

## - CXVIII -

### INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA SUPERIOR NO BRASIL: SUBSÍDIOS E PERSPECTIVAS DE ANÁLISE<sup>1</sup>

**Daniela da Costa Britto Pereira Lima**

Universidade Federal de Goiás – UFG (Brasil)

professoradanielalima@gmail.com

A educação a distância (EaD) pode ser considerada como um objeto recente na legislação brasileira. É com a Lei n. 9.394 (LDB), 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 superior e básica como parte integrante do sistema de educação formal brasileiro (BRASIL, 1996).

A dinâmica do processo de expansão da educação superior que vem ocorrendo no Brasil desde a década de 1990, tem conduzido a reflexões sobre o seu processo de institucionalização, seja na esfera pública ou privada (LIMA; OLIVEIRA, 2016). Entre 2002 e 2016 o número de matrículas saltou de 40.714 (INEP, 2002) para 1.494.418 (INEP, 2016), ou seja, teve um aumento de 3.570%. Porém, verifica-se uma inversão da expansão: em 2002 havia mais matrículas na esfera pública (34.322 contra 6.392 na privada) e em 2016 o quadro foi totalmente revertido com predominância da esfera privada (1.371.817 contra as 122.601 das públicas), demonstrando uma expansão totalmente privatista.

Além da regulamentação da EaD pela LDB n. 9.394/1996, a modalidade está regida hoje, principalmente, pelas seguintes normatizações: (i) Resolução CNE/CES n. 1, de 11 de março de 2016, que estabelece diretrizes e normas para a oferta de programas e cursos na modalidade a distância; (ii) Decreto n. 9.057, de 25 de maio de 2017, que regulamenta a o art. 80 da LDB 9.394/1996; (iii) Portaria n. 11, de 20 de junho de 2017, que estabelece normas para a oferta de cursos superiores a distância; (iv) Portaria do MEC nº 1.134, de 10 de outubro de 2016, a qual estabelece as normas para o uso da educação a distância, de forma semipresencial.

Apesar do arcabouço legal, a EaD ainda tem muito a se desenvolver e institucionalizar nas instituições de educação superior, principalmente públicas, e, por isso, carece de pesquisas que abranjam essa temática. Por isso, esta pesquisa bibliográfica e documental tem como propósito fazer o levantamento teórico acerca dos processos de institucionalização e relacionar com as perspectivas

---

<sup>1</sup> Este trabalho de pesquisa contou com auxílio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás - FAPEG

de qualidade defendidas por Lima (2014) que poderiam servir como elementos para se pensar a institucionalização da EaD no Brasil.

Vários autores já discutiram os elementos que traduzem ou acarretam a falta de institucionalização da EaD no Brasil (FARIA, 2011; CHAVES FILHO, 2012; LIMA, 2013, dentre outros), quais sejam: a regulamentação favoreceu a expansão, desencadeado pela política neoliberal da época, ou seja, até meados de 2008, as políticas permitiram a expansão desenfreada da EaD por falta de controle do Estado, com reduzido acompanhamento no país; regulamentação ainda encontra-se em constante adaptação, demonstrando falta de estabilidade das políticas públicas formuladas; assimetria entre expansão pública e privada; instituições públicas ofertam em sua maioria cursos superiores na EaD por meio de editais específicos e não como uma atividade prevista no orçamento global da instituição; falta de clareza da visão da EaD como modalidade, e, assim, de suas especificidades.

Para institucionalizar é preciso que se considere o referencial teórico acerca dos processos de institucionalização de qualquer objeto de estudo e de perspectivas de análise específicas para a qualidade provenientes desse objeto, no caso deste estudo, da educação a distância. 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, por meio de sistemas, estruturas, procedimentos e estratégias que se tornam rotineiras na instituição.

Compreender e analisar o processo de institucionalização de uma política, programa, gestão ou ação contribui para a identificação dos fatores que influenciam sua implementação e seu fluxo de procedimentos desejados. Assim, nesse campo, autores desenvolvem fértil material, principalmente em abordagem qualitativa, baseados em fases que se intercalam para que o objeto de estudo possa ser analisado e/ou institucionalizado (WISEMAN, 2007; PLATT (2009); KESAR e SAM, 2012, e outros), com nomenclaturas diferenciadas, mas com as mesmas concepções.

Em comum aos autores, percebe-se que para todos a institucionalização passa por três fases, que, em geral, prevêem: 1- ocorre a habitualização e o consenso de validação coletiva para se aceitar que um determinado objeto seja institucionalizado; 2- 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; 3- o conhecimento acerca do objeto é incorporado na cultura institucional, e as ações institucionalizadas tornam-se cada vez mais controladas por meio de sua promulgação institucional e rotinização.

Com relação à qualidade na educação superior, Sguissardi (2009) defende que essa discussão no Brasil é concomitante à própria educação superior, tem vinculação com a cobertura do sistema, com o financiamento oficial destinado às instituições públicas e ao aumento da contratação docente, dentre outros.

Lima (2014) esclarece que para se pensar a qualidade na EaD, deve-se fundamentar, então, ao que se propõe para a qualidade na educação superior, acrescentando as peculiaridades da EaD, próprias da modalidade. Baseada em Peters (2009), defende-as como: a transcendência de barreiras de lugar, tempo e circunstâncias; o olhar atento aos processos de comunicação em todos os seus âmbitos; aos modos de gestão que prevêem outras atividades, como preparação do material, envio, formação para o uso das tecnologias do curso, dentre outros; a preparação dos estudantes para que assumam responsabilidades que antes eram apenas dos professores, ou seja, precisam ser ativos para além de suas tarefas de aprender, atuando coletivamente no grupo e juntamente com o docente, dentre outras.

Visando alcançar a qualidade na oferta da EaD, para Lima (2014), é preciso considerar perspectivas tanto para o Estado quanto para as instituições:

#### Quadro - Perspectivas para a qualidade da EaD no ensino superior

PARA O ESTADO	PARA AS IES
i – Utilização de mecanismos de autonomia inserida, a partir das expectativas da sociedade, instituições e estudantes na elaboração de regulamentação e políticas públicas para a área. ii – Estabelecimento de um sistema de avaliação, supervisão e de regulação que atenda às características da modalidade de EaD. iii – Formulação de políticas públicas para o desenvolvimento da modalidade. iv – Política de financiamento para a EaD previsto no orçamento global da instituição.	i – Clareza, compreensão da concepção e dos objetivos e institucionalização da EaD. ii – Interação e transitabilidade permanentes dos atores envolvidos na modalidade: elementos fundamentais e peculiares, que permeiam as relações pedagógicas e de gestão. iii – Arquitetura pedagógica própria da modalidade. iv – Equipe profissional efetiva, com estabilidade, capacitação e plano de carreira. v – Infraestrutura, parque tecnológico estável e seguro com amplo acesso às informações e ao conhecimento. vi - Espaço para utilizar e desenvolver diferentes atividades em ambientes físico e virtual. vii – Mecanismos de avaliação e acompanhamento próprio para a modalidade.

Fonte: Lima (2014)

Conclui-se que a análise do processo de institucionalização não pode ficar restrita a indicadores fixos, e sim ser realizada em uma abordagem qualitativa que contemple aspectos mínimos (como os indicados Quadro), mas que também considere a realidade de cada instituição, 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 as características do processo e os papéis de cada gestor e executor (WISEMAN, 2007), podem surgir novos indicadores relevantes.

## Referências

- BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da educação Nacional. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 08 jan. 2018.
- BRASIL. **Decreto n. 9.057**, de 25 de maio de 2017. Regulamenta a o art. 80 da LDB 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9057.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- BRASIL. MEC. Conselho Nacional de Educação. **Resolução n. 1**, de 11 de março de 2016. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em: < [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/ead/legislacao\\_normas/resolucao\\_n\\_1\\_11032016.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/ead/legislacao_normas/resolucao_n_1_11032016.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 11**, de 20 de junho de 2017. Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Disponível em: < [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=66431-portaria-normativa-11-pdf&category\\_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66431-portaria-normativa-11-pdf&category_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria MEC n. 1.134**, de 10 de outubro de 2016. Estabelece as normas para o uso da educação a distância, de forma semipresencial, nas disciplinas dos cursos de graduação presenciais regularmente autorizados. Disponível em: < <http://www.faal.com.br/arquivos/portariaAVA.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2018.
- BRASIL. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística 2002 e 2016**. Disponível em: < <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 10 jan. 2018.
- 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.
- FARIA, Juliana Guimarães. **Gestão e organização da EaD em universidade pública: um estudo sobre a UFG**. Tese (Doutorado em Educação) - Goiânia, UFG, 2011.
- KESAR, Adrianna; SAM, Cecile. Strategies for implementing and institutionalizing new policies and practices: understanding the change process. In: KESAR, Adrianna (Ed.). **Embracing non-tenure track faculty: changing campuses for the new faculty majority**. New York: Routledge, 2012. p. 28-53.
- 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). Instituto de Economia, Universidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2013.
- LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Produto 02** - 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. Projeto Conselho Nacional de Educação/UNESCO de Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade – Educação a distância na educação superior, 2014. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16511-produto-02-estudo-processo&Itemid=30192)>. Acesso: 21 maio 2017.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; OLIVEIRA, João Ferreira de. Institucionalização da EaD pública no Brasil: Limites e potencialidades do processo. In: VALDEZ, D.; ASSIS, L. M. (Orgs.). **Políticas e história da educação**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2016.

PLATT, P. A. **Promoting Change Through a school-Based Model of Comprehensive Student and Family Support**. Kentucky's Family Resource and Yourth Services Centers. 2009. Disponível em: <[https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/36782/21\\_1platt\\_paper.pdf?sequence=7](https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/36782/21_1platt_paper.pdf?sequence=7)>. Acesso em: 10 nov. 2012.

SGUISSARDI, V. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez, 2009.

WISEMAN, E. **The institutionalization of organizational learning: a neoinstitutional perspective**, 2007. Disponível em: <<https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/conf/olkc/archive/olkc2/papers/wiseman.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2017.