



EXPANSÃO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Daniela da Costa Britto Pereira Lima (daniela_lima@ufg.br; docente/Universidade Federal de Goiás)

Juliana Guimarães Faria (julianagf@ufg.br; docente/Universidade Federal de Goiás)

RESUMO. Este artigo visa refletir sobre o processo de institucionalização da educação a distância nas instituições de educação superior (IES), a partir da trajetória e expansão da educação superior, considerando aspectos teóricos que ajudam a elucidar as necessidades para que esse processo ocorra, além de contribuir como suporte para futuras pesquisas e compreensão do campo. Trata-se de um estudo teórico e documental, desenvolvido durante pesquisas realizadas entre 2010 e 2018, com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Conclui-se que o processo de institucionalização não é tão simples quanto parece, pois carece de compreensão teórica de suas etapas e elementos fundantes. Aliado a isso, a que se superar o modelo de expansão privatista e ter maior incremento do público na modalidade.

Palavras-chave: Educação superior a distância. Expansão. Institucionalização.

ABSTRACT. EXPANSION AND INSTITUTIONALIZATION OF DISTANCE EDUCATION IN BRAZIL. This article aims to reflect on the institutionalization process of distance education in higher education institutions (HEIs), from the trajectory and expansion of higher education, considering theoretical aspects that help to clarify the needs for this process to occur, in addition to contributing as support for future research and understanding of the field. This is a theoretical and documentary study, developed during research carried out between 2010 and 2018, with support from the National Council for Scientific and Technological Development (CNPq). It is concluded that the institutionalization process is not as simple as it seems, as it lacks theoretical understanding of its stages and founding elements. Allied to this, to overcome the privatist expansion model and have a greater increase in the public in the modality.

Keywords: Higher Distance Education. Expansion. Institutionalization.

1. INTRODUÇÃO

A dinâmica do processo de expansão da educação superior (seja na modalidade presencial ou a distância), que vem ocorrendo desde a década de 1990, tem conduzido a reflexões sobre o seu processo de institucionalização (FARIA, 2011; ALONSO, 2010; DIAS SOBRINHO, 2010; LIMA, 2013).

A educação a distância já se apresentava em 2017 com 21,20% (INEP, 2018) das matrículas da graduação no Brasil, correspondendo a mais de um milhão e meio de matriculados (1.756.982 matriculados). É presença significativa nos Censos da Educação Superior no Brasil e seus números têm demonstrado avanço expressivo, ano a ano.

Dias Sobrinho (2010) argumenta que a democratização do ensino superior não se limita à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas, pois estes apresentam sérios limites que não serão transpostos em curto espaço de tempo. Para suprir isso, Dias Sobrinho (2010, p. 1244) propõe providências, dentre elas a de “reinstitutionalizar a educação superior: recuperar o sentido de instituição referenciada ao público e ao social, em vez de organização mercantil voltada ao interesse de lucro sem fim”, favorecendo as instituições ditas particulares ou privadas.

Alonso (2010) expõe que a expansão do ensino superior, tanto a distância quanto presencial, é acompanhada da crescente falta de qualidade na oferta. Essa falta de qualidade na educação a distância é resultado da frágil formação em decorrência, principalmente, da incipiência da infraestrutura disponível para os estudantes e pela falta de institucionalização do trabalho com a modalidade, o que requer estudos e problematizações.

Faria (2011) conclui em sua pesquisa de doutorado que para o momento de 2010, em sua fase de implantação da EaD nas instituições de ensino superior, seria necessária a construção de condições favoráveis para a institucionalização da EaD, pautada na formação, infraestrutura e organização institucional, num processo de mudança estrutural, de práticas institucionais e de consolidação de processos formais orientados para a sistematização das ações e sua operacionalização.

Já para Lima (2013, p. 230), “a institucionalização da EaD depende, também, de infraestrutura, apoio institucional e continuidade das políticas, além de suporte organizacional, padronização de procedimentos e incorporação de concepções dedicadas à EaD”. São elementos e posturas que se relacionam tanto com a IES quanto com o poder público, sendo que nos dois campos a atuação da gestão e a organização podem ser um mecanismo indutor para promover a institucionalização.

As instituições de educação superior (IES) brasileiras vivenciam a EaD mais sistematicamente desde que ela foi regulamentada no Brasil, em 1996, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394, e sua oferta foi condicionada a um processo de credenciamento institucional, inicialmente conforme determinado hoje pelo Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017.

Entretanto, sua institucionalização nas IES não está findada quando da conquista do ato de credenciamento. Pelo contrário, tem-se observado que o credenciamento institucional tem sido o pontapé inicial para que a EaD comece a vivenciar um processo de institucionalização nas diferentes IES, tanto públicas, quanto privadas, demonstrando a importância da compreensão de seu processo de expansão que está imbricadamente relacionado

com a institucionalização.

Assim, este artigo visa refletir sobre o processo de institucionalização da EaD nas IES a partir da trajetória e expansão da educação superior a distância, considerando aspectos teóricos que ajudam a elucidar as necessidades para que esse processo ocorra, além de contribuir como suporte para futuras pesquisas e compreensão do campo.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 A expansão da educação superior a distância e sua trajetória

O processo de institucionalização da modalidade a distância pelas IES, públicas ou privadas, possui relação direta com as ações do Estado (em forma de regulamentações e políticas públicas), bem como por suas características expansionistas. Cabe salientar que, nesse estudo, a EaD é vista como uma prática social-educativa-dialógica de um trabalho coletivo, de autoria e colaborativo, articulada para o desenvolvimento de uma arquitetura pedagógica e de gestão, integrada ao uso significativo das tecnologias de informação e comunicação, voltada para a formação crítica, autônoma e emancipadora (LIMA, 2014).

Assim, ao considerar a trajetória da educação a distância no Brasil, constata-se que houve predominância até o ano de 1997 de iniciativas e ações isoladas, seja de projetos específicos, entidades, eventos, seja da constituição de comissões para a elaboração de documentos de EaD, partindo de iniciativas privadas, públicas ou em parceria.

A partir de 1998, programas públicos foram implementados inicialmente em alguns estados, posteriormente com ampliação significativa de abrangência, em toda a Federação. Identifica-se que, nas esferas públicas, os projetos de EaD apresentaram inicialmente a configuração de redes e consórcios colaborativos, culminando no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), considerado um marco para o desenvolvimento da modalidade no ensino superior público, o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor/2009) e, atualmente, os programas de Mestrado Profissional a Distância em Matemática, Letras, Física e Biologia.

Se observarmos os 12 principais (LIMA, 2014) programas implementados pelo Estado, em nível nacional, quatro (4) deles foram lançados no ano de 2005, enquanto os demais o foram ao longo de 2000 a 2010. É importante frisar que 2005 foi o ano em que se criou o Decreto 5.622, de 19 de dezembro, o qual regulamentava a EaD no país, proporcionando o aumento, entre 2005 e 2006, de 184% no número de cursos autorizados para EaD e de 171% no número de IES credenciadas para a modalidade na educação superior entre 2004 e 2006 (INEP/MEC). Apesar do esforço de implementar esses programas e ações com ampliação de oferta de vagas públicas, foi no setor privado que as matrículas de EaD se concentraram. Até 2004 prevalecia o maior número de matrículas na esfera pública (60%) e, em 2005, o quadro se inverteu, quando as IES privadas passaram a ter 68% das matrículas, em 2005, e 81,5%, em 2006. Além disso, os programas e ações públicas foram predominantemente voltados para a formação dos profissionais da educação, privilegiando a formação de professores.

Após permitir a EaD como modalidade no Brasil (LDB nº 9.394/96) e regulamentar (Decretos nº 2.494/1998; 2.561/1998 e Portaria nº 301/1998), os instrumentos jurídicos

posteriores indicam uma indução da EaD, visto que se criou uma Comissão para discutir propostas de cursos superiores a distância (Portaria nº 495/2000), estabelecendo Indicadores de Qualidade, e aprovou-se o Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), que dedicou uma sessão para tratar do diagnóstico, das metas e dos objetivos para a EaD na década de 2001/2010.

Os Indicadores de Qualidade para Cursos de Graduação a Distância, publicados em maio de 2000 pelo MEC, serviram para dar caminhos às Instituições e as Comissões de Especialistas que forem avaliar projetos de cursos a distância. Ou seja, um documento orientador também para a elaboração dos projetos a serem apresentados que perdurou até 2003, quando um novo foi publicado. Caracterizou-se como diretrizes gerais sobre o desenho do projeto de curso, buscando a descrição, nos processos de credenciamento, de uma identidade com a EaD. Além disso, fazia indicações sobre a equipe multidisciplinar, a interação professor e aluno, os recursos educacionais, a infraestrutura de apoio, os convênios, a avaliação da qualidade, os editais a serem abertos sobre os cursos oferecidos pela IES e a análise de custos de implementação e manutenção de cursos EaD.

Até o ano 2000, havia apenas sete IES credenciadas para a oferta de EaD na educação formal. Em 2001 esse número saltou para dez instituições e em 2002 já somaram 25 IES. Até 2001, todas as IES credenciadas eram públicas (INEP, 2012). Isso pode ser explicado justamente pelas Portarias nº 1098, nº 2253 e nº 3021, publicadas em 2001, que suspenderam os pedidos de credenciamento, permitindo apenas às IES públicas a apresentação das propostas ao MEC (estimuladas pelo próprio PNE/2001-2010 e pela Comissão UniRede).

Após 2004, os instrumentos jurídicos revogam os anteriores e inauguram um arcabouço, com maior variedade de atos e maior complexidade de detalhamento das formas de orientação legal e de regulação das práticas da EaD, instituído, progressivamente, ao longo do período histórico. O Decreto nº 5622/2005 merece ser destacado porque regulamentou a autorização que a LDB 9394/1996 preconiza. Este instrumento jurídico favoreceu a iniciativa privada e induziu o crescimento da oferta nas IES públicas em anos posteriores.

Na Tabela 1 é possível observar que, entre 2002 e 2012, a taxa de crescimento das IES credenciadas para EaD foi de 644%, saltando de 25, em 2002, para 161 instituições, em 2013. As IES públicas cresceram 506%, entre 2002 e 2013, e as IES privadas tiveram uma taxa de crescimento superior, chegando a uma taxa de 888%.

Tabela 1 - Dados do Censo da Educação Superior sobre EaD durante os anos iniciais e finais de cada Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Lula e Dilma

GOVERNO FHC (1995 -2002)							
IES Públicas				IES Privadas			
ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS	ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS
1995	-	-	-	1995	-	-	-
2002	16	37	34.322	2002	9	9	6.392
GOVERNO LULA (2003-2010)							
IES Públicas				IES Privadas			
ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS	ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS
2003	21	36	39.804	2003	16	16	10.107
2006	33	107	42.061	2006	44	242	165.145
2007	48	122	94.209	2007	49	286	275.557

2010	67	398	181.602	2010	68	532	748.577
GOVERNO DILMA (2011-2014)							
IES Públicas				IES Privadas			
ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS	ANO	IES	CURSOS	MATRÍCULAS
2011	73	432	177.924	2011	69	612	815.003
2013	81	428	154.553	2013	80	830	999.019

Fonte: Sousa (2016)

Por um lado, a regulamentação favoreceu essa expansão, visto que deixou um hiato, desencadeado pela política neoliberal da época (CHAVES FILHO, 2012), com reduzido acompanhamento, supervisão e regulação no período (DOURADO, 2008). Chaves Filho (2012) aponta que, até meados de 2008, as políticas permitiram a expansão desenfreada da EaD por falta de controle do Estado.

Por outro lado, as políticas públicas, os editais, os programas e os projetos lançados pelo Governo Federal durante o período serviram de incentivo para as IES públicas ofertarem EaD, desencadeando a expansão de seu credenciamento. A partir de 2006, após o Sistema UAB, essa expansão foi de 142%, saindo de 33 IES públicas credenciadas, em 2006, para 81, em 2013. Se observarmos a Tabela 1, até 2011 havia mais IES públicas do que privadas, porém no número de cursos e matrículas as privadas superam as públicas.

Porém, no contexto das IES públicas, não podemos deixar de ressaltar que na linha da oferta com qualidade e maior acompanhamento de forma democrática, o Governo Lula transfere para a Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), de modo a garantir a oferta da EaD pública com qualidade; publica, em 2003, o documento “Referenciais de Qualidade para a EaD”, revisado em 2007 e institui o Fórum de Coordenadores UAB (Portaria nº 79/2010), por meio da Capes, para pensar e refletir a implementação do Sistema, mantido pelo Governo Dilma por meio da Portaria nº 170/2012 (LIMA; ASSIS, 2018).

Em 2013, o quadro muda com relação ao número de IES credenciadas, em que as públicas superam as privadas. Mas, nesse mesmo ano, o número de matrículas nas IES públicas diminuem em relação ao ano de 2011 enquanto nas IES privadas continuam subindo, demonstrando o descompasso no atendimento.

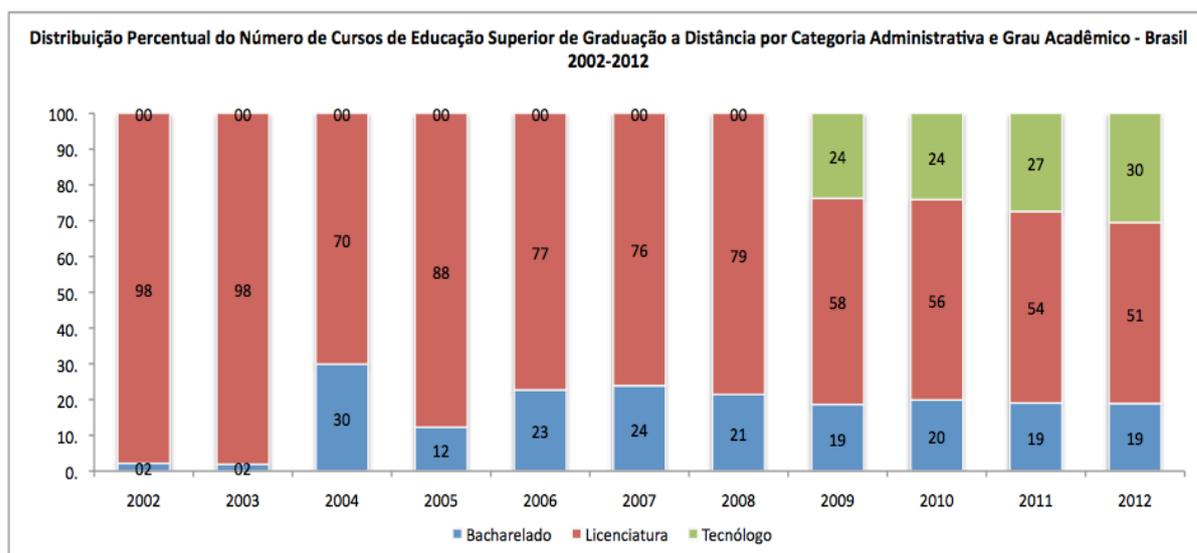
Os dados de matrícula em EaD permitem analisar a possibilidade de média de alunos por IES privadas, considerando o total de matriculados pelo número de instituições de ensino. No caso do setor público, é possível inferir uma média de 2.270 alunos por instituição pública de educação superior (IPES), ao passo que, se dividirmos o total de alunos matriculados em IES privadas pelas 70 IES credenciadas, a média sobe para 13.317 alunos. Portanto, é possível identificar um descompasso no número de matriculados das IES privadas e uma concentração significativa de matrículas em poucas, visto que, se considerarmos o *ranking* dos matriculados nas IES privadas, as cinco (05) primeiras concentram, junto, em 2011, o total de 411.340 matrículas; ou seja, comparando-as ao total de matrículas no ano (815.003), concentram 50,47% do mercado privado.

Ao relacionar o número de vagas com o número de matrículas na EaD no ensino superior, há queda no número de vagas nos anos de 2009 e 2011. Em contraposição, o número de matrículas apresentou crescimento constante, apesar da queda no crescimento da taxa. Doura-

do (2008) enfatiza que, quando se trata de educação superior, a despeito do incremento nas matrículas, os dados indicam desafios a serem superados à garantia de acesso a esse nível de ensino. A queda na oferta de vagas em 2009 e 2011 pode-se relacionar à supervisão, em 2009, pela Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/MEC), ocasionando o fechamento de 3.800 polos (BRASIL, MEC, 2010) e, em 2011, à supervisão dos polos UAB e à diminuição do fomento para as públicas no período (RELATÓRIO DE GESTÃO DA DED/CAPES, 2013), uma ação da Diretoria de Educação a Distância (DED/CAPES).

O gráfico da Figura 1 mostra o crescimento nos graus acadêmicos definidos pelo Censo/INEP.

Figura 1 – percentual de Cursos por Grau acadêmico



Fonte: Lima (2014)

Quanto ao número de cursos por grau acadêmico, verifica-se a predominância da licenciatura durante todo o período, porém o bacharelado vem se apresentando, a partir de 2004, em percentual constante no número de cursos. Os de licenciatura ficaram percentualmente menores de 2009 a 2012, quando os tecnólogos começaram a ser ofertados com crescimento constante no período. O dado reforça o investimento nesse tipo de curso, previsto na Lei nº 13.005, de 25 de Junho de 2014, do novo Plano Nacional de Educação para o período 2014-2024. Nesse ínterim, “Desde o impeachment da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, emergem sinais importantes de inflexão no conjunto de políticas públicas” (POCHMANN, 2017, p. 318), dentre elas, as de EaD.

Assim, desde a ascensão do Governo Temer (2016-2018) e em continuidade no atual Governo Bolsonaro (2019-Atual), tem sido implementado um conjunto de reformas institucionais. A título de ilustração, no Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), é lançado o Decreto nº 2.494/1998 e o alterado o de nº 2.561/1998, regulamentando o artigo nº 80 da LDB nº 9.394/1996, com foco na educação superior, ensino médio, educação profissional e educação de jovens e adultos. Lula altera esses Decretos em 2005, por meio do decreto nº 5622, tendo como foco a educação superior e não a educação básica. Dilma mantém o mesmo

Decreto, mas, por meio do Conselho Nacional de Educação (CNE), lança a Resolução nº 1 de 2016 que estabelece as Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Porém, no Governo Temer, ele altera o Decreto nº 5.622/2005 por meio do Decreto nº 9.057/2017, trazendo, novamente para o foco, o ensino médio, a educação profissional e a educação de jovens (LIMA; ASSIS, 2018).

Na esteira dessas reformas, para completar, Lima e Assis (2018) destacam que a Portaria nº 11/2017 do Governo Temer e o Decreto nº 9.057/2017 do mesmo Governo, flexibilizam e abrem a oferta com maior facilidade de cursos EaD, possibilitando a expansão privada, como por exemplo ao autorizar a abertura de polo de apoio presencial sem prévia autorização do MEC e ao retirar da avaliação *in loco* da visita aos polos, dentre outras brechas que flexibilizam a oferta sem propor formas de regulação e controle da qualidade pelo poder público. E, ainda, nesse mesmo Governo, a Resolução CNE nº 07/2017, que, ao estabelecer as normas para o funcionamento de pós-graduação *stricto-sensu*, favorece a oferta de programas de mestrado e doutorado a distância.

Assim, nesse contexto, visualizamos algumas alterações nos dados, considerando a série histórica:

Tabela 2 - Dados do Censo da Educação Superior – Matrículas e Ingressantes

Ano	Esfera	Matrículas	Ingressantes
2014	Presencial	6.486.171	2.383.110
	EaD	1.341.842	727.738
2015	Presencial	6.632.937	2.225.663
	EaD	1.386.820	694.559
2016	Presencial	6.554.681	2.142.463
	EaD	1.494.418	843.181
2017	Presencial	6.529.681	2.152.752
	EaD	1.756.982	1.073.497
2018	Presencial	6.394.244	2.072.614
	EaD	2.056.511	1.373.321

Fonte: Elaborado pelas autoras com base em Inep (2019)

Observa-se que vem crescendo os números em cursos a distância enquanto vemos certa queda nos presenciais, tanto nas matrículas quanto nos ingressantes. Com relação aos ingressantes, entre 2014 e 2018 os números quase dobraram entre os ingressantes de cursos EaD, enquanto dos presenciais diminuíram 13% nos últimos 5 anos. Ao consideramos as matrículas, essas estão em queda nos cursos presenciais desde 2015, enquanto tem havido crescimento nos cursos a distância, promovido principalmente pela esfera privada, que esteve em crescimento constante entre 2014-2017, passando de 1.202.469 matrículas EaD em 2014 para 1.591.413 em 2017, contrariamente com as matrículas EaD públicas que diminuiu entre 2014 (139.373) e 2017 (122.601), apresentando aumento novamente somente em 2017 (167.837) (INEP, 2019).

Assim, no contexto atual de expansão, e complementarmente a ele o posicionamento crítico da sociedade civil organizada em relação à EaD, a queda no desempenho dos estudantes EaD e outros indicadores (fechamento de 3800 polos, suspensão de 20 mil novos ingressantes - em 2010 - demonstrado no livreto *MEC Qualidade da Educação*) permite-se proble-

matizar: frente a tantos desafios impostos, o que as IES devem considerar para que haja a institucionalização da modalidade com qualidade?

2.2 Processos de institucionalização da EaD

A institucionalização pode ser definida como o estabelecimento de uma prática ou ação num sistema humano e caracterizada pela rotina diária dentro de uma instituição de forma difundida e legitimada, esperada, apoiada e permanente. Além disso, é uma ação comprometida com a criação de um ambiente engajado no processo de transferência de uma agenda de progresso para institucionalizar uma nova ação em sua cultura organizacional (KESAR, 2007), inserida na programação global da instituição, operando de maneira viável e desejada (PLATT, 2009). Isso significa que, ao se institucionalizar, a EaD será difundida e incorporada na IES, por meio dos processos formais de regulamentações internas, como uma prática permanente, por meio do ingresso de alunos de forma sistemática, e apoiada, incorporada à cultura organizacional, ou seja, com determinações explícitas de papéis e dinâmicas no seu trabalho acadêmico interno.

Para Platt (2009), a institucionalização exige que três condições sejam atendidas: a) apoio organizacional (condições organizacionais de oferta da EaD, como espaço físico e virtual, equipe dedicada e infraestrutura específica para as necessidades da EaD); b) padronização de procedimentos (orientações e normatizações explícitas e incorporadas às diferentes frentes de ação da modalidade); c) a incorporação de valores e normas associados à ação facilitada pela cultura organizacional (fóruns internos de debates sobre a modalidade, equipe efetiva com formação em EaD e previsão de formação continuada).

O resultado é visto como a conclusão de um processo em que estejam presentes indicativos de mudança estrutural, processual e cultural dentro da organização (PLATT, 2009). Além desses três elementos, o outro é a política de EaD que a IES vai definir para o seu desenvolvimento, ou seja, o planejamento direcionado e não fragmentado das ações e metas para a modalidade, superando a pulverização de diversos programas, ofertados esporadicamente e sem continuidade (ou seja, qual a vocação institucional, se a IES define que irá desenvolver a EaD para formação de professores e/ou tecnológicos e/ou bacharelados; ou se opta por ofertar apenas *lato sensu*).

Assim, no processo de institucionalização, mudanças são exigidas. Glatter (1995) aponta que as mudanças são entendidas como um conjunto de alterações que afetam os padrões e as relações estabelecidas, como também, os conceitos dos atores envolvidos. Argumenta que a mudança efetiva precisa passar por fases planejadas, até chegar à institucionalização ou estabilização. Para o autor, a fase inicial é de introdução de novas práticas, buscando o aval institucional, visando operacionalizar para vir a fazer parte do trabalho escolar de forma institucionalizada.

Iniciação: introduzir novas idéias e práticas e procurar o aval institucional.

Implementação: operacionalizá-las.

Institucionalização (ou estabilização): constituí-las em normas e rotinas, de modo a que se torne parte integrante do trabalho escolar (GLATTER, 1995, p. 146).

Defende, ainda que, para institucionalizar, é necessário o uso da perspectiva da mudança como processo, e não como acontecimento, ao transformar projetos individuais e específicos em projetos institucionais, ao criar novas estruturas e formar equipes específicas e adequadas, ou seja, deve tornar-se parte integrante da instituição de educação superior.

Com relação à institucionalização da EaD, encontramos em Faria (2011), alguns elementos necessários ao seu processo nas IES e, em Lima (2013), o modo como ela se efetiva nas IES e se torna política pública e de Estado. Faria destaca (2011, p. 164) que são necessários as seguintes posturas:

Trabalho coletivo, comunicação em rede, abertura para o aprendizado e para romper com a cristalização dos processos existentes, atenção à cultura organizacional, valorização da investigação, atitude crítica, busca de meios para organizar a EaD na instituição e comprometimento coletivo.

Lima (2014) e Faria (2011) defendem a EaD como modalidade (por suas características específicas relacionadas aos processos de comunicação, gestão, currículo, processo ensino e aprendizagem). Por isso, defendem as autoras que a IES precisa ser percebida numa perspectiva de mudança, diferenciando-se ao que já vem sendo experienciado na educação presencial. Podemos elencar, assim, que as mudanças se referem a diferentes aspectos, como gestão, arquitetura pedagógica própria, relação professor-aluno, currículo, avaliação, tecnologias no processo ensino-aprendizagem, normatizações, interação, transitabilidade, equipes multiprofissionais, infraestrutura, incluindo também a percepção, com clareza e compreensão, das concepções e dos objetivos da EaD, dentre outros.

Ainda, segundo Lima (2014), um dos princípios necessários para promover a institucionalização da modalidade é ter clareza e compreensão das concepções e dos objetivos da EaD. Para isso, alguns procedimentos podem ser levantados: articulação entre os documentos institucionais para o desenvolvimento da modalidade EaD (Plano de Desenvolvimento Institucional [PDI], Projeto Pedagógico Institucional [PPI], Projeto Pedagógico de Curso [PPC] e outros; diagnóstico e clareza dos objetivos e justificativa de escolhas internas para a modalidade: cursos, profissionais, mídias, tecnologias, plataformas e outros; sustentabilidade financeira para viabilizar as escolhas internas ao desenvolvimento da modalidade; incorporação das especificidades da EaD na gestão e organização; e, nas instâncias decisórias da IES, representatividade de profissionais que atuam na EaD.

Na articulação dos documentos institucionais (PDI, PPI, PPC e outros), alerta-se para a necessidade de demonstrar e sistematizar as concepções, intenções, projeções e posicionamento da IES para a educação superior. Assim, a EaD, como uma prática da IES, deve estar explicitamente apresentada nos documentos. Essa explicitação pode contribuir para a aceitação e a sistematização das práticas, das intenções e da visão da IES. A exclusão da EaD nos documentos tem como consequência uma prática não oficial, não registrada e, portanto, sem legitimidade interna.

Além da previsão de oferta de cursos e os seus polos de abrangência, no processo de institucionalização é de se esperar que a EaD seja integrante de uma proposta de educação superior da IES, ou seja, que a missão, objetivos e metas contemplem a EaD; que a organização didático-pedagógico da IES tenha coerência com as necessidades da especificidades da EaD. A gestão e organização da EaD devem estar imersas em um processo de mudança como uma atividade que, para ser institucionalizada, não pode ser exclusiva de

um pequeno grupo dentro da IES, mas deve ser planejada para promover formação de grandes grupos e parcela de atores, passando da fase de iniciação para a de institucionalização, o que Zucker (2002) intitula de pré-institucionalização, ou seja, quando é preciso acontecer a habitualização que envolve a geração de novos arranjos estruturais nas políticas e procedimentos de uma instituição. Para avançar para o processo de institucionalização é preciso ter um certo grau de consenso social sobre a modalidade a distância, um conjunto de decisores envolvidos e comprometidos sobre seu valor e estrutura.

Faria (2011) analisa que a gestão e organização da EaD em IES pública precisa ser percebida em três campos: na estrutura organizacional, nos processos formais e nas práticas institucionais. Ser percebida na estrutura organizacional, significa que a EaD deveria estar formalmente representada nas instâncias decisórias, no organograma institucional, contemplada no orçamento da IES, com demonstração de sustentabilidade financeira para o seu desenvolvimento, com equipe dedicada e espaços físicos suficientes para seu desenvolvimento. Já os processos formais indicam que a EaD deve estar contemplada nas normativas e documentos internos da IES, visando orientar as práticas acadêmicas, inclusive prevendo integração entre presencial e EaD. Sobre as práticas institucionais, Faria (2011) argumenta a necessidade da penetrabilidade da EaD em eventos diversos dentro da IES, ações de formação continuada, fóruns institucionais, como também na autoavaliação institucional, voltada para as suas especificidades, para que seja reconhecida como parte de um projeto da IES, a partir de um debate democrático, no contexto da construção da autonomia da instituição. Assim, as práticas devem estar pautadas no princípio da clareza da concepção e dos objetivos, e na busca pela institucionalização da EaD.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vertente teórica que aborda o processo de institucionalização, seja de políticas públicas, programas, ações ou, no caso deste estudo, da modalidade a distância, ajuda significativamente na análise e compreensão dos processos de institucionalização da EaD superior no Brasil.

Nos últimos 15 anos ocorreu uma expressiva expansão da educação superior a distância no Brasil, que já responde por cerca de 21,20% das matrículas. Sua análise leva-nos a concluir que o Estado cada vez mais regulamenta e institucionaliza a modalidade nas IES públicas e privadas, sobretudo a partir da aprovação da LDB/1996. A expansão, todavia, aponta para um amplo processo de privatização, mais intenso do que na graduação presencial. O setor público, embora registre crescimento, não consegue acompanhar a intensiva expansão da EaD no setor privado.

Essa expansão permite alertar para uma gestão que considere um hiato entre o que se pratica e o que se deseja alcançar e que considere que a EaD nas IES não pode ser vista como um acontecimento isolado, mas como um processo em constante institucionalização e incorporação. Os apontamentos trazidos pelos autores que tratam da institucionalização em instituições diversas (GLATTER, 1995; ZUCKER, 2002; KESAR, 2007; PLATT, 2009) permitem atentar para o fato de que os gestores precisam estar direcionados à institucionalização da mudança, para transformarem os projetos específicos e individuais da EaD em projetos da instituição. Além disso, também contribuem com as indicações de que os gestores devem assegurar condições para o processo de mudança, criando novas estruturas e equipes de profissionais que estejam voltados para a modalidade.

Pesquisas, no entanto, precisam ser realizadas para maior entendimento das especificidades desse processo, tanto nas instituições públicas como nas privadas, pois foi possível compreender que a institucionalização da EaD depende, também, de infraestrutura, apoio institucional e continuidade das políticas, além de suporte organizacional, padronização de procedimentos e incorporação de concepções dedicadas à EaD. Esta é, a nosso ver, uma trajetória ainda a ser percorrida, estando o processo em distintos níveis de evolução em cada um dos aspectos mencionados.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Kátia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/14.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2012.

BRASIL. INEP. **Censo da educação superior**: resumo técnico: 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2017, 2018, 2019. Brasília, INEP.

BRASIL. Ministério da Educação. CAPES. **Relatório de Gestão CAPES**, 2013. Disponível em: http://www.capes.gov.br/images/stories/download/Contas_Publicas/Relatorio-de-Gestao-2013.pdf. Acesso em: 10 jan. 2014.

BRASIL. Lei n. 13.005 de 25 de Junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências**. Diário Oficial da União de 26.6.2014 - Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 21 set. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância**. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2014.

CHAVES FILHO, Hélio. Regulação da modalidade de EAD no Brasil. IN: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (Orgs.). **Educação a distância – O estado da arte**. V. 2. São Paulo: Pearson, 2012.

DIAS SOBRINHO, José. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/10.pdf>. Acesso em 14 nov. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios? **Educação e Sociedade**, Campinas, v.29, n.104- Especial, p. 891-917, 2008.

FARIA, Juliana Guimarães. **Gestão e organização da EaD em universidade pública: um estudo sobre a UFG**. Tese (Doutorado em Educação) - Goiânia, UFG, 2011.

GLATTER, Ron. A gestão como meio de inovação e mudança nas escolas. In: NÓVOA, Antônio (coord.). **Organizações escolares em análise**. 2 ed. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

KESAR, Adrianna. Tools for a Time and Place: Phased leadership Strategies to Institutionalize a Diversity Agenda. **The Review of Higher Education**. v. 30, N. 04, 200, p. 413-439. Disponível em: <http://www.cfans.umn.edu/diversity/web%20text/Phased%20leadership%20strategies.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2012.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.

_____. **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**. Produto 01. Projeto Conselho Nacional de Educação/Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. Brasília, CNE, 2014.

LIMA, D. C. B. P.; ASSIS, L. M. de. Arena constitutiva da educação superior a distância: as regras do jogo e como o jogo é jogado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 9-16, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82461/48874/>. Acesso em: 10 jun. 2019.

O'DONNELL, Guillermo. Uma outra institucionalização: America latina e Alhures. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 37, p. 5-31, 1996.

PLATT, P. A. **Promoting Change Through a school-Based Model of Comprehensive Student and Family Support**. Kentucky's Family Resource and Youth Services Centers, 2009.

POCHMANN, Márcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Educação e Sociedade**, 2017, v. 38, n. 139, p. 309-330.

SOUSA, Livia Soares de Lima. **Constituição e desenvolvimento da educação superior a distancia no Brasil: as contribuições do Conselho Federal de Educação (1962-1994) e do Conselho Nacional de Educação (1995-2014)**. Dissertação (Mestrado em Educação, Linguagem e Tecnologias). Universidade Estadual de Goiás. Anápolis, 2016.

ZUCKER, Lynne G. The role of institutionalization in cultural persistence. **American Sociological Review**, n. 42, p. 723-746, 2002. Disponível em: https://www2.bc.edu/candace-jones/mb851/Mar19/Zucker_ASR_1977.pdf. Acesso em: 10 jun. 2012.