

A estratégia como prática na educação à distância

Strategy as practice in distance education

Jane Mendes Ferreira^[a], Marystela Assis Baratter^[b], Débora Pinto Pinheiro de Matos^[c], Edson Ronaldo Guarido Filho^[d]

^[a] Doutorado em Administração. Universidade Positivo. Professora UFPR - Curitiba/PR, Brasil, e-mail: jane.mferreira@ufpr.br

^[b] Doutorado em andamento em Administração, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil. UFPR - Curitiba/PR, Brasil, e-mail: marystela.baratter@gmail.com

^[c] Mestrado em Mestrado em Administração. Universidade Positivo. FPR - Curitiba/PR, Brasil, e-mail: debrinhapp@yahoo.com.br

^[d] Doutorado em Administração, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil. UP - Curitiba/PR, Brasil, e-mail: edson.guarido@up.com.br

Resumo

A estratégia como prática vem despertando a atenção dos pesquisadores da área de estudos organizacionais. A estratégia, neste caso, passa a ser considerada uma prática social e, portanto, além dos elementos internos da organização, ela também é compartilhada pelos membros de um campo organizacional. Não obstante o interesse pelo tema, poucos estudos empíricos têm sido feitos para mostrar a relação entre as práticas organizacionais e o ambiente externo sob esta perspectiva de análise. Um locus privilegiado para mostrar tal relação é o da educação à distância, no Brasil, em função de ser campo relativamente recente e ter apresentado crescimento antes e depois da sua regulamentação por meio de instrumentos legais. Dessa forma, o objetivo deste artigo é verificar como as regras advindas do Ministério da Educação são traduzidas em práticas de estruturação e qualificação dos polos de apoio presencial em uma instituição de ensino à distância. Para alcançar tal objetivo foi realizado um estudo de campo exploratório, de corte transversal, cuja estratégia selecionada foi o estudo de caso qualitativo, utilizando entrevista, consulta a documentos e observação como técnicas de coleta de dados. As análises mostram que a organização, por falta de repertórios de ações disponíveis no campo, busca a conformação às regras. Conclui-se que, em campos maduros, a prática social chamada estratégia pode fornecer uma configuração de ações possíveis para as organizações. No entanto, em campos ainda em estruturação, a conformação às normas torna-se a estratégia.

Palavras-chave: Estratégia como prática. Ensino à Distância. Ensino Superior.

Abstract

The strategy as practice has attracted the attention of researchers in organizational studies. The strategy in this case is considered a social practice and therefore, it is shared by members of a field. Despite interest in the topic, few empirical studies have been done to show the relationship between organizational practices and the external

environment from this perspective of analysis. A special locus to show such a relationship is the long distance education in Brazil because it is a relatively new field and have been increasing before and after its regulation by government. Thus, the purpose of this paper is to verifying how rules coming from the Ministry of Education are translated into practice and qualification of the poles at an institution of distance learning. To achieve this goal we performed a field study of exploratory cross-sectional, whose strategy was qualitative case study. As data techniques collection it was used interviews, documents and observation. The results show that the organization, for lack of repertoires of actions available in the field, seeks conformation to the rules. We conclude that, in mature fields, the social practice called strategy can provide a setting of possible actions to organizations. However, in newer fields, the conformation to the standards becomes strategy.

Keywords: *Strategy as practice. Distance Learning. Higher Education.*

Introdução

A área de estudos organizacionais, segundo Guarido Filho (2008), tem-se ampliado nos últimos cinquenta anos. Para o autor, nesse período diversas perspectivas teóricas foram desenvolvidas e colocadas à prova, evidenciando a criatividade dos estudiosos do campo. No âmbito da teoria das organizações, uma perspectiva que desperta a atenção dos estudiosos é a estratégia como prática. Segundo Walter (2010), em tal abordagem a estratégia passa a ser considerada também uma prática social. Ao dar esse tratamento ao tema passa a ser possível não somente rastrear as etapas e o seu conteúdo como também compreender a atuação dos estrategistas. Nessa nova perspectiva, a estratégia é vista como algo que as pessoas fazem, integrando a atividade nos níveis extraorganizacional e intraorganizacional (WHITINGTON, 2006).

Um *locus* privilegiado para estudar estratégia como prática é o campo do ensino superior à distância no Brasil. As modificações ocorridas no setor no Brasil estão inseridas em um contexto maior originado, em parte, na década de 1980 com a política neoliberal inglesa e sendo também influenciada por três organismos: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização das Nações Unidas (ONU) e Banco Mundial. Eles difundiram na América Latina, e especialmente no Brasil, o documento intitulado: Ensino Superior na América Latina e no Caribe - Um documento Estratégico que, segundo Lima (2011), contém as diretrizes a serem implementadas na educação superior no século 21. Segundo essa autora, o setor educacional passou a ser uma opção de investimento para grupos privados e o empresariamento da educação passou a ser operado a partir de três elementos:

globalização dos sistemas educacionais, criação de universidades corporativas e incentivo ao investimento no ensino à distância. A forma encontrada para implementar as ações pensadas neste contexto foi a financeira. Os empréstimos concedidos aos países que eram o foco do documento passaram a ser condicionados à adoção de tais orientações (DOURADO, 2002). Isso resultou na nova Lei de Diretrizes e Bases (BRASIL, 1996). O Estado não somente permitiu como incentivou a proliferação das instituições privadas de ensino superior, em especial aquelas que não atuam sob a forma de universidade. Nesse cenário são encontrados empresários dispostos a investir no ensino superior, especialmente na educação à distância, adotando práticas e difundindo-as por meio de mecanismos que podem ser mais bem compreendidos a partir da abordagem da estratégica como prática.

Dada a importância do tema e objeto, propõe-se nesta produção verificar como as regras advindas do Ministério da Educação são traduzidas em práticas de estruturação e qualificação dos polos de apoio presencial em uma instituição de ensino à distância pioneira.

Esta investigação justifica-se tanto do ponto de vista teórico, quanto prático. Do ponto de vista teórico, o estudo da estratégia como prática pode ajudar no entendimento dos microprocessos presentes na execução de estratégias por seus praticantes (JARZABKOWSKI, 2004).

A justificativa prática deste estudo ancora-se, por um lado, na relevância que o ensino à distância tem alcançado no Brasil que foi uma das maneiras encontradas pelo governo federal para massificar o ensino superior no país (MANCE, 1997). Por outro lado, pode-se também atribuir uma justificativa do ponto de vista prático quando se olha para a organização tomada como objeto de análise. Trata-se de uma empresa

pioneira no sistema EaD, sendo uma das maiores do país e referência para as demais no campo.

Este artigo está estruturado da seguinte maneira: além desta introdução, referencial teórico, metodologia, análises e conclusão. O referencial teórico tratará dos temas estratégia e estratégia como prática, seguido da descrição do ensino superior à distância no Brasil. A seção de metodologia expõe os caminhos adotados para alcançar o objetivo proposto. Por último, serão apresentados os resultados encontrados e as conclusões alcançadas por meio de tais análises.

Estratégia organizacional

A palavra estratégia é originada do grego e significa, segundo Serra, Torres e Torres (2004), a competência de um comandante. Essa visão sobre estratégia está ligada a uma visão voluntarista que concentra no indivíduo sua análise.

Os estudos sobre estratégia já foram objeto de análise de autores como Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) e Whittington (2002). Os primeiros dividem a literatura sobre o tema em dez escolas de pensamento baseando a classificação em uma análise do processo de formulação da estratégia.

Por outro lado, Whittington (2002) classifica os estudos sobre estratégia em quatro abordagens. Elas se diferenciam em duas dimensões: os resultados da estratégia e os processos por meio dos quais ela é levada a termo.

Para esse autor, a abordagem clássica surge na literatura por volta da década de 1960 e sofre

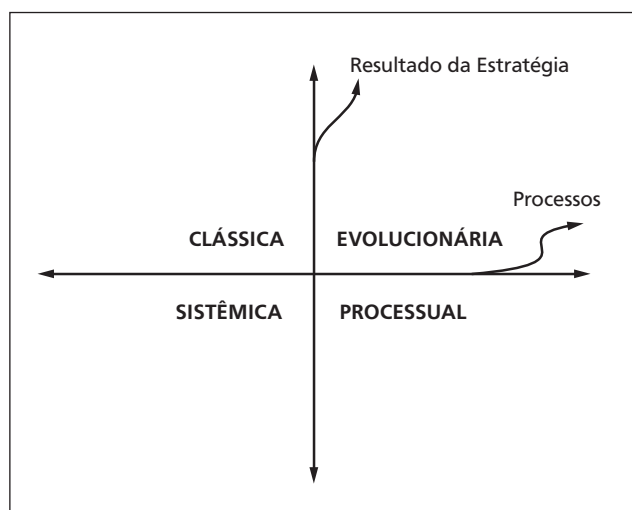


Figura 1 - Abordagens da estratégia

Fonte: adaptado de WHITTINGTON, 2002.

influência da Economia. A concepção de homem que sustenta tais estudos é a do homem de racionalidade total. A implicação disso na análise do processo de formulação da estratégia é que as decisões são tomadas em busca do resultado ótimo. Na escola clássica, a lucratividade é o objetivo supremo e o planejamento racional é o meio para alcançar tal objetivo (WHITTINGTON, 2002).

A escola processual surge por volta de 1970 e sofre influência da Psicologia. Nela, a formulação da estratégia é um processo que leva em consideração a racionalidade limitada do homem. Em outras palavras, há o reconhecimento que o homem não é capaz de tomar decisões ótimas, mas apenas satisfatórias. A formação da estratégia na escola processual vai dar-se de forma incremental. Existe certo ceticismo quanto ao desenvolvimento racional da estratégia, e ela é considerada um meio para simplificar e ordenar o mundo complexo e caótico (WHITTINGTON, 2002).

A abordagem evolucionária da estratégia, segundo Whittington (2002), surgiu por volta de 1980 e os estudiosos que nela são agrupados depositam menor confiança na habilidade do homem em planejar e agir racionalmente, assim como na abordagem processual. No entanto, a diferença está na ênfase dada aos processos competitivos de seleção natural – o que é coerente com a influência que sofre da Biologia. Nesse sentido, os autores ligados a essa abordagem consideram os investimentos de longo prazo contraproducentes, pois o ambiente pode modificar-se rapidamente, e grandes quantidades de recursos seriam perdidos. O pressuposto é que os mercados escolhem as estratégias vencedoras.

Na abordagem sistêmica, na classificação proposta por Whittington (2002), os autores acreditam que as organizações podem sim planejar e agir deliberadamente, porém dentro de certos limites sociais. Nessa abordagem, os indivíduos não são parciais, calculistas, mas são pessoas que estão inseridas em sistemas sociais e que estão sujeitas às normas emanadas por tais sistemas. Tais normas orientariam, então, a formação da estratégia. Nesse sentido a estratégia também é utilizada como forma de reforçar ideologias. Para além dos objetivos econômicos, os estudos agrupados sob esta abordagem incluem como objetivos das estratégias elementos de ordem social como o alcance de *status*, legitimidade e segurança.

Concluindo, a abordagem clássica pressupõe a racionalidade total do homem e o sucesso ou o fracasso da estratégia é fruto da qualidade do seu planejamento. Já para aqueles que se encaixam nas abordagens evolucionária e processual, as análises do processo de formulação da estratégia devem ser mais cautelosas porque admitem que o homem tem racionalidade limitada. Já na perspectiva sistêmica, as estratégias são elaboradas para buscar objetivos sociais e econômicos complexos (WHITTINGTON, 2002).

Ao analisar os agrupamentos dos estudos sobre estratégia, percebe-se que existe uma tentativa dos autores em demonstrar como as estratégias são formuladas. Para Walter (2010), no entanto, tais tentativas têm deixado de lado as relações entre as práticas adotadas pelos estrategistas e a organização. Além disso, poucos estudos empíricos têm sido feitos para mostrar a relação entre as práticas organizacionais e o ambiente externo. Essa lacuna, para essa autora, poderia ser suprida ao adotar como pano de fundo da análise da formulação da estratégia, o referencial da **estratégia como prática**.

Estratégia como prática

O fundamento da estratégia como prática - SAP - é a consideração da estratégia como sendo uma prática social e, como tal, possui maior durabilidade e extensão no tempo e espaço (GIDDENS, 2009) no mundo organizacional. Entre os estudiosos do tema (HINNINGS, GREENWOOD, 1988; WHITTINGTON, 2006; WALTER, 2010), a estratégia como prática se apresenta como uma prática persistente, que contém um script orientador da ação, é sempre social (e, portanto, coletiva) e é resultado da experiência individual com a influência do todo social. Assim, a estratégia como prática não diz respeito somente àquilo que os atores efetivamente realizam no seu cotidiano, embora isso faça parte da estratégia como prática social, ela expressa a relação entre os aspectos extraorganizacionais presentes no campo e os aspectos intraorganizacionais. Nas palavras de Walter (2010), as práticas são "momentos mediadores" (p.39) considerados unidades de análise fundamentais para explicação da dicotomia micromacro. Embora empiricamente os momentos mediadores assumam o papel de unidade de análise, eles **retratam** o resultado da dinâmica entre os aspectos micro e macrosociais que é chamado de estratégia.

Sendo assim, as estratégias enquanto práticas sociais são consideradas multiníveis (WHITTINGTON, 2006). Em outras palavras, as práticas que são originadas da estratégia não se dão somente a partir do nível organizacional expresso por meio de rotinas. Elas também são influenciadas pelas práticas que estão legitimadas no nível extraorganizational. Walter, Augusto e Fonseca (2011, p. 287) ao proporem um modelo conceitual de estratégia como prática relacionando diferentes níveis da estratégia, explicam que:

A concepção de prática recorre a rotinas compartilhadas de comportamento, incluindo tradições, normas, maneiras de pensar e atitudes, em um sentido mais amplo. As práticas estratégicas são multiníveis. Em nível organizacional, incorporam rotinas, procedimentos operacionais e cultura, formando modos locais de *strategizing*. Também podem ser oriundas de campos ou sistemas sociais mais amplos nos quais uma organização particular está inserida. Em um nível ainda mais amplo, existem práticas estratégicas de sociedades inteiras.

Dessa forma, pode-se citar os tipos de discursos que legitimam maneiras de fazer estratégia e técnicas específicas de planejamento estratégico. Os padrões legitimados podem ser conduzidos por diversos meios, como no exemplo dado por Whittington (2006) quando explora a atividades dos consultores que disseminam práticas estratégicas pelas organizações.

Whittington (2006) propõe um modelo que integra os níveis intraorganizational e extraorganizational e, em tais níveis, é possível identificar os elementos que organizam o relacionamento entre eles que são: *praxis*, *practioners* e práticas. Como práticas, Whittington (2006) define as rotinas de comportamento compartilhadas incluindo tradições, normas e procedimentos que influenciam o modo de pensar e agir dos praticantes inseridos em um campo organizacional.

Practioners são, segundo Walter (2010), os atores que executam as atividades concernentes à estratégia das organizações. Em outras palavras, são aqueles que efetivamente formam e executam as estratégias. Segundo Whittington (2006), eles podem ser desde os executivos seniores até aqueles que implementam as ações estratégicas, além dos consultores e instituições de ensino que influenciam o modo como

as estratégias são formuladas e implementadas nas organizações.

O terceiro elemento do modelo é a práxis que é o que os *practioners* fazem. Segundo Walter (2010), as práxis podem ser entendidas como os episódios ou sucessão de episódios que acontecem na formulação e implementação das estratégias. São os acontecimentos *per se* como as reuniões, treinamentos e modelos utilizados para fazer estratégia.

Os três elementos combinados em dado período de tempo e em certo campo organizacional compõem aquilo que tem sido convenionado como estratégia como prática. Em outras palavras, o que os *practioners* fazem (reuniões, conversas, treinamentos, etc.) são resultado da interação entre as ações legitimadas no campo e aquelas produzidas internamente que vão, por sua vez, influenciar as práticas consideradas legítimas no campo organizacional. As práticas produzidas internamente nem sempre são homogêneas ou mimetizam aquelas presentes no campo, pois podem adaptadas ou interpretadas de maneira diferente e com resultados diversos daqueles intencionados (WHITTINGTON, 2006).

Um ambiente em que a estratégia como prática pode ser ilustrada é o do ensino superior. O papel do Estado frente ao ensino superior é de regulador e como consequência, o campo sofre pressões coercitivas, obrigando seus componentes à conformação. O campo do ensino superior é apresentado mais especificamente na próxima seção.

Educação à distância (EAD) no Brasil

No Brasil, a educação à distância foi regulamentada por meio do Decreto-Lei no 5.622 (BRASIL, 2005). Ela pode ser considerada como a modalidade educacional na qual o processo de ensino-aprendizagem é mediado pelas tecnologias de informação e comunicação em ambientes virtuais de aprendizagem. Em outras palavras, professores e estudantes podem desenvolver suas atividades em tempos e lugares diversos (RIOS; PIMENTEL, 2007). Apesar da legislação recente, a educação à distância não é um conceito novo. Iniciativas nesta modalidade estão presentes no Brasil desde 1904 quando escolas internacionais ofereciam cursos por correspondência. Em 1939, o Instituto Universal Brasileiro começou a oferecer cursos técnicos de aperfeiçoamento profissional e ensino supletivo. Na década de 1970, os telecursos de

1º e 2º graus, foram lançados utilizando a televisão como mediador do processo ensino/aprendizagem. Somente mais recentemente, na década de 1990, as universidades brasileiras conseguiram juntar os meios necessários para a atuação na educação à distância investindo em programas de educação continuada e educação superior, primeiramente com a UNB (Universidade de Brasília), seguida pela UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina). De acordo com os dados do Censo da Educação Superior de 2010, das 2.377 IES (Instituições de Ensino Superior), 141 destas oferecem a graduação na modalidade à distância.

Verifica-se também o crescimento da participação das matrículas de cursos à distância, que passaram de 0,4%, em 2001 para 11,2%, em 2010. O estudo mostra que 14,6% das 6.379.299 matrículas realizadas nos cursos de graduação no ensino superior são na modalidade à distância. Esses números correspondem a 46% de matrículas em cursos de licenciatura, 29% em cursos de bacharelado e 25% em cursos tecnológicos.

Mesmo com tais resultados e apresentando taxas de crescimento a cada ano, o levantamento aponta para a desaceleração em 2010 em relação aos demais anos. No entanto, apesar da ubiquidade do ensino superior à distância, as questões de qualidade parecem ainda preocupar os legisladores. Para superar deficiências qualitativas, alguns instrumentos de coerção são utilizados pelo órgão responsável que é o Ministério da Educação.

O Ministério da Educação (MEC), por meio das normas, assume dupla função: avaliador e regulador. Nesse sentido, ele fornece os critérios mínimos de qualidade e, a partir daí, passa a avaliar a educação à distância com base em tais critérios. O documento intitulado "Referenciais de Qualidade para Educação Superior à Distância" introduziu novas regras para garantir conformação e consolidação de diferentes modelos de oferta de cursos nesta modalidade (SATHLER, 2008). Segundo Sathler (2008), o documento, apesar de não ter força de lei, induz as IES a adotarem certas práticas que influenciaram sobremaneira a atuação dos polos de apoio presencial. O MEC assim não somente interfere nos aspectos educacionais, mas ao impor regras intervém também na dimensão estratégica das organizações. As ações que as IES são obrigadas a adotarem por força de lei moldam algumas práticas que vão se tornando padrões de ação ao longo do tempo. A forma como

esta regulação foi traduzida em práticas é o que será visto nesta produção por meio da metodologia a seguir exposta.

Metodologia

No item anterior foi apresentado o referencial teórico-empírico permitindo a sustentação do problema de pesquisa. Esta seção é destinada à apresentação dos procedimentos metodológicos que nortearam a execução da pesquisa.

O problema de pesquisa proposto neste artigo é: Como as regras advindas do Ministério da Educação são traduzidas em práticas de estruturação e qualificação dos polos de apoio presencial em uma instituição de ensino à distância do Paraná? Assim, a partir desta questão, é necessário que sejam levantados dados sobre o contexto extraorganizacional, além da *praxis* que, em uma relação dinâmica resultam nas práticas.

Em função das características já expostas, os procedimentos norteadores dessa pesquisa são predominantemente de natureza qualitativa. A estratégia de pesquisa utilizada é o estudo de caso. A organização estudada será aqui chamada de Alpha. Ela foi selecionada porque se trata de uma instituição de ensino superior pioneira no ensino à distância, possuindo polos de apoio, sendo uma das maiores IES do Brasil em termos de quantidade de alunos na educação à distância.

Em função dos objetivos, pode-se classificar o presente estudo como exploratório, visando então a ampliar o conhecimento sobre o fenômeno sem atribuir-lhe relações de causalidade. Em relação à dimensão temporal este estudo pode ser classificado como tendo corte transversal e, em relação ao ambiente, pode-se classificar o estudo como uma pesquisa de campo.

As técnicas de coleta de dados utilizadas para alcançar os objetivos têm estreita relação com a pesquisa qualitativa: entrevista com supervisor responsável pelo acompanhamento dos polos, consulta a documentos e observação. A entrevista foi escolhida porque tem como vantagem a possibilidade de acessar de imediato o que acontece no mundo (SILVERMAN, 2009) e a consulta a documentos porque permite que as ações adotadas sejam verificadas. A observação teve como roteiro a *praxis* da organização e serviu como apoio nas análises.

O período em que se deu a pesquisa foi de janeiro/2010 a agosto de 2010.

Apresentação e análise dos resultados

A organização Alpha tem sua sede em uma capital da região Sul do Brasil e atua na educação à distância desde 2003. Ela faz parte de um grupo empresarial criado em 1996 e conta com aproximadamente 120 mil alunos, em sua maioria, na educação à distância apoiados por 430 polos distribuídos pelo território nacional.

A Alpha submete-se aos regulamentos emanados pelo Ministério da Educação (MEC) que, além das condições impostas para a modalidade presencial, regulamenta a forma de atuação das organizações que ofertam o ensino à distância. Trata-se de uma série de condicionantes que, segundo os documentos consultados (vide Quadro 01), visam a proteger a sociedade garantindo a oferta de ensino de qualidade.

Dentre as normas impostas que tem impacto direto na atuação das IES e, especificamente na Alpha, podem ser citados leis, decretos, portarias e instruções normativas. O Quadro 01 apresenta as principais normas emanadas pelo MEC em relação à educação à distância.

Neste caso, é possível entender que o MEC é um ator social responsável pela imposição das normas de conduta das IES (instituições de Ensino Superior)

Quadro 1 - Legislação da educação à distância no Brasil

Tipo	Número de documento	Ano
Lei	9394	1996
Lei	10870	2004
Decreto	5.622	2005
Decreto	5.773	2006
Decreto	6.303	2007
Portaria	01	2007
Portaria	40	2007
Portaria	10	2009
Instrução Normativa	Referencial mínimo de qualidade	2007
Instrução Normativa	Termo de saneamento de deficiências	2008

Fonte: Ministério da Educação, 2012.

visando a um padrão mínimo de qualidade. Tal padrão, para o órgão regulador, somente será alcançado a partir da uniformização de práticas por ele estipuladas. Nesse sentido, em conformidade com a tese defendida por Whittington (2006), tais normas que fornecem um modelo de atuação que deve ser absorvido pela IES constituindo-se o elemento extraorganizacional. Tal elemento faz parte da dinâmica entre os níveis macromicro que resultam na estratégia como prática. Em outras palavras, tais regulamentos podem ser considerados como os elementos extra organizacionais que combinados aos intraorganizacionais, em uma relação dinâmica formam a prática social chamada estratégia (WHITTINGTON, 2006).

O MEC exige a existência de um polo em cada região em que haja alunos matriculados. Os polos são os locais onde são ofertados aos alunos a estrutura física e pedagógica necessária, segundo o MEC, ao aprendizado eficaz e eficiente. Nesse sentido, os polos são as unidades físicas de apoio da IES para que o estudante possa ter acesso às tecnologias de informação, biblioteca, local de realização atividades presenciais, tais como avaliações, defesas de trabalho ou prática em laboratório (BRASIL, 2005) pelas quais o ensino é concretizado. Dito em outras palavras, o polo é uma extensão da IES para atender aos estudantes em termos de ensino/aprendizagem e administrativos. Como um correspondente da IES (Instituição de Ensino Superior), tal unidade de apoio está sujeita às regulamentações do MEC (Ministério da Educação). Vale destacar que os polos podem ser organizações independentes contratadas pelas IES para funcionarem como unidades de apoio presencial. No entanto, independentemente de serem terceirizados ou não, os polos estão sujeitos às regulamentações, que são, por sua vez, cobradas das IES. Em outras palavras, o MEC e a própria Alpha atuam como reguladores para os polos. O MEC estipula as regras para a organização Alpha, e a organização Alpha atua para que polos atuem em conformidade.

Diante do exposto, o funcionamento dos polos presenciais tornou-se uma preocupação para a Alpha, principalmente depois do Decreto 6.303 (BRASIL, 2007) que instituiu o credenciamento a partir da avaliação *in loco* feito pelo MEC. Mais tarde o Decreto foi alterado pela Portaria 10 (BRASIL, 2009), instituindo verificações por amostragem para cursos que tenham Índice Geral de Cursos e Conceito da Avaliação Institucional Externa igual ou superior a 4.

As diversas normas estabelecem diretrizes de qualidade e regras de funcionamento, sendo específicas quanto aos papéis dos profissionais que atuam na educação à distância e na administração dos polos, recursos físicos e pedagógicos que devem estar presentes. Em relação ao corpo técnico administrativo, formado por profissionais da área administrativa (coordenador do polo) e tecnológica (suporte técnico para laboratório e biblioteca) o MEC (Ministério da Educação) exige que estes profissionais sejam capacitados, além de enumerar a composição da equipe. Em relação à infraestrutura, o polo deve obedecer a horários de atendimento específicos, disponibilizando biblioteca, laboratório de informática com acesso à internet banda larga e salas com diversas finalidades. Os recursos físicos devem ser ainda objeto de projeto de manutenção e conservação, além de possuir condições de acessibilidade e equipamentos considerados pelo MEC como adequados à modalidade. Estas regras são necessárias ao funcionamento e posterior credenciamento do polo.

Ainda buscando alcançar os objetivos desta pesquisa, além dos elementos extraorganizacionais analisados, foram verificados em especial as rotinas e padrões da Alpha que representam os elementos interorganizacionais que compõem a dinâmica pela qual a estratégia como prática é evidenciada.

A regulamentação imposta foi traduzida pela IES (Instituições de Ensino Superior) de duas formas principais, gerando as rotinas e padrões característicos. A primeira foi a criação de procedimentos de credenciamento e controle dos polos junto a Alpha. A segunda foi a modificação em sua estrutura organizacional.

Estes achados são coerentes com a tese defendida por DiMaggio e Powell (1983; 1991) que afirmam que pressões de ordem coercitiva refletem mudanças que afetam a estrutura e as práticas da organização e mesmo que sejam adotadas de forma cerimonial não significa que sejam inconsequentes. A Alpha obriga-se a estruturar e qualificar os polos, nos quesitos e indicadores constantes do instrumento de credenciamento de polos de apoio presencial do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), com no mínimo, indicador de avaliação três na Categoria de Análise: Infraestrutura (BRASIL, 2007)

Constata-se que a padronização dos procedimentos educacionais é uma das consequências das regras impostas pelo órgão regulador para o campo

organizacional e exercem coerção sobre as organizações e, conforme relator do coordenador do setor responsável, as Instituições de Ensino Superior (IES) e, mesmo não concordando devem se adequar:

As regras do MEC significam a possibilidade de longevidade da instituição. Não há como não cumpri-las sob pena de ter que parar de funcionar. As instituições, sobretudo as faculdades, de forma isolada, não têm poder de negociação com o MEC. Procuram fazer isso por meio de associações com ABMES, ABED, mas mesmo assim não conseguem a representatividade para influenciar a política normativa do ministério de modo a provocar mudanças significativas. As IES recebem as normas ministeriais reagindo de várias maneiras. Alguns demonstram apoio e aceitam facilmente, outros reagem negativamente e procuram meios para não cumpri-las. Quanto ao tempo, a maiorias da regras impostas pelo MEC são atemporais. Começam a vigorar logo que são publicadas, devem ser cumpridas de imediato e não têm prazo para terminar. Em casos pontuais, como por exemplo, o Termo de Saneamento das instituições que trabalham com EAD, o prazo para cumprimento é de um ano.

Nesse sentido, a conformação das práticas pode ser entendida como "uma primeira instância análoga às formulações do modelo de dependência de recursos no qual as organizações são vistas como constrangidas por aquelas com as quais se tem dependência de recursos (MIZRUCHI; FEIN, 1999 p. 657)".

Também em relação à conformidade, no relato do coordenador, a consultoria aparece como uma das formas pelas quais a estratégia como prática é difundida:

Assim o MEC publica uma nova regulamentação, ela é estudada por todos os supervisores responsáveis por determinado número de funcionários e alunos. Fazemos reuniões de estudo e se necessários contratamos assessoria externa para auxiliar no entendimento. Os supervisores repassam as orientações para seu grupo utilizando a mesma metodologia. Depois disso fazemos reuniões gerais transmitidas pela televisão para todo o grupo. Também fazemos cursos de capacitação em pequenos grupos, mas todos os funcionários do setor são chamados para pelo menos uma semana de treinamento na sede da instituição.

O coordenador pode ser considerado um *practioner* em função de ser um indivíduo que executa as atividades concernentes à estratégia da Alpha. Além disso, Whittington (2006) afirma que os consultores podem ser considerados também como *practioners* uma vez que disseminam as práticas sociais do ambiente. Os profissionais carregam as práticas consideradas mais apropriadas para a condução e para solução de problemas organizacionais disseminando-as entre as organizações de um campo uniformizando entendimentos (SCOTT, 1994; COSER; MACHADO-SILVA, 2004).

No relato do coordenador está evidenciado ainda que somente pode ser transformado em ação aquilo que o órgão regulador impõe:

A base para se iniciarem as ações é a lei. Se não houver exigência legal não há disponibilização de recursos pela mantenedora. Então fica fácil de trabalhar em sintonia com a lei. O problema é que a lei não consegue prever todas as particularidades do processo de ensino aprendizagem e alguns itens importantes para a realização do trabalho pedagógico ficam na fila de espera para serem implementados quando se tornarem regras impostas pelo MEC.

O elemento externo aqui está sendo traduzido pelos *practioners* e resulta na *praxis* formando a estratégia. Nesse sentido, a própria conformidade é uma estratégia para atuar no campo. Isso pode ser chamado de *fit* (encaixe) com o contexto (MEYER; ROWAN, 1977; 1991).

As regras impostas pelo MEC são relativas tanto a questões de ordem administrativa quanto de ordem pedagógica. Percebeu-se que as relacionadas à administração são aquelas em que os polos apresentam maior resistência na adoção. As questões administrativas, em geral, envolvem a mobilização de recursos financeiros para sua concretização. Tais questões, por vezes, são contrárias aos critérios de eficiência, mas ainda assim devem ser respeitadas. Nesse caso, a literatura sobre o tema (MEYER; ROWAN, 1977; 1991) defende que este tipo de adoção é um recurso utilizado pelas organizações para manterem o *fit* (encaixe) com o contexto.

A reformulação da estrutura concentrou os assuntos pertinentes aos polos criando um setor específico para coordenar e controlar as atividades desenvolvidas naqueles correspondentes. Neste

novo setor foram criados os núcleos de Comunicação, Capacitação, Biblioteca e Supervisão.

O Núcleo de Comunicação tem a função de garantir a clareza e objetividade das informações disponibilizadas à rede de polos de apoio presencial. Para que a comunicação seja efetiva, a Alpha utiliza diversos meios. Dentre eles, encontram-se: os canais de comunicação do Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), os encontros realizados semanalmente no Centro de Diálogo Digital, na forma de tele-encontro, os comunicados oficiais oriundos de diferentes setores institucionais e os programas veiculados pela Rádio Web.

O Núcleo de Capacitação tem o objetivo de proporcionar aos gestores e coordenadores, tutores, gestores e demais membros do corpo social dos polos, programas e curso de formação inicial e continuada. Trata-se de uma exigência do MEC, mas que a Alpha utiliza também para manter a conformidade entre as políticas institucionais, os programas de qualificação e as diretrizes impostas pelo órgão regulador. Os cursos e treinamentos ofertados são direcionados às atividades desenvolvidas pelos profissionais nos polos, e ainda voltados à ampliação dos conhecimentos culturais, técnicos e institucionais, além da orientação sobre as diretrizes legais para credenciamento e funcionamento dos polos, com base no Manual de Credenciamento de Polo de Apoio Presencial para Educação à Distância, produzido pelo MEC/SEED. A Alpha realizou até o primeiro semestre de 2010, 12 encontros de formação para coordenadores de polo na cidade de Curitiba, finalizando assim a contratação de coordenadores.

O Núcleo de Biblioteca tem por finalidade essencial implantar as bibliotecas na rede de polos.

O Núcleo de Supervisão de rede tem como atividade principal a implantação, administração e supervisão das atividades acadêmicas nos polos, de modo a fazer vigorar diretrizes do Ministério da Educação.

Ao verificar os regulamentos, constata-se que as exigências se refletem sobre os setores criados. Dessa forma, a norma exige que os polos tenham biblioteca e a Alpha cria um setor para controle de tais espaços. Além disso, é exigido que o corpo social e técnico tenha certas qualificações. Em função do tamanho da Alpha e da quantidade de estudantes e polos, o núcleo de capacitação foi criado para atender unicamente às regras impostas.

Alguns procedimentos são empreendidos pela Alpha para acompanhamento e controle dos polos:

deliberar sobre a contratação de tutores, monitores e outros profissionais ligados à EAD (Educação à Distância) acompanhamento da situação acadêmica dos estudantes e verificação periódica do funcionamento em acordo com os critérios de avaliação do órgão regulador. Em caso de não cumprimento das exigências da Alpha, o polo é descredenciado.

Conclusão

O conceito de estratégia como prática é recente e não pode ser confundido com o que Walter (2010) chama de **episódios de práxis estratégicas**, tais como as conversas, reuniões, instruções, apresentações, entre outras ações que fazem parte do cotidiano dos estrategistas (*practioners*). Trata-se de considerar a estratégia para além das ações organizacionais, sendo também uma prática social.

Para Walter (2010), a estratégia como prática procura relacionar os níveis de estratégia, mas tende a limitar suas análises a uma esfera micro, encontrando dificuldade em transpor seus achados aos demais níveis (WALTER, 2010, p. 230). Nesse sentido, o estudo das práticas da educação à distância de uma organização pioneira pode trazer maior entendimento para o tema. Assim, analisou-se o caso da organização Alpha.

A Alpha, como pioneira no setor, não possui um repertório de práticas legitimadas para guiar a sua ação. Dessa forma, optou pela conformidade às regras, ou seja, a reprodução das normas impostas pelo Ministério da Educação. Portanto, as regras foram traduzidas resultando em conformidade. Para esta organização, o que é importante no polo é estar de acordo com as exigências do MEC. Isso não significa que ela não tenha outras opções estratégicas, mas a conformidade representa a possibilidade de alcançar os requisitos necessários para atuação no campo da educação à distância. As decisões da Alpha parecem direcionar a *praxis* para reativamente cumprir os regulamentos.

A necessidade técnica (cumprimento da legislação) alia-se à necessidade econômica em atores que adotam uma prática pioneira no campo (TOLBERT; ZUCKER, 1983). Isso pode ser resultado da novidade do campo. Ainda não existe um repertório de práticas legitimadas por outras organizações e, sendo a Alpha pioneira e uma das maiores, ela deve prospectar as ações. Assim, a Alpha pode ser

considerada aquilo que Tolbert e Zucker (1983) chamam de *early adopters*.

A estratégia sendo uma prática social e, portanto, compartilhada pelos membros de um campo organizacional, provê recursos úteis para a organização ao fornecer o repertório de ações possíveis para lidar com o ambiente. No entanto, quando o campo ainda está em formação, como é o caso da educação à distância no Brasil, as práticas ainda não estão legitimadas e as organizações não dispõem desse repertório. Com isso, ao lidar com as incertezas de um campo iniciante, as organizações parecem tender à conformidade às regras advindas do contexto. Nesse sentido, a estratégia como prática em campos em estruturação é a conformidade às normas. Em outras palavras, a regra, que em campos maduros constitui um dos elementos que resulta na estratégia, em campos emergentes, passa a ser a própria estratégia *per se*.

Por fim, destaca-se como possibilidade de pesquisa a investigação da criação e difusão de novas práticas estratégicas em campos organizacionais emergentes à luz da abordagem do *institutional work* (LAWRENCE; SUDDABY; LECA, 2009) que visa a compreender o trabalho desenvolvido por atores sociais na criação, mudança ou manutenção de um conjunto de práticas em um campo organizacional.

Referências

- BRASIL, Lei n.º 9.394: promulgada em 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.
- BRASIL, Lei n.º 10.870: promulgada em 19 de maio de 2004. Institui a taxa de avaliação in loco das instituições de educação superior e dos cursos de graduação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 maio 2004.
- BRASIL, Decreto n.º 5.622: promulgado em 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o artigo 80 Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez 2005.
- BRASIL, Decreto n.º 6.303: promulgada em 12 de dezembro de 2007. Altera os dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 dez 2007.
- COSER, C.; MACHADO-DA-SILVA, C. L. Isomorfismo na rede de relacionamentos do espaço social de Videira-SC. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28., Curitiba, **Anais...Curitiba**,: EnANPAD, 2004.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. IN: POWELL, W.W.; DiMAGGIO, P.J. (eds.). **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago: University of Chicago Press, p. 63-82, [1983] 1991.
- DOURADO, L. F. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. In: **Revista Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, Campinas/SP. Setembro de 2002.
- GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- JARZABKOWSKI, P. Strategy as practice: recursiveness, adaptation, and practices-in-use. **Organization Studies**, v. 25, n. 4, p. 529-560, 2004.
- GUARIDO FILHO, E. R. **A construção da teoria institucional nos estudos organizacionais no Brasil: o período 1993-2007**. 2008, 316f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Resumo técnico da educação superior (2010). Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos> acesso em 13/08/2012.

- LAWRENCE, T. B., SUDDABY, R., & LECA, B. **Institutional work: actors and agency in institutional studies of organizations**. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 2009.
- LIMA, K. R. S. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, v. 14, n. 1. jan./jun., 2011.
- MANCE, Euclides André. Quatro teses sobre o neoliberalismo. **Revista Filosofazer**. Passo Fundo, v.6, n.11, p.83-103, 1997.
- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myths and ceremony. In: POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P. J. **The new institutionalism in organizational analysis**. London: University of Chicago Press. p.41-62, [1977] 1991.
- MINTZBERG, G.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Portaria n.º 10, de 02 de julho de 2009. Fixa critérios para dispensa da avaliação in loco e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 03 jul. 2009.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Referenciais de qualidade para educação superior à distância**. Circunscrevem-se no ordenamento legal vigente em complemento às determinações específicas da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, do Decreto 5.622, de 20 de dezembro de 2005, do Decreto 5.773, de junho de 2006 e das Portarias Normativas 1 e 2, de 11 de janeiro de 2007, Brasília, ago. 2007.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Legislação da educação superior** (MEC-LEGIS). Apresenta as normas sobre o ensino superior no Brasil. Disponível em: <http://meclegis.mec.gov.br/assunto/index/tema/4/> acessado em 09/08/2012.
- MIZRUCHI, M. S.; FEIN, L.C. The social construction of organizational knowledge: a study of the uses of coercive, mimetic and normative isomorphism. **Administrative Science Quarterly**, v. 44, n. 4, p. 653-683, 1999.
- RIOS, J. A.; PIMENTEL, R. G. **Educação à distância e o seu grande desafio: o educando como sujeito de sua própria aprendizagem**, 2007.
- SATHLER, L. Referenciais de qualidade para a educação superior à distância: desafios de uma caminhada regulatória. **Revista Digital da CVA**, v. 5, n.17, 2008.
- SCOTT, R. Conceptualizing Organizational Fields: linking organizations and societal systems. In: DERLIEN, Hans-Ulrich, GERHARDT, Uta; SCHARPF, Fritz W. **Systems Rationality and Partial Interests**. Baden: Nomos, 1994.
- SERRA, F. A. R.; TORRES, A. P.; TORRES, M. C. S. **Administração estratégica: conceitos, roteiros práticos e casos**. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2004.
- SILVERMAN, D. **Interpretação de dados qualitativos: métodos para análise de entrevistas, textos e interações**. Porto Alegre: Bookman, 2009.
- TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. Institutional sources of change in the formal structure organizations: the diffusion of civil service reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, p 22-39, 1983.
- WALTER, S. A. **Mecanismo isomórficos e práticas estratégicas: o caso da Sooro**. 2010, 257f. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração- Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2010.
- WALTER, S. A.; AUGUSTO, P. O. M.; FONSECA, V. O campo organizacional e a adoção de práticas estratégicas: revisitando o modelo de Whittington **Cadernos Ebape**, v. 9, n. 2, artigo 4, Rio de Janeiro, Jun. 2011.
- WHITTINGTON, R. Completing the practice turn in strategy research. **Organization Studies**, v. 27, n. 5, p. 613-634, 2006.
- WHITTINGTON, R. Estratégia após o modernismo: recuperando a prática. **Revista de Administração de Empresas**, v. 44, n. 4, 2004. p. 44-53.
- WHITTINGTON, R. **O que é estratégia?** São Paulo: Thomson Learning, 2002.

Recebido: 09/08/2012

Received: 08/09/2012

Aprovado: 06/11/2012

Approved: 11/06/2012

