

BASES PARA ANÁLISE DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Antonio Roberto C. Serra¹, Luciana Mourão², Fatima Bayma³

¹Universidade Estadual do Maranhão / Departamento de Administração / roberto@uema.br

²Universidade Salgado de Oliveira/ Departamento de Psicologia / mourao.luciana@gmail.com

³Fundação Getulio Vargas / EBAPE / fatima.oliveira@fgv.br

Resumo – *Este ensaio contextualiza as diversas concepções teóricas a respeito do tema estrutura organizacional e adota uma vertente básica de pensamento funcional, considerada apropriada aos propósitos que a sua aplicação empírica requer. Os argumentos utilizados possibilitam uma melhor compreensão acerca das dimensões e componentes estruturais relativizados nas organizações em geral, incluindo as educacionais. Ao tratamento desses elementos, sob o prisma de um referencial de análise proposto, terão sido favorecidas as descrições das estruturas organizacionais de instituições de ensino superior promotoras de cursos a distância e conseqüentemente, a operacionalização da sua gestão em núcleos ou setores diversos responsáveis pela intermediação dessa modalidade educacional. A configuração proposta tenciona contribuir com os processos analíticos e avaliativos hoje praticados.*

Palavras-chave: *Gestão da educação a distância. Estrutura organizacional. Modelo de análise.*

Abstract – *This essay contextualizes the various theoretical views on the subject organizational structure and adopts a basic aspect of functional thinking, considered appropriate to the purposes that their empirical application requires. The arguments used enable a better understanding of the dimensions and structural components relativized in organizations in general, including education. Treatment of these elements from the perspective of an analytical framework proposed, have been favored descriptions of organizational structures of higher education institutions that promote distance learning courses, and hence the operation of their management in various sectors cores or responsible for this intermediation educational modality. The proposed configuration will contribute to the analytical and evaluative processes practiced today.*

Keywords: *ODL management. Organizational structure. Model analysis.*

Introdução

Sabe-se que os processos educativos organizados devem vigorar, tanto para geração de novos saberes e tecnologias, quanto para moderação e atendimento às demandas impostas pela sociedade. Impõe-se, portanto, no caso do Brasil, a concepção de sistemas educacionais capazes de contribuir fortemente para a democratização do acesso ao conhecimento, ao mesmo tempo em que promovem a superação dos impactos excludentes da falta dessa ação. Nesse sentido, faz-se oportuna a discussão acerca de processos educacionais capazes de gerar grande alcance e impacto social sobre as crescentes requisições da população.

Dadas as circunstâncias atuais do Brasil, detentor de vasto território e ainda de baixos indicadores sociais, este parece ser, naturalmente, o caso da Educação a Distância, cujas experiências proporcionam além da vivência pedagógica, a inserção política e social dos diversos tipos de profissionais que nela se envolvem. No entanto, apesar da sua relevância político-social e mesmo ideológica, a Educação a Distância não parece ter deixado de ser em alguns contextos, desacreditada e alvo de preconceitos. Esse instigante cenário revela, de um lado, a juventude das instituições de ensino superior voltadas para a EAD, especialmente no Brasil e de outro, a conseqüente, incipiência de pesquisas voltadas para esse segmento educacional.

Nesses termos, considera-se que a crescente complexidade de práticas e abordagens administrativas, traduzidas na construção de novos modelos e concepções teóricas, tem representado desafio importante para as organizações contemporâneas, incluindo as do setor educacional, especialmente aquelas que em função das políticas públicas educacionais de avaliação, hoje regulamentadas, vêm-se pressionadas a se adaptar para cumprir exigências de eficiência e eficácia, para as quais nem sempre parecem estar preparadas. Com essa perspectiva, indaga-se como se configuram as estruturas organizacionais das áreas responsáveis pela EAD nas instituições de ensino promotoras de cursos a distância?

Acredita-se que a resposta à questão levantada possa repercutir no âmbito educacional, alterando nuances de caráter econômico, político e administrativo, na medida em que as instituições de ensino superior podem vir a fazer melhores escolhas em relação ao modelo de organização adotado. Dessa forma, este ensaio incorpora o tema da gestão e seus desdobramentos como centro de discussão, para a busca de referências objetivas que venham a contribuir para a compreensão das semelhanças e diferenças entre as configurações das estruturas organizacionais dos setores ou órgãos encarregados da promoção de cursos a distância dentro das instituições de ensino superior.

O ponto de partida desse vislumbre se dá com as discussões sobre as concepções teóricas em torno da noção de estrutura organizacional, seguidas da apresentação dos componentes estruturais complexidade, centralização e coordenação. Todas essas dimensões são consideradas em suas inter-relações para efeito de composição do quadro de referência emergente dessa linha de pensamento (STONER; FREEMAN, 1999; MINTZBERG, 2003; HALL, 2004; HATCH, 2006; WAGNER III. HOLLENBECK, 2009; BOWDITH; BUONO, 2011).

1 Educação a distância

Para construção de um referencial sobre a chamada educação a distância (EAD) não se pode perder de vista, o fato de que, em essência, trata-se tão somente de um legítimo modo de realizar a educação, cujos resultados dos seus processos terão a rigor os mesmos efeitos de qualquer outra formação educacional, particularmente da educação presencial ou tradicional, como convencionado para se distinguir entre um tipo e outro de modalidade.

Esse ponto de partida pode encontrar amparo em Demo (2000), quando, de modo genérico, diz que a educação pode ser compreendida como um processo dinâmico de formação da competência humana, que prescinde de mecanismos de comunicação em favor do professor em relação aos estudantes. De outra maneira, também em Bayma (2006, p. 28), que ao discutir os reflexos da utilização de novas tecnologias da informação e da comunicação na prática docente e nos processos de aprendizagem, reforça que “educar é desenvolver no ser humano a dimensão do conhecimento, do social, da ética, da visão crítica e da solidariedade”. Propositadamente, ainda que se tratando de noções sobre a educação, as duas ideias apresentadas não excluem nenhuma outra definição do que possa vir a ser a EAD.

Após expor e analisar diversas abordagens acerca da educação a distância, de considerar a complexidade e falta de unanimidade sobre o tema, Belloni (2009, p.27) sentencia que a não-contiguidade espacial entre professores e alunos é menos significativa para o processo de ensino e aprendizagem que a própria separação no tempo (comunicação diferida), aspecto considerado por ela pouco explorado pelos teóricos ao tentarem encontrar uma definição apropriada para o que seja a educação a distância. Moore e Kearsley (2007, p. 239) contemplaram, em termos, a expectativa de Belloni, quando afirmaram que a EAD trata de “um fenômeno pedagógico, e não simplesmente como uma questão de distância geográfica”. Enfatizam ainda o quanto os comportamentos de professores e alunos podem ser afetados em função da separação que experimentam em meio aos processos educacionais.

Assim, sem mais entrar no mérito do valor essencial ao fator distância na educação, se espacial ou temporal, admite-se que por natureza, a educação a distância, como sintetiza Keegan (1993), materializa-se quando o universo das relações entre professores e alunos ocorre em espaço e tempo separados. Em razão disso, aceita-se o endosso do próprio Decreto nº 5622, de dezembro de 2005, que regulamenta a educação a distância no Brasil e a define como uma modalidade em que “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” (BRASIL, 2005)

Nota-se que a fonte das propensões para realização de um curso a distância pode ter raiz tanto em ideais filosóficos, sociais e políticos, como também em interesses econômicos. O recorte desse trabalho sinaliza para o mérito da gestão, visto que considera a estrutura organizacional balizadora de todos esses intentos.

2 Concepções de estrutura organizacional

A depender de aspectos ontológicos, epistemológicos e metodológicos associados a cada proposta de pesquisa, diversas podem ser as interpretações e os olhares sobre a ideia de estrutura organizacional. Nesse trabalho, dada a perspectiva descritiva das análises dele derivadas, faz-se um levantamento de referencial de vertente funcionalista. Contudo, não inclui nenhuma abordagem direta ou aprofundamentos sobre a burocracia weberiana e a teoria contingencial. Assume-se ainda o distanciamento de alternativas ao funcionalismo, como o paradigma interpretativista de Burrell e Morgan (1979), no qual a estrutura organizacional é concebida como resultado da dinâmica sócio-cognitiva das interpretações que os indivíduos fazem de si e do seu meio (RODRIGUES, 2008).

Embora os debates no meio acadêmico sobre o tema tenham sofrido algum declínio após as intensas discussões teóricas durante as décadas de 1960 e 1970, a abordagem sobre estrutura organizacional nunca perdeu a sua relevância e sempre se manteve na agenda dos pesquisadores (HALL, 2004). Ao abordá-la, em geral, discutem-se as relações entre pessoas, suas posições e as unidades organizacionais com as quais estão vinculadas (HATCH, 2006). Para Wagner III e Hollenbeck (2009) a importância dos estudos sobre estrutura organizacional está relacionada principalmente ao fato de que a estrutura organizacional influencia os agrupamentos e processos do comportamento organizacional, que afetam a eficiência, a flexibilidade e a interação com o ambiente circundante, bem como separa as partes da organização entre si e ajuda a mantê-las interligadas.

Na perspectiva de Hampton (1983) a estrutura contribui com a organização quando esclarece as responsabilidades e autoridade dos membros, facilita a comunicação e o controle, auxilia na tomada de decisão e diferencia as atividades que são executadas. Hall (2004) corrobora com esse ponto de vista e acrescenta que a estrutura dá as bases para funcionamento da organização. O autor fundamenta seu argumento ao apresentar o que considera ser as três funções básicas de uma estrutura organizacional. A primeira função é a realização de produtos organizacionais e o atingimento de suas metas; em segundo lugar, as estruturas se destinam a minimizar ou regulamentar a influência da variação individual, de modo que prevaleçam as exigências organizacionais sobre as individuais; e por fim, é função da estrutura organizacional estabelecer as posições de exercício de poder, tomada de decisão e execução de atividades.

Mesmo havendo muitos outros fatores que influenciam a estrutura organizacional e as organizações sendo bem mais complexas do que descrevem os registros aqui feitos, considera-se apropriada a aplicação dada a esse referencial, uma vez que seja suficiente subsidiar as análises sobre o tema, especialmente no que tange ao modo como as instituições promotoras de cursos a distância organizam seus departamentos em termos de diferenciação e integração.

Ao se buscar por uma compreensão sobre a ideia de estrutura organizacional, encontra-se em Hatch (2006) uma definição bastante ampla, sendo o conceito concebido de forma sistêmica, como o relacionamento entre as partes de um todo

organizado. De modo mais específico, Stoner e Freeman (1999, p. 230) definem estrutura como a "forma pela qual as atividades de uma organização são divididas, organizadas e coordenadas". Na mesma direção, Mintzberg (2003, p.10), afirma que a estrutura organizacional pode ser entendida como "a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas". Por sua vez, Bowditch e Buono (2011, p.167) admitem que a estrutura organizacional pode ser definida como "padrões de trabalho e disposições hierárquicas que servem para controlar ou distinguir as partes que compõem uma organização".

Sob um prisma humanístico, Blau (1974, apud Hall, 2004, p.37), aponta que as estruturas organizacionais referem-se às "distribuições, em diversos sentidos, das pessoas entre posições sociais que influenciam as relações de papel entre essas pessoas". Ao abordar a teoria estruturalista, Hatch (2006) defende que quanto mais se repelir as interações entre os indivíduos da estrutura formal, maior é a possibilidade de se desenvolver laços de amizade. A autora adverte que havendo necessidade de reestruturação da organização, esta dependerá que os indivíduos mudem seus padrões de interação. Nesse sentido, as pessoas devem ser vistas não só como ocupantes de cargos e executantes de tarefas, mas deve-se admitir que os indivíduos sofrem e geram impactos na estrutura de uma organização.

Com o mesmo olhar, Daft (2008) define estrutura organizacional como o conjunto de tarefas formais designadas a indivíduos e departamentos ou de outro modo, o desenho dos sistemas para garantir a efetiva coordenação entre pessoas e departamentos. Por sua vez, Wagner III e Hollenbeck (2009, p.327), afirmam que a estrutura é "uma rede relativamente estável de interdependências entre as pessoas e as tarefas que compõem a organização".

Diante dessas definições, constata-se que os autores mencionados compreendem a estrutura como um componente organizacional capaz de promover integralmente o relacionamento entre as partes de um todo, cujo somatório total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido, organizado e coordenado gera um entrelaçamento interdependente de indivíduos e atividades no ambiente de trabalho. Tal pensamento será considerado para efeito de uma possível operacionalização dessa categoria de análise, cujos objetos corresponderiam às diferentes configurações organizacionais assumidas entre as instituições ofertantes de cursos a distância.

2.1 Componentes de estrutura organizacional

Tem-se por pressuposto neste ensaio que a melhor maneira de analisar uma estrutura organizacional se dá a partir de seus elementos componentes. Com esse intuito, vários teóricos foram consultados a fim de se obter os fundamentos necessários para as discussões decorrentes da questão de pesquisa levantada. Pelo levantamento realizado, não obstante, tenha se verificado alguma variação nas nomenclaturas utilizadas pelos autores, constatou-se também certo consenso entre eles sobre quais sejam os principais componentes estruturais de uma organização. De modo a permitir uma melhor visualização das referências consideradas, são

apresentados, na Figura 1, os principais teóricos e suas respectivas indicações de componentes da estrutura organizacional.

Autores Componentes	Stoner e Freeman (1999)	Mintzberg (2003)	Hall (2004)	Hatch (2006)	Wagner III e Hollenbeck (2009)	Bowditch e Buono (2011)
Complexidade						
Centralização						
Formalização						
Coordenação						
Departamentalização						
Divisão do trabalho						

Figura 1. Componentes da estrutura organizacional

A figura 1 expõe as possíveis variações dos elementos constituintes de uma estrutura organizacional, segundo os autores com maior propriedade sobre o tema. Como se observa, os componentes coordenação e centralização estão presentes na maioria absoluta das abordagens teóricas aqui consideradas, enquanto que as noções sobre departamentalização e divisão do trabalho são contempladas apenas por dois teóricos cada uma. Destaca-se ainda que o maior nível de consenso entre os autores estudados está entre Hatch (2006) e Bowditch e Buono (2011), visto que ambos consideraram os mesmos quatro elementos constitutivos. Por outro lado, ressalta-se que os componentes apontados por Stoner e Freeman (1999) e Mintzberg (2003) apresentam a menor concordância em relação aos demais teóricos.

Vale ressaltar que os diversos tipos de estrutura organizacional são sempre resultantes dos diferentes arranjos e combinações entre esses componentes (WAGNER III; HOLLENBECK, 2009). Por essa razão, constata-se que nenhum dos seus elementos se apresenta na organização de forma dicotômica, presentes ou ausentes, porém são verificados mediante níveis gradativos de presença, dispostos sob a forma de um *continuum* (BOWDITCH; BUONO, 2011).

Do elenco listado no quadro exposto, dado que os componentes departamentalização e divisão do trabalho guardam relação com a abordagem sobre a complexidade em Hall (2004), Hatch (2006) e Bowditch e Buono (2011), bem como o componente formalização insere-se nas discussões sobre a coordenação, especialmente em Wagner III e Hollenbeck (2009), considera-se para efeito de análise nesse trabalho, as seguintes subcategorias de estrutura organizacional: *complexidade, coordenação/controle e centralização*.

2.1.1 Complexidade

O componente *complexidade* é identificado na reprodução da diferenciação

organizacional, percebida por meio do processo de divisão do trabalho e do número de níveis hierárquicos. Para Hatch (2006) e Bowditch e Buono (2011), a complexidade está associada ao conceito de diferenciação, seja ela horizontal ou vertical. Além desses sentidos de diferenciação, Hall (2004) admite também a dispersão espacial como outra dimensão da complexidade. Dessa forma, quanto mais diferenciada a organização horizontal e verticalmente, mais complexa ela será.

Para Hall (2004, p.56), a diferenciação horizontal corresponde "a subdivisão das tarefas desempenhadas pela organização entre seus membros". Essas tarefas podem ser organizadas de tal forma que apenas um especialista possa executá-la ou de outro modo, fragmentadas de maneira que qualquer pessoa possa realizá-las. Em relação à diferenciação vertical, o autor entende que ela ocorre na medida da estratificação da hierarquia e favorece a distribuição da autoridade em diferentes níveis organizacionais. Complementando, Hatch (2006) diz que a diferenciação horizontal também pode ser medida pela quantidade de diferentes departamentos na organização e a diferenciação vertical pelo número de níveis intermediários entre a posição mais alta e a mais baixa na hierarquia da organização.

Em se tratando da dispersão espacial, Hall (2004, p.58) considera que ela pode ser uma forma de diferenciação, visto que está associada à distribuição de pessoas e atividades "conforme suas funções horizontais ou verticais, pela separação dos centros de poder ou das tarefas". O autor explica que não ocorrem variações intra-organizacionais no mesmo sentido e com a mesma intensidade quanto ao grau de complexidade percebido nesses diferentes eixos. Para Hall (2004, p.66-67) "as organizações com uma intensa subdivisão do trabalho tendem a ter menos diferenciação vertical. As que contam com diferenciação horizontal por especialistas geralmente têm hierarquias mais estratificadas".

A divisão do trabalho refere-se à atribuição de diferentes tarefas a diferentes pessoas ou grupos. De forma específica Stoner e Freeman (1999, p.230) consideraram como o "agrupamento, em departamentos, de atividades de trabalho que sejam semelhantes ou logicamente conectadas". De acordo com Hatch (2006) a divisão do trabalho permite identificar a distribuição de responsabilidades, bem como o agrupamento de tarefas entre os membros, dentro das unidades funcionais na organização. Desse modo, surge no âmbito organizacional a diferenciação horizontal, responsável pelo agrupamento em departamentos de atividades fragmentadas, o que justifica dizer que a departamentalização é decorrente da divisão do trabalho. Em razão dessa compreensão, Wagner III e Hollenbeck (2009) referem-se à departamentalização como o modo de agrupamento das pessoas dentro da organização.

Para Wagner III e Hollenbeck (2009), quando o agrupamento das pessoas ocorrer por similaridade da função, tem-se uma departamentalização funcional e quando ocorrer conforme o fluxo de trabalho, tem-se uma departamentalização divisional. Segundo Stoner e Freeman (1999), Hatch (2006) e Wagner III e Hollenbeck (2009), as estruturas funcionais são organizadas conforme a departamentalização funcional e caracterizam-se pela inflexibilidade, baixos custos operacionais e pela centralização, pois sua capacidade de reação é lenta. No

entanto, as estruturas divisionais, cuja departamentalização obedece à lógica do fluxo de trabalho, são estruturas relativamente descentralizadas, flexíveis e com altos custos operacionais. Podem ter o seu agrupamento por similaridade de produto, localização geográfica ou clientes, a depender de critérios estabelecidos pela organização.

Hatch (2006) ressalta que as estruturas divisionais podem ser entendidas como um conjunto de estruturas funcionais, em que cada divisão, atendendo ao critério adotado (produto, localização geográfica ou clientes), funciona de certa forma como outra empresa. Sob essa ótica, Stoner e Freeman (1999, p. 234) afirmaram que "o chefe de divisão concentra-se principalmente nas operações de sua divisão, é responsável pelos lucros ou prejuízos, e pode até mesmo competir com outras unidades da mesma empresa". Contudo, essa autonomia é relativa, visto que somente decisões táticas e operacionais são tomadas a nível divisional, estando as decisões estratégicas, sob a responsabilidade da hierarquia superior à divisão.

Apesar de essas configurações organizacionais parecerem suficientes, Stoner e Freeman (1999) sinalizam que o agrupamento de pessoas na organização, além de ser estruturado por funcionalidade e por produto, área ou clientes, pode também, ao mesmo tempo usufruir desses dois modos de departamentalização, como possibilita a estrutura matricial. Esse tipo de estrutura reúne características das estruturas funcional e divisional, de tal modo que permite a coexistência no mesmo nível hierárquico, de chefes de função (*marketing*, produção etc.) e de chefes de divisão (produto, cliente ou localização geográfica), estando os demais funcionários, subordinados a ambos os chefes, devendo dirigir-se a eles conforme o assunto a ser tratado.

2.1.2 Coordenação e controle

A *coordenação e controle* refere-se aos instrumentos, formais ou informais, utilizados para que as tarefas realizadas na organização sejam devidamente integradas, implicando entre tantas formas de trabalho, o controle direto ou indireto de resultados. Para Stoner e Freeman (1999, p.237) a coordenação refere-se ao "processo de integrar objetivos e atividades de unidades de trabalho separadas (departamentos ou áreas funcionais) com o objetivo de realizar com eficácia os objetivos da organização". Já Wagner III e Hollenbeck (2009, p 301) afirmam que a coordenação "é um processo no qual as ações, de outro modo desordenadas, são integradas de forma a produzir um resultado desejado".

No entender de Mintzberg (2003, p. 11), "a estrutura envolve duas exigências fundamentais: a divisão do trabalho em diferentes tarefas e a consecução da coordenação entre tais tarefas". Para o autor, estruturar uma organização consiste, fundamentalmente, em dividir tarefas (diferenciação) e coordená-las (integração). Uma vez que haja diferenciação, é necessário haver coordenação. Na visão de Mintzberg (2003) a operacionalização da coordenação com vistas à integração de esforços na organização se dá por meio dos seguintes mecanismos básicos:

- **Ajustamento mútuo**

- Coordenação obtida pelo simples processo de comunicação informal ou pela

troca direta de informações entre os membros da organização;

- **Supervisão direta**

- Ocorre quando uma pessoa assume a responsabilidade pelas atividades de um grupo de pessoas, dando a elas instruções e monitorando suas ações;

- **Padronização**

- Coordenação por meio de padrões e procedimentos pré-estabelecidos. Pode ocorrer por meio da *padronização das habilidades* (especificação do tipo de treinamento necessário para executar o trabalho), da *padronização do processo de trabalho* (especificação ou programação das sequências do trabalho) e *padronização das saídas* (especificação dos resultados de trabalho esperados).

Sendo a padronização uma forma de coordenação na qual as regras e procedimentos são formalizados, é correto pensar na **formalização** também como uma forma de se obter coordenação e controle. Hall (2004, p.68) afirma que a formalização contempla "as normas e procedimentos concebidos para lidar com as contingências enfrentadas pela organização" e de igual modo, Wagner III e Hollenbeck (2009, p.309) admitem a formalização como "o processo de planejar regulamentos e padrões que possam ser utilizados para controlar o comportamento organizacional". A esse respeito, Hatch (2006) e Bowditch e Buono (2011) também julgaram a formalização como o grau em que são padronizadas e explícitas as regras, normas, políticas e procedimentos que coordenam as atividades dos cargos.

Entretanto, apesar das evidências dessa relação entre padronização e formalização, é preciso considerar que nem sempre a formalização está associada à padronização. Silva (2000), ao discutir mudanças no controle organizacional de uma siderúrgica, demonstra através de estudo empírico a relatividade dessa relação. Porém, autores como Wagner III e Hollenbeck (2009), fazem essa associação baseados nos mecanismos básicos de coordenação de Mintzberg (2003), sobre os quais concebem a partir dos processos de padronização, três tipos de formalização: a *formalização por cargo*, que documenta a sequência de etapas a ser seguida na consecução do trabalho; a *formalização por fluxo de trabalho*, que registra as metas para o fluxo de trabalho; e a *formalização por regras*, referente à documentação geral de regras norteadoras do comportamento dos membros da organização.

Wagner III e Hollenbeck (2009) ainda chamam a atenção para outros veículos, além da formalização, capazes de promover a padronização e que também se constituem em formas de coordenação nas organizações, quais sejam a *profissionalização*, o *treinamento* e a *socialização*. A profissionalização refere-se ao processo de contratação de profissionais previamente habilitados, que atendam aos padrões exigidos pela organização. O treinamento promovido pela organização é responsável por capacitar seus membros, dando-lhes as habilidades necessárias para o desempenho de uma função. Já a socialização diz respeito ao variado e muitas vezes sutil, processo de doutrinação a que os membros da organização são submetidos ao serem contratados.

2.1.3 Centralização

A *centralização* está diretamente associada ao processo decisório da

organização, logo, diz respeito à concentração e distribuição de poder entre os níveis organizacionais (HALL, 2004; HATCH, 2006). Nesse sentido, a possibilidade de centralização ou descentralização de uma estrutura dependerá do quanto o poder estará centralizado sob a posse de poucos ou repartido entre muitos. Da mesma maneira Wagner III e Hollenbeck (2009, p. 316) entendem a centralização como "a concentração de autoridade e decisão na cúpula de uma empresa" e da mesma forma Bowditch e Buono (2011), referem-se a este componente organizacional como o local da autoridade para tomada de decisões na organização.

Hall (2004) salienta que além da centralização ser sistematicamente associada à questão da tomada de decisão, ela também pode se referir à maneira pela qual as atividades são avaliadas. Assim, independentemente do nível organizacional em que as decisões sejam tomadas, haverá centralização, quando a avaliação for efetuada por pessoas no topo da organização. Um dado em relação a essa questão é que a imagem que a organização tem de seus membros, a qual pode ser revelada por intermédio da centralização. Hall (2004, p. 82) afirma que "quando altamente centralizada, não há confiança no pessoal para que tomem decisões ou se auto-avaliem". Ao contrário, as organizações menos centralizadas indicam abertura e confiança por parte da direção, favorecendo a autonomia dos seus membros.

De outro modo, conforme o dizer de Hall (2004), a centralização favorece o processo de coordenação das organizações. Hatch (2006, p.169) é adepta desse parecer e acrescenta ainda que os "estudos sobre centralização mostram que a quantidade de comunicação, comprometimento, e satisfação tendem a ser maior em organizações descentralizadas, mas a coordenação e controle são mais difíceis de se realizar".

Nessa seção foram apresentados os elementos e as características dos componentes de uma estrutura organizacional, dando-se destaque para a centralização, a coordenação e a complexidade, como elementos representativos, inclusive, para outras nomenclaturas sobrepostas pelos autores ao se referirem sobre o tema. A exemplo da utilização do termo *formalização* por Hall (2004), Hatch (2006) e Bowditch e Buono (2011) para referir-se a aspectos possíveis de serem concentrados na variável *coordenação*. Assim também, o uso dos termos *departamentalização* mencionado por Stoner e Freeman (1999) e Wagner III e Hollenbeck (2009) e *divisão do trabalho* adotado por Stoner e Freeman (1999) e Mintzberg (2003) com significados apropriados e convergentes para a variável *complexidade*.

3 Uma possível referência para análise das estruturas organizacionais

Os fundamentos teóricos aqui expostos possibilitaram a simulação de um modelo de análise discriminando as dimensões da estrutura organizacional, os seus respectivos componentes e para cada um deles, os seus atributos constitutivos. No entanto, para que não ocorra ambiguidade com relação aos termos e seus respectivos usos, Babbie (1998) alerta que uma pesquisa científica necessita de precisão na definição de suas categorias de análise. Kerlinger (1980) ao tratar o

assunto, afirma que as categorias de análise podem ser definidas sob as formas constitutiva e operacional. Para o autor, as definições constitutivas têm apenas o sentido denotativo e, portanto, são insuficientes para atender às especificidades das pesquisas científicas. Daí a necessidade de estabelecer as definições operacionais, pois estas atribuem significado para a categoria de análise que, por intermédio de seus indicadores, é possível observá-la e medi-la empiricamente.

Assim, de modo a garantir uma correta conceitualização, como advertem Quivy & Campenhoudt (2008), apresenta-se a seguir, as definições constitutivas e operacionais utilizadas no argumento deste trabalho para a variável estrutura organizacional:

Definição constitutiva

Relacionamento entre as partes de um todo organizado, cujo somatório total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido, organizado e coordenado gera uma rede relativamente estável de interdependências entre pessoas e tarefas na organização (STONER; FREEMAN, 1999; MINTZBERG, 2003; HATCH, 2006; WAGNER III; HOLLENBECK, 2009).

Definição operacional

A operacionalização dessa categoria de análise se dá mediante a descrição das dimensões complexidade, centralização e coordenação das áreas responsáveis pela EAD nas instituições que vierem a ser objeto de estudo. Cada uma delas traz consigo um conjunto de marcas distintivas e que podem ser verificadas na realidade mediante a compreensão dos seus atributos expressos. A figura 2 demonstra a configuração dessas dimensões de acordo com o detalhamento de seus componentes e respectivos atributos.

Dimensões	Componentes	Atributos
Complexidade	Divisão do trabalho	Gera diferenciação horizontal a partir da decomposição de tarefas complexas em partes e entre membros da organização.
	Hierarquia	Gera diferenciação vertical a partir da estratificação de autoridade em diferentes níveis organizacionais.
	Departamentalização	Concentra o agrupamento de atividades de trabalho que sejam semelhantes ou logicamente conectadas.
Centralização	Tomada de decisão	Manifesta o nível de autoridade e o grau de participação dos membros da organização no processo decisório.
	Avaliação de resultados	Indica a competência hierárquica para definição de parâmetros mensuração de desempenho.

Coordenação	Comunicação		Reflete os diferentes canais de interação utilizados no âmbito da organização.
	Sistemas de controle	Ajuste mútuo	Favorece relações de trabalho por meio da troca de informações via canais de comunicação diversos.
		Supervisão direta	Responsabiliza um indivíduo quanto ao controle das atividades de determinado grupo funcional na organização.
		Padronização	Estabelece referenciais e procedimentos para os processos de trabalho, considerando as habilidades necessárias e os resultados esperados.
		Formalização	Demonstra o grau em que são padronizadas e explícitas as regras, normas, políticas e procedimentos que coordenam as atividades dos cargos.

Figura 2. Definição operacional da estrutura organizacional

O modelo de análise adotado atribui para cada componente das dimensões analíticas, referências que balizarão a avaliação do grau de estruturação das áreas responsáveis pela EAD em instituições que venham a ser selecionadas para investigação. Para efeito de reconhecimento dessas variáveis, formulou-se a Figura 3 com a demonstração das suas disposições em relação aos valores balizadores estabelecidos.

Dimensões	Componentes	Referências
Complexidade	Divisão do trabalho	Clara
		Difusa
	Hierarquia (níveis)	Poucos
		Médio
		Muitos
	Departamentalização	Funcional
Divisional		
Matricial		
Centralização	Tomada de decisão	Centralizada
		Descentralizada
	Avaliação dos resultados	Centralizada
		Descentralizada
Coordenação	Comunicação	Formal
		Informal
	Sistemas de Controle	Ajuste mútuo
		Supervisão direta
		Formalização

Figura 3. Referências analíticas para as dimensões estruturais

4 Considerações Finais

As discussões aqui realizadas possuem como fator propulsor a percepção da diversidade e complexidade de práticas administrativas no campo da educação a distância. A construção de novos modelos e concepções teóricas nesse segmento constitui-se tema instigante para uma modalidade de ensino ainda carente de estudos relacionados ao campo da gestão. Constata-se essa, decorrente, de um lado, da própria juventude das instituições de ensino superior voltadas para a EAD, especialmente no Brasil e de outro, a consequente, incipiência de pesquisas científicas em geral direcionadas para esse segmento educacional, em que pese seja inegável sua relevância política, social e mesmo ideológica.

No que diz respeito ao ensino superior, desde o início da década de 1990, o Ministério da Educação, assumindo uma postura permanente de expansão da educação superior, por meio de determinadas políticas públicas, vem demonstrando evidentes esforços para democratizar e ampliar o acesso a esse nível, tendo em vista o cumprimento do próprio Plano Nacional de Educação – PNE. Como resultado, a proliferação de grande diversidade de formatos organizacionais entre as instituições de ensino, pressionadas a se adaptar para cumprir exigências de eficiência e eficácia, para as quais nem sempre parecem estar preparadas, em função da dinâmica das políticas públicas educacionais de avaliação em constante reformulação.

As abordagens aqui realizadas sobre a estrutura organizacional, suas concepções e componentes, culminam e subsidiam a construção de um quadro de referência, julgado adequado para análise e descrição das configurações estruturais de setores responsáveis pela EAD nas instituições de ensino superior promotoras de cursos a distância no Brasil. Uma vez conhecidas essas referências, assim com o seu modo de aplicação, os gestores da área poderão passar a se posicionar com mais propriedade sobre o modo de funcionamento e estruturação organizacional adotada.

Imprescindível, portanto, o referencial proposto para análise, uma vez que oferece objetivas condições para se averiguar como se comportam e se inter-relacionam os diversos componentes e dimensões oriundos dos fundamentos teóricos sobre a estrutura organizacional. Acredita-se que o quadro de referência concebido venha a se constituir ao mesmo tempo em base e campo fértil para o desenvolvimento de uma agenda de pesquisas empíricas, especialmente aquelas cujos propósitos estejam relacionados à eficácia da gestão da educação a distância, mediante a sua configuração nas instituições de ensino superior. Um possível estudo nessa direção poderia pretender analisar a relação entre as configurações das gestões de cursos a distância de administração e os seus conceitos definidos pelo Exame Nacional de Desempenho do Estudante, por exemplo.

As referências dispostas nas Figuras 2 e 3 permitem ainda diferentes alternativas para o desenvolvimento e aplicação de processos de autoavaliação e gestão das instituições de ensino atuantes no campo da EAD. Os atributos de cada um dos componentes das dimensões estruturais, uma vez observados pelos

gestores educacionais, podem possibilitar a compreensão do quanto os agrupamentos de atividades manifestos na diferenciação horizontal e vertical da instituição estão adequados às demandas dos seus cursos em termos de tecnologias, metodologias, tutoria, materiais didáticos, logística, entre outros. Podem permitir o julgamento do quanto os centros de decisão estão centralizados ou descentralizados em relação ao compasso do fluxo e rotinas de trabalho, se não seria adequada a composição de equipes com autonomia para autogestão. Possibilitariam ainda, as análises relativas aos modos de comandos intraorganizacionais, se informais ou formais, com a perspectiva de que sejam reorientadas as diretrizes de trabalho de acordo com as lideranças instituídas e com os níveis de padronização necessários ao atendimento das dinâmicas demandas da educação a distância.

Frente a esse contexto, acredita-se que a presente investigação possa preencher alguma das lacunas assinaladas e venha a contribuir para o aprofundamento das discussões na área do conhecimento da gestão das organizações de ensino superior, e não somente das escolhas tecnológicas ou modelos pedagógicos, embora seja necessário reconhecer que os modelos de gestão, influenciam tanto as escolhas pedagógicas como as tecnológicas. Da mesma maneira, espera-se contribuir para que os órgãos reguladores da educação brasileira, mormente, da educação a distância, estabeleçam políticas específicas no sentido de viabilizar a incorporação de componentes estruturais e sistêmicos comprovadamente bem sucedidos ou eficazes, com vistas a um elevado nivelamento das instituições de ensino em relação aos modos como se organizam.

Referências

Babbie, Earl. (1998). *The practice of social research*. California: *Wadsworth Publishing company*.

Bayma, Fátima. (2006). A contribuição estratégica da educação. In: BAYMA, Fátima (Org.). *Tecnologia da informação e da comunicação: desafios e propostas estratégicas para o desenvolvimento dos negócios*. São Paulo: Pearson Prentice Hall: FGV.

Belloni, Maria Luiza. *Educação a distância*. 5.ed. Campinas: Autores Associados, 2009.

Bowditch, James L.; Buono, Anthony F. (2011). *Elementos de comportamento organizacional*. São Paulo: Pioneira.

Brasil. (2005). *Decreto nº 5622*, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

- Daft, R. (2008). *Organizações: teoria e projetos*. 2. ed. São Paulo: Cengage.
- Demo, Pedro. (2000). *Conhecer e Aprender: sabedoria dos limites e desafios*. Porto Alegre: ARTMED.
- Hall, Richard H. (2004). *Organizações – Estruturas, Processos e Resultados*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall.
- Hampton, David R. (1983). *Administração contemporânea*. São Paulo: McGraw-Hill.
- Hatch, M. J. (2006). *Organization Theory: modern, symbolic and postmodern perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Keegan, D. J. (1983). *Theoretical Principles of Distance Education*. London: Routledge, p. 22-38. Recuperado em 15 de outubro de 2011, de <http://www.abed.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?UserActiveTemplate=1por&inford=23&sid=69>.
- Kerlinger, Fred N. (1980). *Metodologia da pesquisa em ciências sociais*. São Paulo: EDUSP.
- Mintzberg, Henry. (2003). *Criando organizações eficazes*. São Paulo: Atlas.
- Moore, M; Kearsley, G. (2007). *Educação a distância: uma visão integrada*. São Paulo: Thompson.
- Morgan, G.; Burrell, G. (1979). *Sociological paradigms of corporate life*. London: Heinemann.
- Quivy, Raymond; Campenhout, Luc Van. (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5ª edição. Lisboa: Gradiva.
- Rodrigues, Andrea Leite. (2008). Tensões entre econômico e social: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. *Revista de Administração de Empresas*, 48 (2), 37-50.
- Stoner, J. A. F.; Freeman, R. E. (1999). *Administração*. Rio de Janeiro: Prentice-Hall, 1999.
- Wagner III, J. A.; Hollenbeck, J. R. (2009). *Comportamento organizacional: criando vantagem competitiva*. São Paulo: Saraiva.