcerias e consórcios para a oferta de cursos a distância pelas universidades públicas, o Governo Federal começou a estabelecer programas para incentivar as atividades de ensino que envolvessem a EaD. Destacam-se nesse contexto, entre outras, a Unirede, o Cederj, o Veredas e a Univir-CO² (VIANNEY; TORRES; SILVA, 2003).

² Respectivamente, Universidade Virtual Pública do Brasil, Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro, Gestão Integrada para Formação de professores das séries iniciais do ensino fundamental e Consórcio Público Universidade Virtual do Centro-Oeste.

Posteriormente à experiência com os consórcios e a exemplo deles, o sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criado pelo MEC em 2005, com foco nas políticas e na gestão da educação superior. Trata-se de uma política pública que inicialmente se desenvolveu mediante a articulação entre a Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC)³ e a Diretoria de Educação a Distância (DED/Capes), com vistas à expansão da educação superior, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 24 de abril de 2007.

A partir desse momento, os cursos na modalidade a distância têm sido ofertados pela maioria das Ipes do Brasil, por meio de adesão aos editais de financiamento, seja de cursos de formação inicial (graduação), continuada (extensão) ou de pós-graduação (especialização *lato sensu* e cursos de mestrado profissional *stricto sensu*). Esse é um aspecto que carece de estudos que abordem os processos de implementação e o nível de institucionalização da EaD, temática que será abordada no próximo item.

2. Processos de institucionalização: lente teórica em questão

Para compreender as abordagens teóricas que tratam dos processos de institucionalização de um objeto qualquer, optamos por utilizar uma aproximação interdisciplinar que contemple a capacidade do Estado e o institucionalismo. Com relação à capacidade do Estado, trata-se de investigar como ocorre o processo de implementação da EaD nas Ipes, e, quanto ao institucionalismo, de analisar as regras formais/informais da EaD nessas instituições e como elas têm sido institucionalizadas.

Entendemos que há uma interface entre as abordagens teóricas que tratam da capacidade do Estado e do institucionalismo que contribui para uma melhor compreensão das questões relacionadas às políticas públicas. Essa interface pode ser

³ A Seed/MEC foi extinta no Governo Dilma Rousseff, no dia 16 de maio de 2011, por meio do Decreto nº 7.480, e seus planos, seus programas e suas ações foram distribuídos em diversas instâncias do MEC; dentre eles, merece destaque a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que assume, por meio da Diretoria de Educação a Distância (DEB), a gestão do sistema UAB.

percebida em dois conceitos sobre a capacidade do Estado: o primeiro é trazido por Kjaer, Hansen e Thomsen (2002), que a definem como a capacidade de formular e implementar políticas e estratégias para atingir objetivos econômicos e sociais; o segundo conceito é tratado por Kath (2004), que a relaciona com a capacidade de uma sociedade para alcançar resultados distintos e que não teriam sido atingidos sem conscientes decisões políticas e desenvolvimento institucional.

Ao considerarmos esses dois conceitos de capacidade do Estado como complementares, inferimos, também, que essa complementaridade conceitual permite identificar a interface teórica que permeia a temática do presente trabalho, ou seja, a intersecção entre as abordagens de capacidade do Estado, o institucionalismo e as políticas públicas. Para clarear o entendimento, consideramos como instituições as regras formais e informais de um determinado objeto, e, entre elas, destacamos as leis e as normatizações estabelecidas *nas* e *pelas* Ifes e sua relação com a formulação e o modo de implementação de sua regulamentação pelo Estado.

Stein e Tommasi (2007) apontam o papel fundamental que as políticas públicas desempenham no desenvolvimento de um país. Observam os autores que, por muitos anos, a atenção esteve voltada para o conteúdo específico dessas políticas e que hoje esse enfoque tem perdido terreno considerável para preocupações sobre as capacidades dos Estados de formular e implementar políticas. A referência de Stein e Tommasi (2007) é o estudo de Weaver e Rockman (1993), que aborda as capacidades de o Estado fazer suas escolhas institucionais para lidar com os problemas do desenvolvimento econômico, a integração política e social e a demanda por recursos escassos.

Os autores citados buscam suas perspectivas de análise considerando as instituições. A eficácia governamental é entendida como as capacidades específicas dos governos, incluindo as de definir e manter prioridades e coordenar objetivos conflitantes. Para eles, os efeitos institucionais sobre a capacidade do governo nem sempre são uniformes, diretos ou unidirecionais, tampouco inexistentes; ao contrário, são reais e significativos, e muitas vezes aparecem de forma indireta e contingente (WEAVER; ROCKMAN, 1993).

As instituições são fundamentais para a compreensão das diferentes trajetórias do desenvolvimento e das capacidades do Estado. Assim, considerando o objeto de estudo delineado neste capítulo, utilizaremos a conceituação de instituições de North (1991), que as considera como as restrições concebidas humanamente e que estruturam a interação política, econômica e social, ou seja, elas são as regras do jogo. Segundo o autor, essas restrições foram criadas pelos homens ao longo da história para manter a ordem e reduzir as incertezas.

De acordo com North (1991), existem dois tipos de restrições: as *informais* e as *formais*. As restrições informais provêm da informação transmitida socialmente e fazem parte da cultura: são as sanções, os tabus, os costumes, as tradições e os códigos de conduta. As restrições formais, por sua vez, podem aumentar a eficácia das restrições informais, modificá-las ou superá-las, e abrangem a Constituição, as leis e os direitos de propriedade. Dessa forma, cabe à pesquisa levantar as restrições formais colocadas para a EaD no Brasil, bem como as restrições informais acerca da modalidade, observando as regras do jogo da política da educação a distância nas Ifes e como esse jogo é jogado (NORTH, 1991).

Assim, o tema da institucionalização é o objeto deste capítulo por considerarmos relevante o estudo de seu processo para a compreensão da capacidade do Estado de formular a política pública para a EaD e da forma como a modalidade tem sido implementada pelas Ipes, isto é, se por meio de sua institucionalização ou não. A institucionalização é vista como um processo que ocorre em fases ao longo do tempo, resultante de fatores que interagem para criar um ambiente que lhe dê suporte. É o estabelecimento de uma prática ou ação em um sistema humano, caracterizada pela rotina difundida e legitimada, esperada, apoiada, permanente e resiliente. Exige uma liderança comprometida com a criação de um ambiente voltado para a ação e engajada no processo de transferência de uma agenda de progresso para institucionalizar uma nova maneira de fazer o trabalho ou a ação (KESAR, 2007).

As instituições, segundo Kesar (2007), são sistemas que definem os comportamentos dentro de si, de modo que certas qualidades possam ser sustentadas de forma rotineira. O autor enfatiza que as instituições preservam sua identidade por

meio de programas, políticas e procedimentos, e que institucionalizar uma prática exige muitas vezes a modificação das estruturas de recompensa, das políticas e do meio ambiente. No entanto, para qualquer inovação pretendida, consideramos que diferentes aspectos de uma Ipes, por exemplo, podem demandar uma modificação, a fim de assegurar seu poder de permanência e sua rotinização.

A esse respeito, Wiseman (2007) afirma que a institucionalização é o processo de incorporação de aprendizagem que ocorre por meio de indivíduos ou grupos de indivíduos nas instituições, e inclui sistemas, estruturas, procedimentos e estratégias. Ou seja, é o processo que assegura a ocorrência de ações rotineiras, desde que englobem toda a instituição, e não apenas indivíduos ou pequenos grupos.

Kesar e Sam (2012) e Platt (2009) destacam as três fases principais do processo de institucionalização: *mobilização*, *implementação* e *institucionalização*, que não obedecem necessariamente a uma ordem de ocorrência, podendo ser concomitantes ou dinâmicas. A mobilização é o momento em que o objeto ou a ação é preparado para a mudança (KESAR; SAM, 2012); é o processo que leva à decisão de prosseguir com a execução de uma política ou ação (PLATT, 2009).

As características do processo de mobilização são: construir pontos de referência e modelos; criar força-tarefa; estabelecer reuniões; angariar apoio externo; utilizar aliados institucionais; e definir planos de ação (KESAR; SAM, 2012). Kesar (2007) afirma que, nessa fase, as instituições não possuem agenda e poucas conversas sobre a ação são realizadas. Não existe compromisso, e é muito pouca ou nenhuma a consciência da importância sobre a ação. Pontua ainda o autor que os debates ou as conversas são sempre difíceis e carregados de conflito, e os esforços em andamento acabam sendo realizados por unidades particulares.

A implementação é definida por Platt (2009) como o processo de colocar em prática uma ideia, um programa ou um conjunto de atividades e estruturas. Nessa fase, explica, o pessoal de uma organização ou um órgão decide usar ou adotar a ação proposta, cuja duração pode levar menos de seis meses ou até cinco anos. Já conforme Kesar e Sam (2012), é na fase da implementação que a mudança ou ação é

introduzida, seguindo uma determinada ordem: criação de infraestrutura e apoio para a ação; introdução de incentivos e/ou desincentivos; e manutenção da dinâmica de desenvolvimento da ação. Nessa última fase, segundo Kesar (2007), já se possui uma agenda e foram realizados debates e momentos de discussão sobre o tema, além de as ações possuírem uma retórica clara. Os partidários, ou legisladores, e os gestores comprometidos com a ação começam a escrever sobre a importância de se passar da retórica para a ação, porque existem mais programas menos compartimentados do que antes (KESAR, 2007).

A institucionalização geralmente envolve pessoas cujas práticas são um valor fundamental que sustenta os seus trabalhos. Nessa etapa, ainda segundo Kesar (2007), a organização ou o órgão aceita os valores, e as normas associados à ação e os incorpora à sua cultura. Isso é referido como o nível cultural. A institucionalização, portanto, é identificada como o ponto em que a ação é rotina. De acordo com Platt (2009), como estruturas organizacionais, os procedimentos e as atitudes em relação à ação indicam que esta se tornou rotina ou está inserida na programação global da organização ou do órgão, continuando por mais de dois anos e operando de maneira viável. Todavia, Pimenta e Anastasiou (2010) consideram importante destacar que, quando se transforma em uma rotina rígida, a ação pode se tornar um obstáculo, porquanto implica dificuldade de adaptação a novas circunstâncias.

Em uma abordagem qualitativa, Wiseman (2007) também considera que são três as etapas para o acompanhamento do processo de institucionalização: a pré-institucionalização, a institucionalização e a pós-institucionalização. Na pré-institucionalização, ocorrem a habitualização e o consenso de validação coletiva para se aceitar que um determinado objeto seja institucionalizado; na institucionalização, o órgão observa os mecanismos utilizados para a aprendizagem de uma determinada institucionalização, as características do processo e os papéis de cada gestor e executor; e, por fim, na pós-institucionalização, o conhecimento acerca do objeto é incorporado na memória organizacional, e as ações institucionalizadas tornam-se cada vez mais controladas por meio de sua promulgação institucional e rotinização.

Cada uma dessas etapas de institucionalização, defendidas por Wiseman (2007), constitui um momento em que se acompanha o processo para que este possa ser implementado de forma coerente a alcançar o objetivo. Stevenson *et al.* (2009) também valorizam essa abordagem, acrescentando-lhe a necessidade de observação e identificação de um conjunto de relacionamentos comportamentais dos atores associados ao objeto de interesse e ao recolhimento de dados. Conforme os autores, essa observação é que define as relações comportamentais dos atores relevantes para que a institucionalização possa ocorrer.

A institucionalização, segundo Curry (1991, citado por PLATT, 2009), exige que três condições sejam atendidas: i) apoio organizacional; ii) padronização de procedimentos; e iii) incorporação de valores e normas associados à ação, facilitada pela cultura organizacional. Um pressuposto subjacente ao modelo de mudança organizacional é que a institucionalização é um resultado desejado, visto como a conclusão de um processo em que estejam presentes indicativos de mudanças estruturais, processuais e culturais dentro da organização. Pimenta e Anastasiou (2010), por seu turno, afirmam que o resultado proporciona variadas informações explícitas sobre a ação que o desencadeou, ou o que se pode esperar dela, assegurando a sua continuidade.

Kesar e Sam (2012) pontuam que na institucionalização o sistema está estabilizado em seu estado alterado, e que se a ação for caracterizada pela mudança de valor na organização ou no órgão e os membros chegarem a um consenso, ela se tornará mais estável. Na educação, conforme Kesar (2007), existe maior controle dos esforços para garantir que estes estejam resultando em progresso, ou seja, nas instituições de educação superior, as políticas e ações passam a integrar o seu cotidiano de planejamento e gestão.

Compreender e analisar o processo de institucionalização de uma política, um programa, uma gestão ou uma ação contribui para a identificação dos fatores que influenciam sua implementação e seu fluxo de procedimentos desejados.

A educação a distância tem se tornado uma modalidade de ensino em franco crescimento no Brasil nos últimos anos, conforme apresentado anteriormente. Dessa

maneira, na última década, a EaD vem merecendo destaque nas discussões sobre o seu papel e o das políticas que a devem nortear (DOURADO; SANTOS, 2011), o que justifica, também, refletir sobre processos possíveis de análise de sua institucionalização.

3. Proposições de análise de processos de institucionalização da Educação a Distância

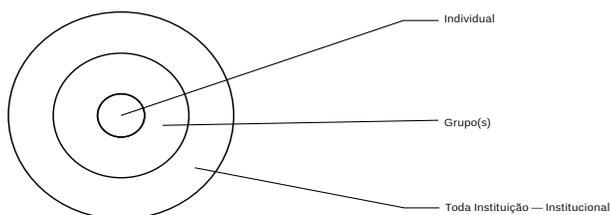
Para propormos indicadores de análise do processo de institucionalização da EaD, faremos uso dos referenciais utilizados e expostos anteriormente e de estudos realizados por pesquisadores adicionais que abordam a temática da institucionalização de outros objetos de estudo, os quais, porém, contribuem com elementos que podem ser utilizados para a presente composição. Entre esses autores, recorreremos a Lima (2014b), Leandro e Amato Neto (2015), Louis (2006) e Stevenson *et al.* (2009).

Stevenson *et al.* (2009) conceituam instituição como um conjunto de crenças compartilhadas sobre uma ou mais relações, e a institucionalização ou a não institucionalização, como a homogeneização ou não dessas crenças em um grupo relevante. Podemos inferir que a institucionalização cria uma certa uniformidade de procedimentos, regras e crenças em relação à implementação e ao desenvolvimento, na prática, de um determinado objeto, demonstrando o compromisso da instituição como um todo com os objetivos e conhecimentos institucionais a respeito desse objeto, de forma alinhada, consensual e coerente.

De acordo com Wiseman (2007), para que ocorra essa homogeneização de procedimentos, classificados como rotineiros, e, conseqüentemente, para que estes sejam considerados institucionalizados, é necessário que se faça uma distinção entre a aprendizagem individual e a de um grupo específico de todos os envolvidos do órgão que a sustenta. Essa necessidade é suscitada porque, quando a aprendizagem e a execução das ideias são transformadas em regras e normas disponíveis e implementadas por todos os envolvidos, sejam eles gestores, implementadores ou

executores de políticas públicas, ocorre a institucionalização, conforme mostra a Figura 1, a seguir.

Figura 1: Processo de institucionalização



Fonte: Elaboração da autora com base em Wiseman (2007).

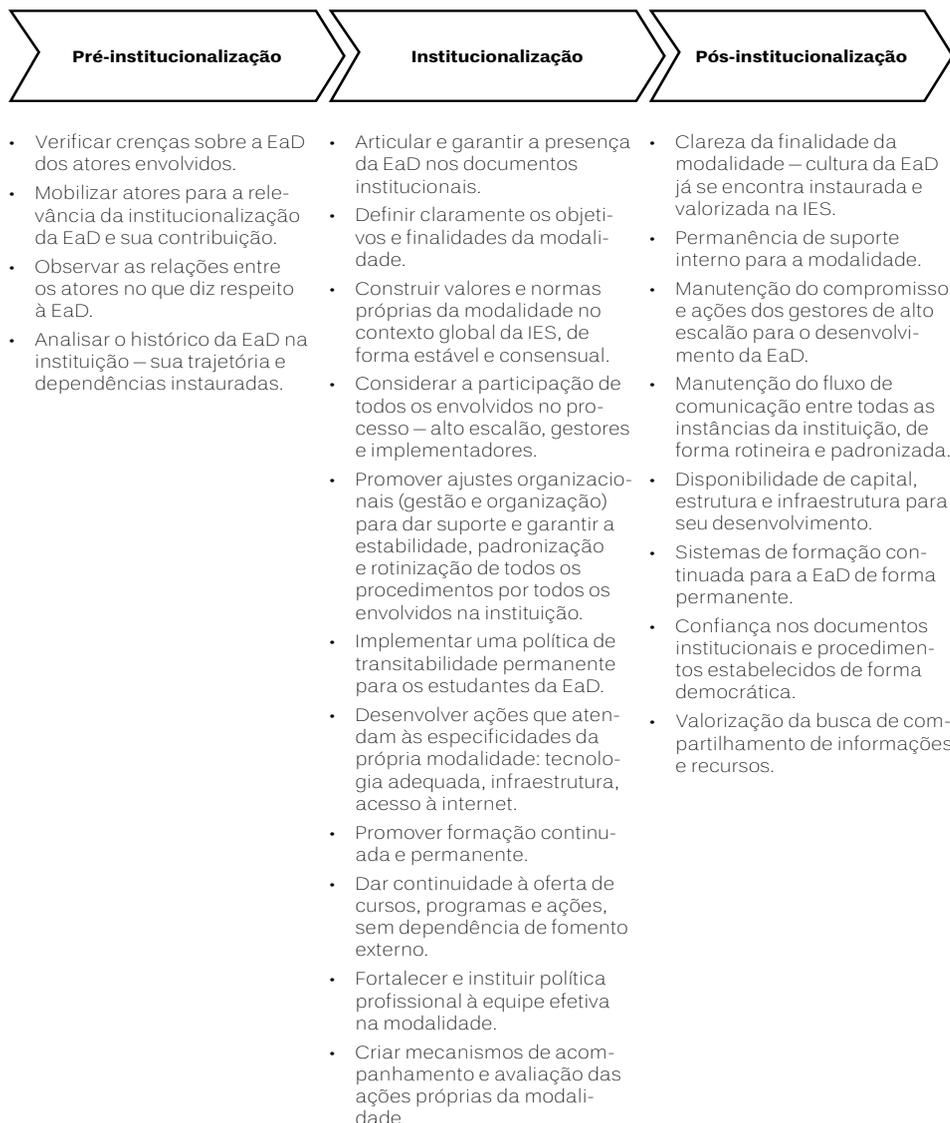
Para a construção de indicadores que sirvam de base para a análise dos processos de institucionalização de um objeto específico, nesse caso da EaD, é preciso considerar seus principais pressupostos e características defendidos por teóricos e os da própria EaD como modalidade de ensino, diferenciando-a da educação presencial, principalmente em seus aspectos de gestão e comunicação (LIMA, 2014a).

Entre esses elementos, destacamos, para a análise da institucionalização da EaD:

- a) A identificação dos sistemas simbólicos da instituição (crenças, valores, normas, mitos etc.), rotinas (existência de padrões de procedimentos operacionais), relacionamentos (pessoas, redes sociais, papéis) e artefatos (físicos, tecnológicos, documentação interna e externa, produtos do conhecimento, entre outros) (WISEMAN, 2007).
- b) A modificação das suas estruturas, políticas, meio ambiente e apoio organizacional para assegurar a permanência do objeto e a rotinização/padro-nização de procedimentos, ou seja, fazer parte da programação global do órgão de forma viável, incorporando valores e normas a seu respeito, de forma consensual e estável (KESAR, 2007; KESAR; SAM, 2012; PLATT, 2009).

Assim, para a análise dos processos de institucionalização da EaD, são considerados, de forma mais ampla, os tópicos listados na Figura 1.

Figura 2: Considerações do processo de institucionalização da EaD em Ipes



Fonte: Elaboração da autora com base em Lima (2014a), Louis (2006), Wiseman (2007), Kesar (2007), Platt (2009), Kesar e Sam (2012) e Leandro e Neto (2015).

Conforme pode ser observado na Figura 2, compreender o processo de institucionalização é importante para pensarmos sobre as ações empreendidas para a oferta de cursos na modalidade a distância pelas universidades públicas. Para além de ações isoladas dentro das universidades, podemos afirmar que a institucionalização da EaD contribui para a democratização do acesso à educação superior de qualidade, visto que existe uma preocupação com seu desenvolvimento global. Além disso, a modalidade também pode colaborar para o alcance da meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE) para 2014-2024, qual seja, o de elevar, na população de 18 a 24 anos, a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50%, e a taxa líquida, para 33%.

Conforme defendido ao longo deste texto, a análise do processo de institucionalização não pode ficar restrita a indicadores fixos, mas deve ser realizada em uma abordagem qualitativa que contemple aspectos mínimos (como os indicados na Figura 2), e que também considere a realidade da instituição acompanhada, sua trajetória e suas especificidades. Tais cuidados são necessários porque, no processo de institucionalização, ao responder à pergunta sobre quais mecanismos são utilizados para a aprendizagem de uma determinada instituição ou sobre quais são as características do processo e os papéis de cada gestor e executor (WISEMAN, 2007) podem surgir novos indicadores relevantes. Assim, no contexto da realização de novos estudos de caso, os pesquisadores podem ampliar o conjunto de indicadores empregados para a análise da institucionalização da modalidade.

Referências

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Seção I, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 19 jul. 2020.

COSTA, J. R. de M. *O processo de institucionalização da educação a distância no Brasil*. 2012. 167 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

DOURADO, L. F.; SANTOS, C. de A. A educação a distância no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (org.). *Plano Nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 155-192.

FARIA, J. G. *Gestão e organização da EaD em universidade pública: um estudo sobre a UFG*. 2011. 277 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

KATH, E. Beyond the liberal development model: linking social capital with state capacity. In: CONFERENCIA INTERNACIONAL “LA OBRA DE CARLOS MARX Y LOS DESAFÍOS DEL SIGLO XXI”, 2., 4-8 maio 2004, La Habana. *Ponencias* [...]. La Habana: Instituto de Filosofía, 2004. Disponível em: https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso04/kath_290204.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

KESAR, A. Tools for a Time and Place: Phased Leadership Strategies to Institutionalize a Diversity Agenda. *The Review of Higher Education*, Baltimore, v. 30, n. 4, p. 413-439, 2007. Disponível em: https://cmapspublic3.ihmc.us/rid=1JP69BN8Z-1TK29KD-YM7/Kezar_A_Tools_time_pl_phased_ldrshp_diversity_Agenda.pdf. Acesso em: 23 jul. 2020.

KESAR, A.; SAM, C. Strategies for implementing and institutionalizing new policies and practices: understanding the change process. In: KESAR, A. (ed.). *Embracing non-tenure track faculty: changing campuses for the new faculty majority*. New York: Routledge, 2012. p. 28-53.

KJAER, A. M.; HANSEN, O. H.; THOMSEN, J. P. F. Conceptualizing state capacity. *Demstar Research Report*, Aarhus, n. 6, 2002. Disponível em: <http://demstar.dk/papers/conceptualizingstatecapacity.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2012.

LEANDRO, C. R.; AMATO NETO, J. Uma abordagem cognitiva sobre o processo de institucionalização de sistemas locais de produção e inovação. *Production*, São Paulo, v. 25, n. 2, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prod/v25n2/0103-6513-prod-0103-6513079411.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

LIMA, D. da C. B. P. *Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado*. 2013. 275 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, D. da C. B. P. L. *Documento técnico contendo estudo analítico das diretrizes, regulamentações, padrões de qualidade/regulação da EAD, com vistas a identificar políticas e indicadores de expansão da Educação Superior em EaD*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação/Unesco, fev. 2014a. (Produto 1. Projeto 914BRZ1142.3). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=165%2010-produto-01-estudo-analitico&Itemid=30192. Acesso em: 07 ago. 2020.

LIMA, D. da C. B. P. L. *Documento técnico contendo estudo analítico do processo de expansão de EaD ocorrido no período 2002-2012, particularmente no que se refere aos cursos de formação de professores nas IES públicas e privadas*. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação/Unesco, 2014b. (Produto 2. Projeto 914BRZ1142.3). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=165%2011-%20produto-02-estudo-processo&Itemid=30192. Acesso em: 07 ago. 2020.

LIMA, D. da C. B. P. L. *Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste: processos, organização e práticas (2015-2017)*. Projeto de pesquisa. Brasília, 2017. Não publicado.

LOUIS, K. S. *Organizing for School Change: contexts of learning*. New York: Routledge, 2006.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1991.

PLATT, P. A. *Promoting Change Through a School-Based Model of Comprehensive Student and Family Support: Kentucky's Family Resource and Youth Services Centers*. In: NATIONAL SYMPOSIUM ON DOCTORAL RESEARCH IN SOCIAL WORK, 21., 2009, Columbus (Ohio). *Abstracts* [...]. Columbus: Ohio State University, 2009. Disponível em: https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/36782/21_1platt_paper.pdf?sequence=7. Acesso em: 10 nov. 2012.

PIMENTA, S. G.; ANASTASIOU, L. das G. C. *Docência no ensino superior*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

STEIN, E.; TOMMASI, M. The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America. In: BOURGUIGNON, F.; PLESKOVIC, B. (ed.). *Annual World Bank Conference on Development Economics Regional: Beyond Transition*. Washington, DC: The World Bank, 2007. p. 193-226.

STEVENSON, R. *et al.* Institutionalization: New Concepts and New Methods. In: INTERNATIONAL POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION WORLD CONGRESS, 21., Santiago, Chile, 12-16 jul. 2009. *Papers* [...]. Montreal: IPSA, 2009. Disponível em: <http://www.randystevenson.com/wp-content/uploads/2014/09/Institutionalization.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

VIANNEY, J.; TORRES, P.; SILVA, E. *A Universidade Virtual no Brasil*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE UNIVERSIDADES VIRTUAIS NA AMERICA LATINA E CARIBE, 13-14 fev. 2003, Quito, Equador. *Anais* [...]. Quito: Unesco, 2003.

WEAVER, K. R.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter?* Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

WISEMAN, E. *The institutionalization of organizational learning: a neoinstitutional perspective*. In: ORGANIZATION LEARNING, KNOWLEDGE AND CAPABILITIES CONFERENCE, 14-17 jun. 2007, London, Ontario, Canadá. *Proceedings* [...]. London, Ontario: The University of Western Ontario, 2007. Disponível em: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc2/papers/wiseman.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2020.

Este livro foi composto em UnB Pro e Liberation Serif

Institucionalização da educação superior a distância nas universidades federais da região Centro-Oeste

Temáticas em questão

De modo geral, podemos dizer que o levantamento da trajetória institucional da Educação a Distância (EaD) no país é recente e, talvez por isso, apresente uma série de elementos considerados de relevância e cuidado para as próximas políticas públicas e ações na área. Esses elementos dizem respeito, principalmente, às características da sua expansão; às variadas formas sob as quais as modalidades presencial e a distância são vistas pelos diversos órgãos e regulamentações; aos mecanismos de avaliação e acompanhamento das ações das Instituições de Educação Superior que ofertam essa modalidade; e, nosso objeto de estudo, ao processo de institucionalização da EaD na educação superior, tanto na esfera pública quanto privada. Além da necessidade de estudos acerca da institucionalização da EaD, o próprio crescimento da modalidade no ensino superior público demonstra a importância de pesquisar como vem ocorrendo a implementação de políticas referentes à modalidade. Assim, o tema da institucionalização da educação a distância é abordado neste livro, tendo em vista a relevância da compreensão desse processo, para que se possa auxiliar no debate da capacidade do Estado de formular políticas públicas em EaD e problematizar como essa modalidade tem sido implementada pelas Instituições Públicas de Ensino Superior da região Centro-Oeste, por meio de sua institucionalização ou não.



EDITORA



UnB