

**ENTRE A SOCIEDADE E O CAPITAL: O PODER REGULADOR NA MUDANÇA INSTITUCIONAL**

**BRUNO EDUARDO SLONGO GARCIA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ (UFPR)

**JOHNNY RIBAS DA MOTTA**  
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)

Agradecimento à orgão de fomento:  
A Capes pelo apoio financeiro a essa pesquisa.

# ENTRE A SOCIEDADE E O CAPITAL: O PODER REGULADOR NA MUDANÇA INSTITUCIONAL

## RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar como as regulações normativas na mudança institucional conduziram a configuração do campo da educação para institucionalizar a EaD no Brasil. Neste sentido, parte-se do pressuposto de que as mudanças institucionais, compreendidas sob a lente da abordagem sociológica, são compostas por desvios, legitimações e sancionamentos (Hall & Taylor, 2003; DellaPosta, Nee & Oppen, 2017). Nesta investigação o foco esteve sob o sancionamento, o qual por meio dos normativos contribui para a legitimidade e formalidade da mudança. Para tanto, esta pesquisa investigou os documentos normativos emitidos para a EaD entre os anos de 1996 a 2017, por meio do plano de análise axiológica (Nishiyama, 2013), considerando os fins sociais dos documentos. Os resultados evidenciam que os normativos foram emitidos com intuito de propor liberdade de atuação a iniciativa privada da EaD, promovendo a descentralização do Estado e a livre atuação das organizações. Sendo assim, a medida que foram estabelecidas críticas nos estudos da área da educação, os normativos buscaram contingenciar as consequências, emitindo direcionamentos para credenciamento e avaliação das organizações da EaD, contudo, não atenderam com o cumprimento das métricas da qualidade, o que resultou em um mercado da educação na modalidade a distância. Por fim, destaca-se que a mudança institucional da EaD esteve atrelada aos objetivos das políticas do Estado e, para tanto, os normativos às refletem.

**Palavras Chave:** Educação a Distância, Axiologia, Mudança Institucional.

## 1. INTRODUÇÃO

No contexto histórico, as instituições explicam como e porque as regras são adotadas por atores e organizações em determinados campos organizacionais, por meio da institucionalização de regras que guiam os comportamentos. De acordo com essa perspectiva, as instituições são a busca pela criação de ambientes organizacionais estáveis (Langlois, 1986). Essa é uma simplificação do conceito de instituição baseada na funcionalidade do termo.

O conceito de instituição possui múltiplas abordagens, por exemplo, a obra seminal de Veblen (1898) descreve o conceito formulado em termos coercitivos, como um conjunto de normas, valores e regras, nesta abordagem, as instituições são mecanismos para ordenar os comportamentos dos atores. Já North (1990), compreende as instituições como regras formais e informais usadas, monitoradas e impostas. Outro conceito é proposto por Chang e Evans (2005), ao defenderem que as instituições são como mecanismos facilitadores do alcance de finalidades com coordenação supra individual, constitutivas dos interesses e visões de mundo dos atores.

Neste sentido, o conceito mencionado está em consonância ao proposto por Carvalho, Cunha, Lima e Cartens (2016), ao indagarem que as instituições são regras informais que existem a partir de processos de socialização e expectativas socialmente desejáveis, conferindo valores, deveres e responsabilidades. Este conceito demarca a abordagem utilizada neste estudo, tendo como aspecto comum aos demais, o entendimento a respeito das instituições como mecanismos para estruturar as relações nas unidades fundamentais da associação dos níveis organizacionais, denominado de campos organizacionais (DiMaggio, 1986).

O conceito de instituição adotado neste estudo, sob a perspectiva de Chang e Evans (2005) e Carvalho, *et al.* (2016), está na abordagem sociológica da Teoria Institucional, a qual

considera os atores e os seus elementos culturais, como valores e símbolos, para conceituar as instituições. Desta forma, a dinâmica presente na sociedade pode promover mudanças nas instituições a partir dos comportamentos dos atores que buscam melhorias na sociedade, ocorrendo a alteração nas normas e crenças institucionalizados (Rezende, 2012; DellaPosta, Nee & Oppen, 2017).

Para melhor compreensão da mudança institucional, é necessário considerar as fases que a compõe, a saber: formação (padronização da ordem institucional), desinstitucionalização (inconformidade com os padrões), desenvolvimento institucional (mudança dos padrões institucionalizados) e reinstitucionalização (estabelecimento de uma nova forma institucional). Assim, conforme mencionado, a mudança para uma nova forma institucional ocorre na busca por melhorias, e será composta por processos de desvio, legitimação e sancionamento (Jepperson, 1991; Carvalho, Andrade e Mariz, 2005).

Os desvios são comportamentos que divergem as regras institucionalizadas, a partir da constatação de que estas não suprem a sociedade, contudo, estes dependem de legitimações para continuar. A legitimação é o auto reforço institucional, o qual promove a continuidade da mudança, contudo, ao atingir as instituições a mudança fica suscetível ao sancionamento. Este concentra-se na reinstitucionalização da nova forma institucional, é o ponto intervenções dos órgãos reguladores com poder de incentivar ou reter os desvios e, portanto, a reintitucionalização (Fernandes Junior, 2015; DellaPosta *et al.*, 2017).

Neste sentido, ao observar os aspectos históricos que deram origem a Educação a Distância (EaD), a qual constitui o processo em que professores e estudantes buscam a informação a partir das experiências e dos interesses de ambos, por meio de um sistema de aprendizagem mediado por diferentes mecanismos e formas de comunicação (Vieira, 2013), observou-se a ocorrência da mudança institucional no campo da educação, suscitadas com base na necessidade de ampliar a acessibilidade ao ensino.

Diante do exposto, busca-se responder a seguinte questão problema: **Como as regulações normativas na mudança institucional conduziram a configuração do campo da educação para institucionalizar a EaD no Brasil?** Portanto, este estudo busca contribuir para ampliar as discussões a respeito das mudanças institucionais, compreendendo como ocorreu a institucionalização da EaD no Brasil como resultado da reinstitucionalização no campo da educação. Outra contribuição está relacionada a compreensão do sancionamento, bem como como ocorreu a configuração do campo a partir dessas regulações normativas. Por fim, este estudo visa contribuir para os estudos institucionalistas a partir da perspectiva sociológica da Teoria Institucional.

## 1.1 SOB A LENTE INSTITUCIONAL DA ABORDAGEM SOCIOLÓGICA

O neo-institucionalismo estuda as instituições diante das abordagens econômica, histórica e sociológica. Na abordagem histórica surge a crítica ao estruturo funcionalismo, para tanto, as instituições são estudadas como um conjunto de protocolos, normas e convenções que são determinadas pela vida política (Hall & Taylor, 2003).

Diferentemente, a abordagem econômica ou da escolha racional, é constituída a luz do homem econômico qual busca maximizar os seus ganhos. Nesta perspectiva, as instituições são criadas para incentivar as ações dos indivíduos e reduzir as incertezas. Na concepção de Friel (2017), a abordagem econômica é intencional, por consequência, sua existência é compreendida como funcionalista, existem para estruturar as relações políticas e sociais a partir das práticas legitimadas. Sob o olhar da abordagem econômica, a legitimação será realizada por meio da replicação de práticas institucionais aceitas nos campos organizacionais (Scott, 2008).

Contudo, a abordagem sociológica do institucionalismo possui uma visão alternativa para compreensão das instituições, em que os atores e os recursos materiais e econômicos tornam-se inócuos para explicar a sua formação. Para tanto, são considerados os elementos

culturais, dispostos em valores, símbolos, mitos e crenças, que irão refletir na expressão social das organizações (Carvalho, *et al.*, 2017).

Os elementos culturais destacados na abordagem sociológica, permitem compreender as instituições além das regras do jogo, procedimentos ou normas, mas, como padrões de significados, que incluem modelos morais e esquemas cognitivos da ação humana e sobrepõem as instituições com aspectos culturais nas abordagens para os problemas organizacionais (Hall & Taylor, 2003; Carvalho, *et al.*, 2012). A construção da visão macro das relações políticas a partir do institucionalismo sociológico, permitem suprimir a negligência da abordagem funcionalista quanto a estrutura e os processos culturais.

Os aspectos mencionados exercem impacto sobre a legitimação, a qual é vista como um componente de expressividade para a institucionalização nos campos organizacionais. Essa visão é compartilhada por DellaPosta *et al.* (2017) em movimentos sociais, os quais são abordados na visão sociológica ao explicar a legitimação e o sancionamento das instituições. Sendo assim, o presente estudo compreende e demarca o conceito de instituições a partir da perspectiva sociológica, como a visão dos atores que compõem o campo organizacional sob aspectos culturais e comportamentos informais, compreendendo que a abordagem sociológica contribui para o entendimento do fenômeno deste estudo (Chang & Evans, 2005; Carvalho, *et al.*, 2016). Assim, a abordagem sociológica modifica os processos de composição e alteração das instituições, incorporando elementos sociais.

## 1.2 A MUDANÇA INSTITUCIONAL DA EaD

Compreender as mudanças institucionais na abordagem sociológica, requer identificar os processos de desvio, legitimação e sancionamento. Neste sentido, os desvios provêm dos comportamentos desviantes, os quais existem em virtude da mudança do comportamento dos atores em relação aos padrões institucionalizados. Os desvios possuem como principal motivação a adequação das regras institucionalizadas as melhorias no campo. A partir dos desvios, as mudanças passam por processos de legitimação e sancionamento para se concretizarem (DellaPosta, *et al.*, 2017).

A legitimação é compreendida como o auto reforço institucional. Desta forma ocorre com a finalidade de envolver os atores e promover a mudança nas instituições. Assim, é necessária para caracterizar o desvio como um comportamento legítimo no campo. A partir da legitimação é possível que a mudança esteja suscetível ao sancionamento. O sancionamento fica a cargo dos atores com o poder de regulação. Esta diferença em relação a legitimação está na característica conceitual do sancionamento, o qual é coercitivo, destinado a sancionar a continuidade ou extinção da mudança para reitucionalização de uma nova forma institucional, passível por meio das regulamentações em leis e normativos (DellaPosta, *et al.*, 2017).

Conforme mencionado, os atores sancionadores são caracterizados por deter poder regulador, como governos e órgãos reguladores. Nas mudanças em que os objetivos dos sancionadores estão em concordância, a sanção existirá para dar a continuidade da mudança para a reitucionalização. Porém, da mesma forma que os objetivos podem ser semelhantes, também podem divergir, neste caso, os sancionamentos são emitidos para descontinuar a mudança institucional. Em resumo, as regulamentações por meio das leis, normas e regulamentos, existem para impedir ou incentivar a mudança (Rezende, 2012; DellaPosta *et al.*, 2017).

A inquietação que guia esta pesquisa é oriunda da existência de sancionamentos para continuidade da mudança no campo da EaD no Brasil (Sander, 2016) e a reitucionalização da educação na modalidade presencial e a distância. Para tecer os argumentos desse trabalho, foi necessário o aprofundamento no campo, que permitiu identificar a ação dos sancionadores.

Destacando alguns pontos que permitem compreender este estudo, a EaD no Brasil tem os registros históricos documentados a partir dos anos de 1900, com os cursos de datilografia ofertados por materiais enviados por correio. As necessidades de ampliar o ensino na época, demonstraram a modalidade a distância como um meio para democratizar as formas de ensinar e aprender. Tal necessidade surgiu pelas distâncias geográficas de um país continental como o Brasil.

Considerando o argumento da extensão continental do Brasil, o atendimento às demandas populacionais por educação não foi adequadamente suprido pelas vagas disponíveis no ensino público, tão pouco pela disponibilidade de renda da população para estudar nas organizações privadas. Assim, a EaD emergiu na ausência de oportunidades, para então, ser instrumento de profissionalização da população (Alves; Lessa, 2011).

A inserção de meios tecnológicos como rádio, televisão e as tecnologias da comunicação e informação (TICs), priorizaram o desenvolvimento da modalidade a distância nas organizações privadas, as quais identificaram um mercado atrativo para estabelecer seus negócios. Os registros históricos corroboram com tal argumento, ao demonstrarem que as políticas públicas somente incluíram planos de operacionalização da EaD a partir de 1990, com a reorganização da política do Estado, conforme apontado por Alves (2011). Contudo, as regulações para a modalidade foram emitidas a partir de 1996, com a Lei das Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Os anos que sucedem a LDB evidenciam esforços para regular a modalidade, porém, autores como Pimentel (2012), compartilham críticas quanto a efetividade das regulações. Esses são elementos que a história da EaD conta em diversas áreas que estudam a modalidade. Pesquisas nas áreas da educação e sociologia como Gambirage *et al.*, (2017), por exemplo, descrevem a inserção da iniciativa privada como o levante de novas oportunidades para o ensino, ou seja, a democratização, mas, conforme avançam as discussões demonstram a financeirização por trás do ensino a distância, principalmente no nível superior.

Diante do exposto, os autores desse estudo propuseram discutir a mudança institucional na EaD focando no sancionamento e, portanto, na reinstitucionalização, longe de esgotar o assunto, e muito mais longe de trazer certezas que minimizem as dúvidas que já existem sobre a EaD. As contradições aparecem à medida que as faces e contextos são colocados diante dos aspectos históricos que os normativos contam. Pimentel (2012), por exemplo, argumenta que basta olhar para lugares onde o acesso à internet é limitado. O argumento da democratização fica empobrecido. Segundo o autor, como é possível falar em democratização sem considerar estes contextos?

Contudo, em uma discussão tão delicada não se pode fortalecer apenas, assim, um ponto de convergência na mudança institucional da EaD está na discussão infinda de que os normativos tiveram a possibilidade e tentaram regular, tanto a democratização como a presença das organizações privadas. Foi nesse sentido que se compreendeu que para estudar uma mudança institucional na EaD é necessário estudar os efeitos de suas sanções no campo. Desta forma, as próximas seções discutem o percurso metodológico, seguido, da descrição e discussão dos achados e, por fim, possíveis considerações finais.

## 2. PERCURSO METODOLÓGICO

Cumprindo com o objetivo proposto neste estudo de **analisar como as regulações normativas na mudança institucional conduziram a configuração do campo da educação para institucionalizar a EaD no Brasil**, a coleta dos dados foi realizada por meio dos documentos normativos emitidos para a modalidade EaD. Essa estratégia de coleta de dados foi utilizada em concordância com o conceito de sancionamento, como se refere ao papel de órgãos

reguladores, os documentos normativos constituem o mecanismo utilizado para cumprir com a sanção, justificando a fonte de dados escolhida para a presente análise.

Os documentos foram coletados por meio da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) e do Ministério da Educação (MEC), totalizando 23 documentos normativos, conforme exposto na Figura 1. A partir da coleta dos documentos, o passo seguinte se deu na análise do seu conteúdo, foram codificados e submetidos a análise de conteúdo (Saldanã, 2015).

A codificação buscou estabelecer códigos para representar os trechos de relevância para compreensão do fenômeno em estudo. Para tanto, os pesquisadores procederam com a leitura inicial dos normativos agrupando-os em famílias, a saber: Leis, Decretos, Portarias, Pareceres e Instruções Normativas. No segundo momento da leitura do material foram estabelecidos códigos para os trechos dos normativos (Figura 2). Segundo propõe Saldanã (2015), a codificação é um processo flexível, neste estudo foi formulada a partir do ciclo descritivo, buscando evidenciar o trecho e seu respectivo assunto a partir de um código que o represente.

<b>LEIS</b>
Lei 9.394 de 1996 Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; Lei 11.331 de 2006 Acrescenta parágrafo ao art. 44 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 divulgação da relação dos aprovados no ensino superior; Lei 12.056 de 2009 Acrescenta parágrafos ao art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Lei 12.603 de 2012 (Altera § 4º do art. 80 da Lei nº 9.394) beneficiar a EaD com a redução de custos em meios de comunicação que sejam explorados mediante autorização, concessão ou permissão do Poder Público;
<b>DECRETOS</b>
Decreto nº 5.622 de 2005 trata da caracterização da Educação a Distância; Decreto nº 5.773 de 2006 autorização para funcionamento das IES privadas; Decreto nº 6.320 de 2007 Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação; Decreto nº 6.303 de 2007 Altera dispositivos dos Decretos nos 5.622; Decreto nº 9.057 de 2017 Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional a distância. Decreto nº 9.235 de 2017 Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação no sistema federal de ensino.
<b>PORTARIAS</b>
Portaria nº 301 de 1998 credenciamento de IES a distância; Portaria nº 4.361 de 2004 credenciamento e credenciamento das IES; Portaria nº 4.059 de 2004 inclusão de disciplinas semipresenciais nas IES; Portaria nº 1 de 10 de janeiro de 2007 calendário do ciclo avaliativo do SINAES; Portaria nº 2 de 2007 os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade; Portaria nº 40 de 2007 regulação, supervisão e avaliação de cursos e instituições <sup>1</sup> e cursos superiores; conveniência de simplificar, racionalizar e abreviar o trâmite dos processos relacionados, utilizando ao máximo as possibilidades oferecidas pela tecnologia da informação; Portaria nº 10 de 2009 Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco; Portaria nº 1.326 de 2010 Aprova o Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação na modalidade de educação a distância, do SINAES; Portaria nº 11 de 2017 Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância.
<b>PARECERES</b>

<sup>1</sup> O termo “instituições” presentes nos normativos e seus textos é sinônimo de “organizações”. Instituição é utilizado neste estudo sob o olhar sociológico do material da vida social, conceituados na Plataforma Teórica.

Parecer nº 195 de 2007 Credenciamento no INEP dos instrumentos de avaliação das IES com cursos EaD; Parecer nº 197 de 2007 Credenciamento das IES com cursos a distância; Parecer nº 462/2017 Normas referentes à pós-graduação <i>stricto sensu</i> no país.
<b>INSTRUÇÕES NORMATIVAS</b>
Instrução Normativa nº 1 de 2013 Dispõe sobre os procedimentos do fluxo dos processos de regulação EaD.

**Figura 1** – Agrupamento dos Normativos em Famílias

Fonte: Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

O agrupamento dos documentos na Figura 1, facilita ao pesquisador compreender o objetivo do normativo, que conforme destacado na área jurídica cada tipologia tem uma função pré-determinada. Como se trata de um processo interpretativo, os pesquisadores submeteram os documentos a ciclos distintos para identificar o conteúdo de cada trecho, o que permitiu que os códigos fossem modificados durante a análise. Ao final de três ciclos, os pesquisadores identificaram o conteúdo central de cada trecho selecionado, formando um *corpus* composto de 281 trechos retirados dos normativos (Figura 2). Essa etapa foi realizada no *software* Atlas.ti.

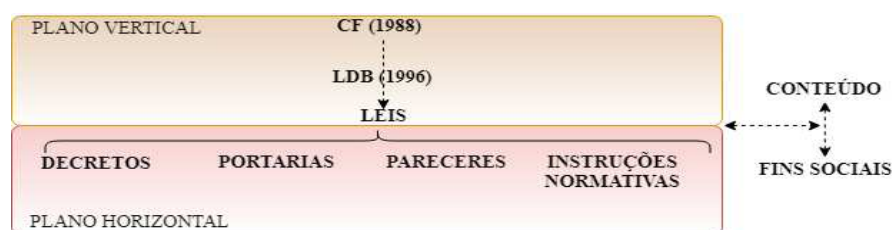
Após a composição dos códigos nos trechos, foi composto um *corpus* textual, submetido posteriormente a análise axiológica do conteúdo, fundamentada em Nishiyama, (2013).

Código	Significado	Indexados
Conceituação	Identificação de conceitos relevantes da modalidade EaD.	9
EaD como complemento	Caráter assistencialista da modalidade.	2
Incentivo para a EaD	Impulsos emitidos com intuito de fortalecer a modalidade	71
Iniciativa Privada	Incentivo a iniciativa privada para operacionalizar a modalidade.	8
Normatização de ações na EaD	Intuito de regular ações na modalidade.	81
Normatização para ambas as modalidades	Regulação de ações na educação.	18
Normatização para a EaD na esfera pública	Regulação para oferta e operacionalização da modalidade por organizações da esfera pública.	21
Profissionalização	Caráter da EaD em preparar para o mercado de trabalho.	2
Descontinuidade	Asserções para interromper a operacionalização de elementos ou da modalidade EaD como um todo.	8
Incentivo para a qualidade EaD	Formalizar mecanismos para elevar o nível qualitativo e diminuir o preconceito com a mesma.	26
Credenciamento	Formas de cadastramento e liberação para as atividades na EaD.	36

**Figura 2** – Códigos da Pesquisa

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

A técnica de investigação utilizado no conteúdo dos documentos normativos emitidos para a EaD foi a axiologia. A axiologia permite identificar os fins sociais dos normativos a partir da interpretação do seu conteúdo, considerando o contexto em ele foi criado (Nishiyama, 2013). O esquema de interpretação encontra-se descrito na Figura 3.



**Figura 3** – Processo de interpretação axiológica

Fonte: Dados da pesquisa, 2018.

Para aplicar a análise axiológica buscou-se identificar a finalidade do normativo, declarada no conteúdo e o contexto em que o documento foi criado. Para tanto, os trechos codificados foram distribuídos em dois planos de análise, a saber: vertical e horizontal, respectivamente, um olhar sobre a hierarquia dos normativos e a análise baseada na modificação da Lei em que se encontram subordinados, que neste estudo trata-se da LDB de 1996.

### **3. O SANCIONAMENTO A PARTIR DO CONTEÚDO DOS NORMATIVOS**

Esta seção demonstra e discute os resultados obtidos a partir das análises realizadas nos documentos normativos, demonstrando o poder regulador na mudança institucional da educação para reinstitucionalização da modalidade presencial e a distância.

#### **3.1 AXIOLOGIA NO PLANO VERTICAL**

A partir das etapas descritas na seção “procedimento metodológicos”, identificaram-se duas afirmações a serem consideradas na análise da regulação da EaD, a saber: (I) a EaD surgiu fora das normatizações e foi reinstitucionalizada como democratizadora (Cruz & Paula, 2015), e; (II) os primeiros esforços para sancionar a modalidade, surgiram à medida que a mesma foi reconhecida como meio para promover a profissionalização da população e disseminação do conhecimento (Assis, Araújo & Souza, 2017; Carvalho *et al.*, 2018).

A partir das afirmações a respeito da EaD, a axiologia no plano vertical demonstra que os documentos têm como base a Constituição Federal (CF, 1988) e as Leis e Diretrizes e Bases (LDB, 1996). Estes foram os pilares para a construção dos demais normativos. A CF de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, foi promulgada como a garantia dos direitos da sociedade, atuando como texto de referência para que os demais normativos fossem promulgados.

A partir da CF, no ano de 1996, foi sancionada a LDB nº 9.394, pela primeira vez a EaD é mencionada como mecanismo para promover o ensino. A seção III do artigo 32, no parágrafo 4º estabelece “[...] o ensino fundamental será presencial, sendo o ensino a distância utilizado como complementação da aprendizagem ou em situações emergenciais”. A inserção da modalidade na LDB é um marco na reinstitucionalização da educação.

Ao retomar o contexto em que a LDB foi sancionada, identifica-se a mudança nas políticas do governo da época, por meio da inserção do neoliberalismo. Como uma política de governo, tem por objetivo promover a descentralização do Estado como provedor das necessidades sociais e repassar tal função as organizações privadas, criando o Estado mínimo. O objetivo da política da época foi promover a profissionalização da população para atender as demandas latentes por mão de obra especializada e redução dos índices de analfabetismo (Pimentel, 2012).

A partir deste contexto, é possível justificar a colocação da EaD na LDB com intuito de sancionar a reintitucionalização no campo da educação. Como trata-se de uma análise axiológica, são válidas considerações a respeito da realidade da sociedade em que as alterações na LDB foram promovidas. Nesse sentido, Ruas (2015) e Gambirage *et al.* (2017) enfatizam a rápida profissionalização e escolarização que influenciaram a década, e por consequência, a composição da LDB.

Seguindo a discussão baseada na hierarquia dos normativos, as leis que sucederam a LDB demonstram objetivo compatível com a inserção da política neoliberal dos anos de 1990. A Lei 12.056 de 2009 alterou o artigo 62 da LDB com a nova redação: “A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância”. Consequência de um novo formato de governo no Brasil, que manteve a função assistencialista da modalidade ao ensino presencial, ampliando para o magistério, efeito percebido desde o texto da LDB.



Em contraponto a Lei 12.603 de 2012, alterou o artigo 80 da LDB no parágrafo 4º, buscando dar autonomia a modalidade. No texto foi destacado:

“[...] gozará de tratamento diferenciado”, contemplando os custos, canais e reserva de tempo mínimo nos canais comerciais para veiculação de programas de ensino [...] custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens e em outros meios de comunicação[...].”

Os valores que estão no contexto da composição dos normativos foram fortalecidos na política neoliberal, com efeitos nos períodos que a sucederam. A partir deste argumento, o parágrafo 3º do artigo 87 da LDB, descreve que “[...] ao realizar programas de capacitação para todos os professores em exercício, utilizando também, para isto, os recursos da educação a distância”. O texto reflete o argumento anterior a respeito das políticas neoliberais do Estado, com o objetivo de cumprir com as políticas da época que afirmavam a profissionalização da população, para tal, as Leis foram utilizadas como mecanismos a favor das políticas do Estado.

O argumento anterior pode ser observado no artigo 80 da LDB, o qual demonstra a autonomia cooperativa para os sistemas de acompanhamento dos indicadores da educação, inclusive para julgar os parâmetros a serem estabelecidos na autorização da oferta dos cursos, impostas nos atos de credenciamento. É possível observar que não houve impeditivos para a oferta da modalidade na iniciativa privada, diante das autorizações que não possuíam padrões de avaliação. Esta é uma das críticas a EaD, não há indícios de controle na LDB, mas, uma livre atuação como assistente ao ensino presencial.

As críticas ao livre assistencialismo dado a EaD não foram as únicas. Pesquisas como de Gambirage, *et al.*, (2017), evidenciam a contradição na modalidade ao considerá-la como democratizadora. O ensino a distância foi sancionado como um mecanismo de concretização das políticas públicas, e com finalidades de promover melhores índices de profissionalização e alfabetização, contudo, não se atendo a elaboração de mecanismos de controle.

Na sequência, as críticas ao controle da modalidade se intensificarem. No ano de 2006, por exemplo, foi emitida a Lei 11.331 que deu nova redação ao artigo 44 da LDB, afirmando que “Os resultados do processo seletivo [...] serão tornados públicos pelas instituições de ensino superior, sendo obrigatória a divulgação da relação nominal dos classificados, a respectiva ordem de classificação [...]”. A redação estabeleceu procedimentos para divulgação dos selecionados em processos seletivos para ambas as modalidades de ensino, contudo, as ações de legitimidade dos princípios éticos e de transparência, configuradas na divulgação pública dos processos seletivos, não exerceram efeitos sobre o controle da oferta da modalidade.

Como consequência do exposto nas Leis, a qualidade na modalidade ficou em segundo plano, por exemplo, a LDB menciona esforços para qualidade em três momentos: nos princípios norteadores no artigo 3º, 4º e 9º, com textos remetendo a garantia de padrões de qualidade no ensino como um direito de todo cidadão, contudo, não são colocadas métricas para estabelecer o que deve ser considerado de qualidade (Faria & Salvadori, 2010; Savini, 2018). A ausência de métricas para a qualidade da modalidade corrobora com os interesses das políticas públicas, o objetivo é quantitativo em termos de profissionalização, e por consequência, descentralizou as necessidades básicas da sociedade que estavam sob o poder do Estado.

Por fim, a axiologia vertical permite compreender as Leis que foram emitidas a partir da CF (1988) e da LDB (1996), demonstrando que a regulação foi ineficiente, não estabelecendo padrões assertivos de qualidade. Assim sendo, a próxima seção parte desse argumento para uma discussão no plano horizontal dos normativos, para compreender como o plano vertical concebeu o plano horizontal, para então, demonstrar os fins sociais das sanções.

### 3.2 A AXIOLOGIA NO PLANO HORIZONTAL

A LDB formalizou a modalidade a distância, porém, foi o Decreto 5.662<sup>2</sup> de 2005 que inseriu o conceito de EaD, no artigo 1º tem-se que “[...] Para os fins deste Decreto, caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”. O documento definiu a característica central da modalidade, discutido anteriormente no trabalho de Alves *et al.* (2004), como sendo o afastamento físico e a aproximação tecnológica dos envolvidos.

A partir do conceito da modalidade e prosseguindo a análise axiológica no plano horizontal, as alterações ocorridas a partir da LDB evidenciam a descentralização do monitoramento da modalidade (Morais & Medeiros, 2018), sendo mencionada no texto do Decreto 6.303<sup>3</sup> de 2007. O referido Decreto deu nova redação ao artigo 12 do Decreto 5.622 e incluiu o conceito de polos, a saber: “polo de apoio presencial é a unidade operacional, no País ou no exterior, para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância”.

De acordo com a redação, as organizações na modalidade EaD, com ênfase ao ensino superior, deveriam contar com estruturas físicas para gestão e organização de atividades avaliativas. Na tentativa de estabelecer avanços qualitativos na modalidade no ano de 2017 o Decreto 9.057 promulgou na EaD alterações no conceito, mas, não propôs um monitoramento unificado, permanecendo descentralizado. A redação dada ao Decreto 5.622 de 2005 incluiu que “[...] com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos”. Apesar da modificação do texto, a descentralização dos requisitos de controle, como a qualidade, não amenizou as críticas estabelecidas em relação a EaD (Morais & Medeiros, 2018).

A descentralização suscitou as críticas a respeito da qualidade no ensino a distância. Neste sentido, Giolo (2010) e Pimentel (2016) nomeiam como “paradigma da qualidade na EaD”, remetendo ao sucateamento do aprendizado. As críticas ao avanço no índice de evasão da modalidade são elaboradas com base na qualidade do ensino EaD. A busca por melhorar os índices de escolarização, inserir a população no ensino superior e preparar para o mercado de trabalho, remeteram ao esquecimento do objetivo da educação em promover ao cidadão o pensamento crítico livre, formado a partir dos esforços reflexivos em um ensino de qualidade.

A crítica a baixa qualidade do ensino EaD foi discutida desde a inclusão da modalidade na LDB, contudo, desencadeou na elaboração do artigo 7º, do Decreto 5.622, o qual descreve “Os atos do Poder Público, citados nos incisos I e II, deverão ser pautados pelos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância, definidos pelo Ministério da Educação, em colaboração com os sistemas de ensino”. O normativo mencionou a qualidade nos atos de credenciamento e na autorização para funcionamento, contudo, foi invalidado, pois não possuía parâmetros de avaliação para estabelecer um conceito de qualidade. Este argumento motivou estudiosos como Savini (2018) a criticarem os fins utilitários dos normativos, demonstrando a regulação do ensino a distância como “fraca”.

O artigo 9º do mesmo Decreto permanece na discussão da qualidade ao mencionar a estrutura física e os recursos humanos para as organizações privadas, em contra partida, o ensino presencial e a EaD na esfera pública ficaram sobre os padrões qualitativos de avaliação. A Portaria nº 11 de 2017, parágrafo 3º, corrobora com o argumento anterior ao destacar que “A criação de polos pelas IES públicas integrantes dos sistemas de ensino federal, estaduais e distrital, fica condicionada a prévio acordo com os respectivos órgãos mantenedores, de modo

---

<sup>2</sup> Revogado pelo Decreto 9.057 de 2017.

<sup>3</sup> Revogado pelo Decreto 9.235 de 2017.

a garantir a sustentabilidade e continuidade da oferta, cujos quantitativos devem constar do plano de desenvolvimento institucional (PDI) [...]”.

De acordo com a Portaria mencionada, a modalidade a distância na esfera pública fica condicionada a manutenção dos mantenedores e ao PDI para poderem credenciar novos polos, diferentemente do que é observado na esfera privada, que permitiu a abertura dos polos ficar a critério da iniciativa da organização. As críticas aos baixos padrões de qualidade, seguiram para a abertura dos polos na esfera privada, como resultado levaram a normatização da Portaria nº 10 de 2009 para os cursos de nível superior, os padrões são fixados em concomitante ao Índice Geral de Avaliação de Cursos (IGC) e ao Conceito de Avaliação Institucional Externa (CI).

A redação da Portaria supracitada destaca que “Nos pedidos de autorização de cursos superiores, na modalidade a distância, os objetivos da avaliação *in loco* poderão ser considerados supridos, [...] se a instituição de educação superior tiver obtido avaliação satisfatória, expressa no conceito da avaliação institucional externa - CI e no Índice Geral de Cursos – IGC mais recentes, iguais ou superiores a 4 (quatro), cumulativamente”. Apesar de considerar os índices<sup>4</sup> de avaliação, a Portaria dispensa a modalidade da avaliação *in loco*, estabelecendo que a estrutura e os recursos humanos mencionados no Decreto 5.622 estavam avaliados pelos índices de cursos e institucional.

Outros esforços para o crescimento qualitativo da modalidade, principalmente no ensino superior, foram observados nos Decretos<sup>5</sup> 5.773 de 2006 e 6.303 de 2007 para concessão do credenciamento a partir da avaliação e incentivo aos padrões qualitativos. O esforço é observado no Parecer nº 197 de 2007, o qual menciona parâmetros (padrões) para composição das notas da avaliação das organizações, contudo, o foco está sobre a estrutura física. A análise fortalecida em tal parâmetro, não constitui o responsável pela qualidade do modelo pedagógico e os possíveis efeitos na aprendizagem.

A afirmação encontra respaldo no Decreto 5.773 de 2006, o normativo possibilita a iniciativa privada a livre atuação no ensino superior. A supervisão dos parâmetros de qualidade, são realizados no credenciamento e credenciamento das organizações, conforme observado no texto “A educação superior é livre à iniciativa privada, observadas as normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. Nesta perspectiva, nem mesmo o Parecer 197 de 2007 estabelece padrões coerentes para medir a qualidade em um sistema de ensino privado, deixando a cargo da estrutura física e o corpo de profissionais.

Contudo, um contraponto é observado na Portaria nº 2 de 2007 no artigo 4º, o parágrafo 3º retrata a descontinuidade temporária, afirmando que o “ [...] funcionamento irregular de instituição, incluídos os polos de atendimento presencial, ou curso superior a distância enseja [...] em especial medida cautelar de suspensão do ingresso de estudantes, caso isso se revele necessário a evitar prejuízo a novos alunos [...]”. O texto retrata a descontinuidade temporária para o ingresso dos estudantes quando identificadas irregularidades como medida cautelar e não com o intuito de penalizar a organização.

A Portaria 11 de 2017 no artigo 17 e parágrafo 3º, avança ao falar de extinção, conforme o texto descreve “A extinção de polo de EaD instalado em endereço pertencente à IES para fins administrativos ou de oferta de cursos presenciais, ocasionará a retirada de sinalização de polo no código, mantendo-o ativo”. O texto faz referência a retirada do código quando ocorrer a extinção do polo desativado, entretanto, é contraditório em seus efeitos, ao manter o polo ativo para as demais atividades. A partir dos planos vertical e horizontal da axiologia, a próxima

---

<sup>4</sup> De acordo com o MEC o IGC mede a qualidade das organizações de ensino superior por meio das notas dos cursos de graduação e pós-graduação anualmente, as notas vão de 1 a 5, sendo 5 a maior pontuação no índice. Para avaliar a estrutura e o PDI da organização o MEC elabora o CI, as notas do conceito vão de 1 a 5, sendo 5 o conceito máximo.

<sup>5</sup> Revogado pelo Decreto 9.235 de 2017.

seção discute o poder sancionador da mudança institucional, atendo-se a reinstitucionalização da educação.

#### **4. O PODER REGULADOR PARA FINS UTILITÁRIOS**

Discutindo os achados desse estudo a luz das mudanças institucionais, esse fenômeno reconfigura os campos, a qual denomina-se de reinstitucionalização (Jepperson, 1991). Neste caso, há mudança de uma instituição para o surgimento de um novo formato institucional, em que o sancionamento será o responsável por determinar a formalização da configuração institucional.

Para discutir o sancionamento da modalidade, torna-se adequado resgatar o contexto social dos anos de 1990, período de inserção da política neoliberal nas políticas do governo brasileiro. Nesse período ocorre a emissão da LDB, precisamente em 1996, que é preponderante no entendimento da regulação da modalidade. Para exemplificar tal argumento, a referida Lei, menciona a EaD como uma modalidade de ensino acessória a presencial, deliberada pelo Estado com o intuito de cumprir com os objetivos da política da época: profissionalização da população para cumprir com os objetivos das políticas públicas (Hermida & Bonfin, 2006).

Retomando acontecimento remotos da EaD, a oferta de cursos por correspondência foi o primeiro passo para que a modalidade fosse inserida no Brasil, enquanto figurava algumas décadas em países da Europa. As características de distanciamento físico e aproximação por meio da comunicação no envio de materiais para estudos concorda com o conceito de EaD, descrito no artigo 1º do Decreto 5.622 de 2005 como a “[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”.

A inserção da modalidade vê novas possibilidades com o surgimento das rádios e anos mais tarde da televisão. A comunicação, então escrita, passa a ser oral e imagética, na qual os cursos a distância tomam novas dimensões midiáticas para sua divulgação. Essas ações foram tomadas na iniciativa privada e distante dos incentivos públicos, impulsionadas por inserções tecnológicas e aceitação da população como meio de ensino e aprendizagem (Bozza, 2016). Conforme destaca Alves (2011, p. 8 a 9) a “Educação a Distância está rompendo barreiras, criando um espaço próprio [...] oferece oportunidades que pelo modelo presencial seria difícil ou impossível de atingir, pois possui uma ampla abrangência e a grandiosa magnitude não somente [...]”.

Ao demonstrar impacto sobre as maneiras de formar profissões as ações do ensino a distância, ainda não consideradas como modalidade, chamaram a atenção do poder público. Assim, nos anos de 1960 o Ministério da Educação demonstra interesse em veicular programas de ensino por meios televisivos. Analisando sob a lente institucional, a educação vivenciou a quebra do padrão institucionalizado: a sala de aula, para então incitar novas formas de ensinar e aprender, com separação espaço temporal e uso de meios e tecnologias intermediárias.

A força dessa mudança diante das evidências históricas descritas por Alves (2011), Arruda e Arruda (2015) e Paula *et al.* (2018), surgem no comportamento desviante, no qual a sociedade não se encontrava satisfeita com o acesso à educação. Conforme a EaD foi fortalecida na aceitação da população e das organizações, o poder público voltou-se para ela. Como sancionadores passam a ter a função de permitir a continuidade ou impetrar a descontinuidade da reintitucionalização.

Não é necessário ir longe para que o período de sancionamento seja observado, a partir de 1990, como destaca Biberhofer (2017), ao retratar o contexto político da época são inseridas as características da política neoliberal, como a descentralização do poder público e maximização da iniciativa privada, fato este comprovado em 1996 com a emissão da LDB, que formaliza a EaD como uma modalidade livre em qualquer nível de ensino. A partir deste normativo surgem críticas quanto a posição do Estado brasileiro em permitir a iniciativa privada como provedora da educação (Salvucci, Lisboa e Mendes, 2012; Gambirage *et al.*, 2017).

O comportamento da década pós LDB na transição de governos, é manter o incentivo a iniciativa privada, não por meio da distribuição do dinheiro público, mas, na minimização da responsabilidade e livre comercialização. O crescimento quantitativo da modalidade é atingido em 2005 quando os incentivos surtem efeitos e invertem a demanda por matrículas na EaD e no ensino presencial, principalmente no nível superior. A partir do movimento inverso na procura da modalidade e salvaguarda dos direitos da iniciativa privada, o sancionamento passa a emitir normativos com poder de regular a qualidade, diante de um mercado da educação atrativo e em crescimento acelerado. Apesar da busca por demonstrar exigências qualitativas, conforme discutido na análise axiológica, os padrões para avaliação *in loco* não foram bem delineados firmados sob a estrutura física, de recursos humanos e tecnológicos (Hermida & Bonfim, 2006; Sarfati & Shwartzbaum, 2013; Cruz & Paula, 2015).

As avaliações da qualidade voltadas as tecnologias, são justificadas a sua aplicação na EaD, as quais facilitam e modificam a educação e atraem companhias internacionais, que dão início a ações de competição e cooperação, fortalecimento das marcas e ampliação do poder de mercado. Nesta perspectiva, é possível observar que a partir da mudança institucional o objetivo do desvio foi alcançado na acessibilidade à educação, contudo, as sanções estiveram em conformidade com os interesses dos atores com poder regulador, neste caso, a favor e para as estratégias do Estado. Neste ponto, os achados do presente estudo avançam ao demonstrar a livre atuação possibilitada pelos normativos, o que culminou na formação de um mercado como consequência das sanções alinhadas aos objetivos do Estado (Chaves, 2010; Vale, 2017; Gambirage *et al.*, 2017).

Assim, ao observar o comportamento do fenômeno desta pesquisa, o Estado estrategicamente utilizou o poder de sanção que lhe foi cabido para reintonucionalização da mudança na educação com a EaD, para fortalecer os objetivos das políticas públicas, o que, por fim, demonstrou que as mesmas características que contribuíram para assegurar que os interesses do Estado fossem alcançados, instigaram a livre atuação, formação do mercado, e ausência de parâmetros de qualidade da EaD.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças institucionais foram abordadas como alterações para reintonucionalização das instituições, ou seja, na maneira como elas guiam as relações e são recursivamente alteradas nos campos organizacionais. Para tanto, este estudo buscou responder a seguinte indagação: **Como as regulações normativas na mudança institucional conduziram a configuração do campo da educação para institucionalizar a EaD no Brasil?** Desta forma, a resposta para tal indagação encontra-se na análise axiológica. Os regulamentos não atenderam a pontos específicos e largamente criticados na literatura, a qualidade do ensino em relação ao crescimento exponencial da modalidade e a descentralização do Estado em consonância com a ascensão da iniciativa privada sobre a EaD. À medida que os normativos foram emitidos é identificado que as regulações estiveram fortemente ligadas a assegurar os direitos da iniciativa privada, as consequências ficam a cargo da sobreposição desta sobre o Estado e formação do mercado da EaD (Dutra, 2012; Diallo, 2016).

Assim sendo, os normativos demonstram baixo poder regulador e função primordial em manter a iniciativa privada no setor. Esses efeitos são melhores compreendidos resgatando o

contexto político de 1990 no neoliberalismo presente nas estratégias do Estado, como a descentralização do poder público como provedor da educação, repassando a função a iniciativa privada, que demonstraram seus efeitos nas políticas do Estado e por consequência nos normativos que foram emitidos.

As consequências percebidas no campo da educação transitam desde o arranjo das organizações no campo da educação até a configuração da nova forma institucional (reinstucionalização). O sancionamento é parte da mudança institucional e como tal, possui legitimidade para regular a modalidade, mantendo o papel do Estado. Diante do exposto, este estudo contribui para compreensão do papel do sancionamento na configuração dos campos organizacionais, bem como compreender como as organizações privadas EaD emergiram por meio do interesse do Estado. Para tanto, os achados avançam na compreensão do sancionamento como responsável por reinstucionalizar as normas e crenças no campo organizacional.

Como estudos futuros é possível compreender os efeitos sancionadores comparando mudanças institucionais em campos distintos, bem como promover investigações que analisem como as sanções foram concebidas para as organizações públicas. Ademais, é possível comparar os efeitos dessas sanções entre as esferas: pública e privada. Por fim, discussões que podem surgir a partir dos achados deste estudo, podem investigar diferentes campos organizacionais, a fim de compreender o sancionamento em diferentes contextos para identificar as lógicas institucionais presentes na mudança e na reinstucionalização.

## REFERÊNCIAS

- Alves, L. (2011). Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, 10 (1), p. 83-92.
- Alves, R. M.; Zambalde, A. L.; & Figueiredo, C. X. (2004). Ensino a distância. *UFLA/FAEPE*, p. 86.
- Amenta, E., & Ramsey, K. M. (2010). *Institutional Theory*. In K. T. Leicht & J. C. Jenkins (Eds.), *Handbook of politics: State and society in global perspective* (pp. 15–40). Springer
- Assis, I. M., Araújo, F. C., & de Sousa, W. L. (2017). Educação à distância no Brasil: um estudo sobre perspectivas e desafios do ensino em ambiente virtual. *Revista EM FOCO-Fundação Esperança/IESPES*, 1(27), 88-102.
- Biberhofer, M. P. (2017). The economization of education: knowledge transformations in higher education institutions. Recuperado de: [https://www.jku.at/conferences/content/e290365/e321486/e321490/Biberhofer\\_GreatTr ans.pdf](https://www.jku.at/conferences/content/e290365/e321486/e321490/Biberhofer_GreatTr ans.pdf).
- Bozza, T. C. L. B. (2016). O uso da tecnologia nos tempos atuais: análise de programas de intervenção escolar na prevenção e redução da agressão virtual. Dissertação de Mestrado, Universidade de Campinas – UNICAMP, Campinas/SP.
- Carvalho, A. P. *et al.* (2016). O papel e as contribuições da teoria institucional para a teoria da inovação. *Espacios*, Caracas, Venezuela, v. 37, n. 30.
- Carvalho, C. A., ANDRADE, J. D., & MARIZ, L. A. (2005). Mudança na teoria institucional. *Anais do XXIX ENANPAD*, 1, 1-15. Recuperado de: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2005-eora-2980.pdf>.
- Carvalho, C. A., Vieira, M. M. F., Silva, S. M. G. (2012). A trajetória conservadora da teoria institucional. *Revista Eletrônica de Gestão organizacional*. Pernambuco. Vol. 10, N° especial, p.469 – 496.

- Chang, H. e Evan, P., 2005, 'The Role of Institutions in Economic Change', in *Reimagining Growth. Towards A renewal of Development Theory*. Eds. S. De Paula, and G. Dymski, Zed, London.
- Chaves, V. L. J. (2010). Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação & Sociedade*, 31(111), p. 481-500.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1998). Brasília. Recuperado em 8 agosto 2018, de [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)
- Cruz, A. G., & de Paula, M. D. F. C. (2015). O Setor Privado-Mercantil de Educação Superior no Brasil e a Educação a distância. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, 7(2), p. 242-251.
- Da Cruz, A. G., & de Paula, M. D. F. C. (2015). O Setor Privado-Mercantil de Educação Superior no Brasil e a Educação a distância. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, 7(2), p. 242-251.
- De Moraes Bicalho, R. N., & de Carvalho Medeiros, J. (2018). O modelo híbrido de educação como estratégia para o processo de institucionalização da EaD. *Revista Eixo*, 7(2), p.5-14.
- DellaPosta, D., Nee, V., & Opper, S. (2017). Endogenous dynamics of institutional change. *Rationality and Society*, 29(1), p. 5-48.
- Diallo, A. O. (2016). Responsabilidade civil do Banco Mundial face ao desenvolvimento. *Revista Universitas Jus*, v. 27, n. 1, p. 115-141.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). *The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields*. *American sociological review*, 48(2), p.147-160.
- DiMaggio, P. J. (1986). Structural analysis of organizational fields: a blockmodel approach. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.). *Research in Organizational Behavior* (Vol. 8).
- Faria, A. A.; Salvadori, A. (2010) A educação a distância e seu movimento histórico no Brasil. *Revista das Faculdades Santa Cruz*, v. 8, n. 1, p. 15-22.
- Gambirage, C., Gonçalves Xavier, W., da Silva, J. C., Greene, F., & Marc Gandonou, J. (2017). Economic Performance of Private Higher Education Institutions In Distance Education Through Mergers And Acquisitions. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, 10(1), p. 252 - 281.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (2003). The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: Revista de cultura e política*, (58), p. 193-223.
- Hermida, J. F. (2012). A reforma educacional na era FHC (1995/1998 e 1999/2002): duas propostas, duas concepções. *Anais do IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil*. Recuperado de: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer\\_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.48.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.48.pdf).
- Hermida, J. F., & Bonfim, C. R. D. S. (2006). A educação à distância: história, concepções e perspectivas. *Revista Histedbr On-line*, p.166-181.
- Instrução Normativa 1 de 31 de outubro de 2017 (2017). Regulamenta o fluxo dos processos que chegaram à fase de avaliação externa in loco pelo Inep. Recuperado em 2 de outubro , 2018, de <http://www.abmes.org.br/public/legislacoes/detalhe/2290/instrucao-normativa-n-1>.

- Jepperson, R. L. "Institutions, institutional effects, and institutionalism". In: Powell, W., Dimaggio, P. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Junior, W. T., & Rodrigues, S. D. F. P. (2014). Educação, trabalho e flexibilização: perspectivas na agenda das políticas públicas na sociedade da informação. *Revista Inter Ação*, 39(2), p. 397-411.
- Lapa, A., & Pretto, N. D. L. (2010). Educação a distância e precarização do trabalho docente. *Em aberto*, 23(84), p. 79-91.
- Mugnol, M. (2016). O processo regulatório da educação superior a distância no Brasil. *EccoS Revista Científica*, n. 40, p. 33-48.
- Nishiyama, A. M. (2013). os métodos de interpretação constitucional. *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*. n. (7), p. 77 - 95.
- Nishiyama, A. M. (2013). os métodos de interpretação constitucional. *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*. n. (7), p. 77 - 95.
- North, D. C. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of theoretical politics*, 2(4), p. 355-367.
- Patto, M. H. S. (2013). O ensino a distância e a falência da educação. *Educação e Pesquisa*, 39(2), p. 303-318. Recuperado de: <http://www.journals.usp.br/ep/article/view/58619>.
- Pimentel, N. M. (2012). As políticas públicas para as tecnologias de informação e comunicação e educação a distância no Brasil. *Educ. foco, Juiz de Fora*, 17(2), p. 83-102.
- Ruas, C. M. S. (2015) A Educação Superior Privada Mercantil E Suas Estratégias Expansionistas. *Revista Unilsalle*. p. 55 – 72.
- Saldaña, J. (2015). *The coding manual for qualitative researchers*. Los Angeles: Sage.
- Salvucci, M., Lisboa, M. J., & Mendes, N. C. (2012). Educação à distância no Brasil: fundamentos legais e implementação. *Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância*, p. 1-14.
- Sander, J. A. (2016). Capacidades dinâmicas, interpretação e lógicas institucionais: um estudo de caso em instituição de ensino superior. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, Brasil.
- Sarfati, G.; Shwartzbaum, A. (2013). Sinergias nas fusões e aquisições do setor de educação superior no Brasil. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, 7(4), p. 1-23.
- Saviani, D. (2018). *Educação brasileira: estrutura e sistema*. São Paulo: Autores Associados.
- Scott, W.R. (2008), *Institutions and Organizations: Ideas and Interests*, 3rd ed. Sage Publications, Los Angeles, CA.
- Veblen, T. (1899) The barbarian status of women. *American Journal of Sociology*, 4(4), p. 503-514.
- Vieira, D. M. (2013). Mudança institucional gradual e transformativa: uma construção de stakeholders e coalizões políticas. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Brasília (UNB), Brasília, Brasil. Recuperado de: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14711>.