



**ÉRIKA LOUREIRO BORBA**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA  
DE ENSINO A DISTÂNCIA: O CASO DE DOIS  
CURSOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
LAVRAS**

**LAVRAS - MG**

**2013**

**ÉRIKA LOUREIRO BORBA**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO A  
DISTÂNCIA: O CASO DE DOIS CURSOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE LAVRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

Orientadora

Dra. Patrícia Aparecida Ferreira

**LAVRAS - MG  
2013**

**Ficha Catalográfica Elaborada pela Divisão de Processos Técnicos da  
Biblioteca da UFLA**

Borba, Érika Loureiro.

A implementação da Política Pública de Ensino a Distância : o caso de dois cursos da Universidade Federal de Lavras / Érika Loureiro Borba. – Lavras : UFLA, 2013.

135 p. : il.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2013.

Orientador: Patrícia Aparecida Ferreira.

Bibliografia.

1. Gestão de organizações públicas. 2. Administração pública. 3. Educação. I. Universidade Federal de Lavras. II. Título.

CDD – 379.118

**ÉRIKA LOUREIRO BORBA**

**A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO A  
DISTÂNCIA: O CASO DE DOIS CURSOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE LAVRAS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, área de concentração em Gestão de Organizações Públicas, para obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 24 de julho de 2013

Dra. Mônica Desidério UFSJ

Dr. Dany Flávio Tonelli UFLA

Dra. Patrícia Aparecida Ferreira  
Orientadora

**LAVRAS - MG  
2013**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por ter me permitido chegar ao final desta jornada.

Aos meus pais, Valéria e Paulo Celso, e vovó Ieda que sempre torceram e me incentivaram para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

Aos meus irmãos, Henderson e Peterson pelo carinho e apoio.

À Kelly e Maria Shirley pelo apoio incondicional e por compartilharem diariamente de minhas alegrias e tristezas ao longo desta caminhada.

À Professora Patrícia Aparecida Ferreira pela paciência na orientação e incentivo que tornaram possível a conclusão desta pesquisa.

A todos os professores do curso, que foram tão importantes na minha vida acadêmica em especial o Professor José Roberto Pereira.

Aos amigos e colegas, pelo incentivo e pelo apoio constantes.

À Universidade Federal de Lavras (UFLA) e ao Departamento de Administração, pela oportunidade concedida para realização do mestrado.

## RESUMO

Uma política pública representa um conjunto de ações, cujo objetivo principal é a resolução ou minimização de um problema de âmbito coletivo, podendo ser desenvolvida tanto pela esfera governamental quanto pela esfera privada. Assim, a construção de uma política pública reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos no âmbito das esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo e, com relação às políticas educacionais, esta lógica não foi diferente. Dentre os grandes campos de políticas públicas destaca-se a educação como um instrumento elementar para a capacitação dos cidadãos. Este estudo se dedica à análise da política pública de ensino a distância com foco na implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português desenvolvidos pelo Centro de Educação a Distância da Universidade Federal de Lavras em parceria com a Universidade Aberta do Brasil, com o objetivo de compreender o processo de implementação segundo a percepção de diferentes atores pertencentes ao quadro da Universidade, que estão envolvidos com a implementação dos cursos, e os coordenadores dos polos de apoio presencial dos municípios onde os mesmos são ofertados. Como delimitação do percurso teórico-metodológico, optou-se pelo foco interpretativista das ações e pela aplicação dos métodos de estudo de caso e entrevista semiestruturada com os atores que atuam neste processo de implementação.

Palavras-chave: Gestão de organizações públicas. Educação. Administração pública.

## **ABSTRACT**

A policy is a set of actions, whose main objective is the minimization or resolution of a problem of the collective, being developed by both governmental sphere as the private sphere. Thus, the construction of a public policy reflects the conflicts of interests and arrangements made within the spheres of power that pervade the institutions of state and society as a whole and with respect to educational policies, this logic was no different. Among the major fields of public policy highlights the elementary education as a tool for the empowerment of citizens. This study is dedicated to the analysis of public policy for distance education focusing on implementation of courses in Public Administration and Languages-Portuguese developed by the Centre for Distance Education, Federal University of Lavras in partnership with the Open University of Brazil, with the objective to understand the implementation process as perceived by different actors belonging to the staff of the University who are involved with the implementation of the courses, and the coordinators of the support poles face the municipalities where they are offered. How delineation of theoretical and methodological route, it was decided to focus interpretive actions and the application of the methods of case study and semi structured interviews with the actors involved in this implementation process.

**Keywords:** Management of public organizations. Education. Public administration.

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 Entrevistas.....	76
Tabela 2 Análise comparativa dos cursos.....	118

## **LISTA DE SIGLAS**

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEAD/UFLA	Centro de Educação a Distância da Universidade Federal de Lavras
EAD	Ensino a Distância
MEC	Ministério da Educação
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PNE	Plano Nacional de Educação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFLA	Universidade Federal de Lavras

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>OBJETIVO GERAL</b> .....	15
<b>2.1</b>	<b>Objetivos específicos</b> .....	15
<b>3</b>	<b>JUSTIFICATIVA DO ESTUDO</b> .....	16
<b>4</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	18
<b>4.1</b>	<b>Interesse público, políticas e gestão pública</b> .....	19
<b>4.2</b>	<b>Políticas públicas</b> .....	28
<b>4.2.1</b>	<b>Tipologias e modelos de políticas públicas</b> .....	34
<b>4.2.2</b>	<b>Ciclo de políticas públicas e atores</b> .....	43
<b>4.2.3</b>	<b>A fase de implementação de uma política pública</b> .....	51
<b>4.3</b>	<b>A política de educação no Brasil</b> .....	60
<b>4.3.1</b>	<b>A política de ensino a distância</b> .....	63
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	72
<b>6</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS</b> .....	78
<b>6.1</b>	<b>Os cursos de Administração Pública e Letras-Português do CEAD/UFLA</b> .....	86
<b>6.2</b>	<b>O processo de implementação dos cursos de Administração Pública e de Letras-Português do CEAD/UFLA</b> .....	91
<b>6.3</b>	<b>As diferenças e aproximações dos processos de implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português do CEAD/UFLA</b> .....	115
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	120
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	124
	<b>ANEXOS</b> .....	133
	<b>ANEXO 1</b> .....	134
	<b>ANEXO 2</b> .....	137
	<b>ANEXO 3</b> .....	140

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública representa um instrumento do governo que tem como principal objetivo a utilização dos recursos estatais para promover o bem comum. Para que este bem comum seja contemplado é necessário que os gestores públicos pautem suas condutas por valores democráticos e que compreendam o significado de interesse público, que diz respeito à busca de soluções para problemas coletivos mediante a participação de todos os atores, não apenas os estatais, de forma a tornar o objeto compartilhado, e que se promova o engajamento cívico.

Dentre as atividades estatais destaca-se a importância da gestão das políticas públicas que, em síntese, pode ser compreendida como um processo de identificação de um problema, formação da agenda governamental, formulação, implementação, avaliação e extinção. É necessário dizer que política e políticas públicas são dois termos que não se confundem, tendo em vista que o primeiro diz respeito ao poder de uma forma geral e o segundo trata da busca de solução específica para problemas públicos.

Assim, uma política pública representa um conjunto de ações, cujo objetivo principal é a resolução ou minimização de um problema de âmbito coletivo, podendo ser desenvolvida tanto pela esfera governamental quanto pela esfera privada.

Dentre os grandes campos de políticas públicas destaca-se a educação, que é considerada um instrumento elementar para a capacitação do cidadão para a política (SCHLEGEL, 2011), ou seja, colabora para torná-lo mais informado e participativo. As políticas públicas educacionais representam as decisões do governo que incidem no ambiente escolar (OLIVEIRA, 2010), seja este de ensino básico, médio, tecnológico ou superior.

A construção de uma política pública reflete os conflitos de interesses e os

arranjos feitos no âmbito das esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo e, com relação às políticas educacionais, esta lógica não foi diferente. Analisando os últimos governos federais, observa-se que o governo de Fernando Henrique Cardoso priorizou adequar as políticas educacionais à reforma do Estado brasileiro, como também alinhar-se com as orientações das instituições multilaterais, principalmente o Banco Mundial, que propunha pacotes de reformas educacionais que contemplavam: a priorização da educação primária; a descentralização e autonomia das instituições com relação à gestão e captação de recursos, enquanto o Estado deveria propor e fixar padrões de monitoramento de desempenho e facilitar a obtenção de insumos; a melhoria da eficácia da educação com ênfase nos aspectos administrativos; e a descentralização dos recursos para que os mesmos estivessem mais próximos da gestão das instituições a que foram destinados (BITTENCOURT, 2009).

No que diz respeito ao governo Lula, de acordo com Santos (2011), o primeiro mandato se pautou pela continuidade das reformas educacionais, iniciadas no governo Fernando Henrique Cardoso, firmadas com as agências internacionais e, posteriormente, foram implementadas algumas medidas como, por exemplo, a criação dos programas Universidade para Todos (PROUNI) e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização do Magistério (FUNDEB); e a criação do Plano Nacional de Educação (PNE), que tem como um dos eixos o desenvolvimento do ensino a distância no país.

A formulação de políticas públicas de educação superior se intensificou a partir do governo Lula, por meio de propostas que visavam garantir o acesso e a qualidade da educação para todos os cidadãos. Estas políticas estão inseridas no âmbito das políticas inclusivas compensatórias já que, segundo Aprile e Barone (2009), buscam corrigir as insuficiências das políticas universalistas,

equilibrando ações e medidas que favoreciam os grupos hegemônicos no que diz respeito aos bens sociais. Neste sentido, é possível dizer que a ampliação do acesso à educação favorece de maneira direta a redução das desigualdades sociais no país.

Diante desse contexto, o ensino a distância (EAD) passou a ser utilizado como uma ferramenta concreta de universalização e democratização do acesso ao ensino superior no país, atuando também como uma forma de combater as desigualdades regionais e minimizar o déficit educativo no país.

Segundo o Plano Nacional de Educação (PNE, 2001), a meta definida com relação ao ensino a distância para ser atingida até o ano de 2010 era a de estabelecer um sistema amplo e interativo com o objetivo de ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.

Neste cenário, por meio da articulação entre o Ministério da Educação (MEC), Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e as Secretarias dos Estados e Municípios, tornou-se possível o oferecimento de cursos de formação de professores, buscando atender às exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), como também cursos de formação superior e qualificação de pessoal visando o exercício de atividades gerenciais no âmbito da gestão pública brasileira.

O ensino a distância passou, então, a fazer parte da agenda governamental a partir da necessidade de elaboração de programas de incentivo para a área educacional desenvolvidos pelo poder público com o objetivo de reduzir as desigualdades do país através da ampliação do acesso à educação.

Por isso, foram desenvolvidos programas como, por exemplo, o programa de ampliação da oferta do ensino superior gratuito e de qualidade no Brasil; o Programa de Formação Inicial para Professores do Ensino Médio; projetos que

envolvem a produção de conteúdos educacionais digitais para as áreas de Matemática, Língua Portuguesa, Física, Química e Biologia do ensino médio; o projeto Universidade Aberta do Brasil (UAB) visando a expansão da educação superior a distância; o curso-piloto de Administração a Distância da Universidade Aberta do Brasil em parceria com o Ministério da Educação, Banco do Brasil e instituições federais e estaduais de ensino superior; o PROINFO, que promove o uso pedagógico de mídias eletrônicas nas escolas públicas do país; o projeto Escola Técnica Aberta do Brasil (E-TEC Brasil) que tem por objetivo a democratização do ensino técnico no país (GOMES, 2009); o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica.

É preciso considerar que apenas o esforço do governo federal em elaborar esses programas não garante que os mesmos sejam implementados de forma eficiente, eficaz e efetiva, uma vez que a execução local envolve também uma rede de atores que permeiam as universidades federais e os municípios responsáveis pelos polos de apoio presencial.

Sendo assim, este estudo se dedicará, principalmente, à análise da implementação dos cursos de Administração Pública, que faz parte do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), e Letras-Português, que integra o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, desenvolvidos pelo Centro de Educação a Distância da Universidade Federal de Lavras (CEAD/UFLA) em parceria com a Universidade Aberta do Brasil (UAB), com foco na identificação dos objetivos propostos inicialmente para tais cursos e posterior verificação acerca do cumprimento dos mesmos.

Para tal investigação, esta pesquisa buscará responder à seguinte questão: como é feita a implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português ofertados pelo Centro de Educação a Distância da Universidade Federal de Lavras na perspectiva dos implementadores?

Como delimitação do percurso teórico-metodológico, optou-se pelo foco interpretativista destas ações e pela aplicação dos métodos de estudo de caso e entrevista semiestruturada com os atores pertencentes ao quadro da UFLA que estão envolvidos com a implementação dos cursos, e os coordenadores dos polos de apoio presencial dos municípios onde os mesmos são ofertados.

## **2 OBJETIVO GERAL**

Compreender o processo de implementação da política de ensino a distância dos cursos de Administração Pública e Letras-Português na Universidade Federal de Lavras, segundo a percepção de diferentes atores pertencentes ao quadro da Universidade que estão envolvidos com a implementação dos cursos, e os coordenadores dos polos de apoio presencial dos municípios onde os mesmos são ofertados.

### **2.1 Objetivos específicos**

- Realizar uma análise documental de modo a identificar os objetivos, metas, entre outras questões macro, meso e micro que permeiam a formulação da política de ensino a distância dos cursos de Administração Pública e Letras-Português na Universidade Federal de Lavras;

- Identificar como os atores pertencentes ao quadro da Universidade Federal de Lavras que estão envolvidos com os cursos de Administração Pública e Letras-Português, e os coordenadores dos polos de apoio presencial nos municípios onde os cursos são ofertados compreendem a implementação da política de ensino a distância nos referidos cursos.

- Comparar os processos de implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português na Universidade Federal de Lavras.

### 3 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O ensino a distância, por ser uma modalidade que contribui para a ampliação do acesso à educação no país, tem sido estudado principalmente pela ótica pedagógica. Porém, como política pública, ainda existe uma carência de estudo sobre a temática por ser esta uma nova vertente da ação estatal em prol da educação.

Assim, compreender o tema sob a ótica das políticas públicas se faz relevante devido ao fato de que as ações de fomento ao ensino a distância foram integradas à agenda governamental, principalmente, a partir da promulgação da Constituição de 1988, que reforçou a posição da educação como um direito social e, com isso, impulsionou a democratização do ensino no país, onde os programas têm recebido grande quantidade de recursos para sua implementação. Desta forma, o foco na implementação dos programas se justifica tendo em vista que o sucesso dos mesmos depende essencialmente da ação dos implementadores, que devem estar preparados para serem capazes de mobilizar os recursos necessários para superar os problemas que possam surgir durante o processo de implementação.

No caso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública e do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, a implementação destes programas se dá por meio da formação de uma rede de atores que envolve o Ministério da Educação (MEC), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES), a Universidade Aberta do Brasil (UAB), as Universidades Públicas Federais, e as Secretarias de Educação dos Estados e Municípios onde os cursos são ofertados. A comparação entre os dois cursos se faz relevante por viabilizar a identificação de semelhanças e divergências ocorridas ao longo da implementação dos mesmos, por meio da percepção dos implementadores, principalmente no que diz respeito

aos problemas encontrados nesta etapa, ao nível de participação e de parceria entre os implementadores e às instituições envolvidas nesta etapa de tradução da política pública em ação.

É necessário ressaltar que este estudo parte de um olhar local, restrito à visão dos atores do quadro da Universidade Federal de Lavras e dos coordenadores de polos de apoio presencial. No entanto, esta visão micro poderá orientar outros estudos que contribuirão para ampliar a discussão do tema por meio de análises mais abrangentes.

Além disso, espera-se que os resultados desse estudo possam contribuir como o debate científico e com a compreensão das políticas públicas de ensino a distância, visto que há poucos estudos que envolvam esta temática sob o enfoque das políticas públicas.

#### **4 REFERENCIAL TEÓRICO**

A primeira parte dessa seção irá apresentar, inicialmente, a discussão conceitual acerca do interesse público e das políticas públicas com o objetivo de demonstrar como estes temas se aproximam e, posteriormente, como os mesmos sofrem influência direta da forma de gestão pública patrimonialista, burocrática, gerencial e societal norteadora das ações do Estado.

A discussão sobre a formulação de uma política pública está diretamente relacionada à análise e interpretação do que seja interesse público, já que a defesa do mesmo compõe o rol de justificativas para a criação de um Estado. Neste sentido, os modelos de gestão pública se diferenciam pela forma de interpretar o que seja interesse público e pelo envolvimento ou não dos cidadãos nesta discussão e, conseqüentemente, na discussão das políticas públicas.

A segunda parte define as políticas públicas e apresenta os seus modelos e tipologias. Será destacado o modelo do ciclo de políticas públicas tendo em vista que este estudo se pautará por esta perspectiva e, posteriormente, será dado enfoque à etapa da implementação das políticas públicas, que representa o ponto central deste estudo.

As políticas públicas representam conjuntos de ações que objetivam a resolução ou minimização de problemas presentes na sociedade e que demandam a intervenção estatal. As tipologias e modelos auxiliam na visualização dos elementos constitutivos de uma política pública. Já o ciclo de políticas públicas corresponde a uma sequência de fases que resultarão na constituição, implementação e avaliação de uma política onde a fase de implementação representa a etapa onde a política pública é efetivamente transformada de intenção para ação e, assim, é possível dizer que o sucesso ou não dos programas depende da capacidade dos implementadores em superar os obstáculos identificados durante este processo.

Já a terceira parte do referencial teórico apresenta a discussão acerca da política de educação no Brasil de forma a destacar, principalmente, a política de EAD do país.

As políticas públicas de fomento à educação no Brasil se intensificaram a partir da promulgação da Constituição de 1988 que instituiu a educação como um direito social. Neste contexto, as políticas públicas de ensino a distância passaram a integrar a agenda política governamental, representando uma tentativa de universalização de acesso da educação no território nacional.

#### **4.1 Interesse público, políticas e gestão pública**

A administração pública é um instrumento do governo na busca da utilização racional dos recursos do Estado para atingir fins determinados que visem à promoção do interesse público. Assim, esta percepção se relaciona diretamente com os interesses democráticos na medida em que representa uma ação para alcançar interesses que são comuns à coletividade e particulares ao mesmo tempo.

A democracia é discutida há cerca de 2.500 anos, com períodos de extinção e ressurgimento, o que demonstra sua característica gradativa de crescimento. Desta forma, Dahl (2001) afirma que a democracia foi inventada mais de uma vez e em diferentes lugares, sempre que se formaram condições favoráveis. Estas condições são denominadas pelo autor como a lógica da igualdade que se constitui quando um determinado número de membros de uma comunidade se articula para opinar em seu governo.

A teorização acerca da democracia contém alguns elementos chaves: o exercício de direitos, a participação política, o compromisso do homem democrático em relação a sua cidadania, a concepção de liberdade política e a forma de entender uma

sociedade política e participativa  
(BARBACENA, 2009, p.1).

Já o interesse público tem sido utilizado pelo Estado e pela administração pública como base de justificativas para decisões que envolvam conflitos de interesse, para celebrar acordos, contratos e convênios do Estado com organizações da sociedade civil e do mercado, para dirimir questões judiciais, bem como para justificar a formulação e implementação de uma política pública. Geralmente, tem sido compreendido como o interesse da maioria que sobrepõe ao interesse da minoria, ou mesmo, como aquele que corresponde ao bem comum.

No entanto, ao operacionalizar as decisões públicas, os gestores se deparam com sérias dificuldades em compreender o conceito de interesse público. A compreensão deste precisa ser aberta e clara a toda a comunidade para que seu objetivo se torne compartilhado e haja engajamento cívico, já que o mesmo deve refletir os anseios da sociedade civil no sentido de promover o bem estar social. Buscar esta clareza conceitual é de grande relevância para a administração pública e para os gestores públicos e sociais, porque este conceito está intimamente relacionado com a expansão do Estado e com as formas de expressão da sociedade civil.

O interesse público, de acordo com Tocqueville (1987), é uma característica do regime democrático, principalmente porque diz respeito à busca de soluções para problemas coletivos e que dependem diretamente da articulação entre o público e o privado. Neste sentido, segundo Harmon (1969) apud Oliveira (2012, p.25), “o interesse público é definido como o resultado da competição entre a pluralidade de grupos com interesses múltiplos”. Assim, a apuração do interesse público depende diretamente de mecanismos de participação que envolvem o processo decisório de formulação de políticas.

O interesse público bem compreendido significa dizer que cada

indivíduo deve ter a compreensão de sua responsabilidade em zelar pelo bem-estar da sociedade, por meio da ajuda mútua, e dispender parte de seu tempo para tratar de assuntos de interesse comum. Em sentido contrário, o interesse será mal compreendido, pois poderá refletir apenas o interesse privado de forma a não instigar a participação coletiva (TOCQUEVILLE, 1987).

Assim, segundo Barbacena (2009), a lógica do interesse bem compreendido passa pelo entendimento de que cada cidadão é responsável pela administração e fiscalização da coisa pública, ao mesmo tempo em que há participação política, revelando, assim, o grau de interdependência entre os indivíduos.

De acordo com Tocqueville (1987), na medida em que os cidadãos não se interessam pelo exercício de seus deveres políticos, os mesmos acabam por deixar à margem o interesse público para se aterem com mais afinco a metas pessoais.

O grau de participação da sociedade nas questões políticas, incluindo as políticas públicas, como também na defesa do interesse público, se relaciona de forma direta com a maneira com que esta sociedade exterioriza suas formas e parâmetros de funcionamento e organização.

Neste sentido, Tenório (2004), embasado pela teoria crítica, diz sobre a necessidade de mudança do atual paradigma positivista para uma nova configuração que considere mais a dimensão pessoal e contemple a emancipação do indivíduo. Para tal, o autor recorre a Habermas e sua teoria da ação comunicativa, que tem como principal característica o predomínio do diálogo entre os atores sociais de forma igualitária para a resolução de problemas comuns.

A vontade comum assinalada pelo discurso habermasiano significa encontrar um ponto de convergência entre os interesses que se aproximem da oferta de condições iguais a

todos os integrantes de uma sociedade. Ou seja, no desenvolvimento justo dos processos inerentes a cada tipo de gestão em pauta deve de se considerar o interesse público [...] (ZWICK, 2011, p.149).

Portanto, na interpretação do interesse público é preciso considerar se a ação ou fato atende a vários interesses de maneira simultânea, de forma a ser alcançado através de negociações entre os atores objetivando a buscar um acordo entre os mesmos, ou seja, não deve representar uma imposição de um interesse ou de um grupo sobre os demais.

Neste sentido, para que o Estado contemple o interesse público de forma plena, é necessário que o mesmo se posicione como uma instituição neutra para que as políticas públicas e demais ações sejam direcionadas para o alcance e/ou proteção dos interesses de toda a sociedade.

No momento em que o Estado se posiciona como uma instituição a serviço da classe dominante, suas ações, conseqüentemente, passam a refletir os interesses específicos desta classe, indo em direção contrária à proteção do bem comum, que representa um de seus objetivos principais.

Superado o esclarecimento acerca do interesse público, é relevante dizer que a principal função do governo é a produção da política pública e, por isso, torna-se imprescindível que os indivíduos atuantes no setor público desenvolvam habilidades que lhes permitam avaliar a eficácia e a eficiência destas políticas, com o objetivo de melhor conduzi-las dentro dos parâmetros dos valores e necessidades da sociedade. Desta forma, a política pública pode ser entendida como um compromisso público que objetiva desenvolver determinadas ações em áreas diversas, buscando garantir os direitos sociais (RAULI, 2007). Elas envolvem mais de uma decisão e demandam uma seqüência de ações estratégicas para sua implementação (RUA, 1997).

Sendo assim, o interesse público e as políticas públicas estão

imbricados, no sentido de que ambos sofrem influência direta do modelo de gestão pública adotado pelo Estado, como também por possuírem a mesma finalidade, que é a produção do bem comum. Outro fator de conexão entre interesse público e política pública é que o primeiro funciona como orientador de valor na realização das ações estatais, onde a segunda está inserida.

Por isso, o “homem administrativo” clássico deve ser substituído por um analista político mais racional e influente, engajado no combate de velhas práticas de governo como, por exemplo, o assistencialismo e o patrimonialismo (DENHART, 2012).

A gestão patrimonialista advém do patriarcalismo, onde as tomadas de decisão se dão conforme o entendimento do gestor de acordo com suas intenções pessoais e, por isso, a administração estatal se torna uma forma de gestão de cunho pessoal, inexistindo diferença entre esfera pública e esfera privada (WEBER, 2004; FAORO, 2008).

Portanto, na perspectiva de Faoro (2008), o patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal na figura do gestor público, promovendo a oportunidade de ascensão política, ora se utilizando do prestígio, ora reprimindo transtornos que buscam romper com o sistema de controle. Algumas políticas atuais refletem estes traços e, por isso, não representam o interesse público em sua essência, já que a formulação das mesmas depende da escolha livre do gestor público, que se baseia apenas em suas convicções pessoais e as usa como mecanismos de manutenção do poder.

A administração pública sofreu significativa transformação com o desenvolvimento do modelo burocrático que, de acordo com Torres (2007), contribuiu para a melhora quantitativa e qualitativa da mesma.

São características da gestão burocrática: a hierarquia de comando, a primazia das normas, a impessoalidade, que visam à democratização das relações políticas e sociais como forma de romper com o patrimonialismo, a

centralização das decisões, a especialização técnica, a continuidade e o controle das ações (FERREIRA, 2011). Assim, esse sistema foi responsável pela racionalização do modo de vida do mundo na medida em que estabeleceu que, para atingir determinado fim, é preciso delimitar objetivos e meios para seu alcance (WEBER, 2004).

O conflito existente entre burocracia e democracia, sob a análise weberiana, se dá, principalmente, com relação à estrutura centralizante e hierarquizada da primeira que, em alguns casos, impede a ação dos demais atores sociais, restringindo a sua participação na elaboração de políticas públicas.

Como as decisões são concentradas em órgãos determinados e suas ações são pré-estabelecidas pelos grupos que os representam, a defesa do interesse público se vê prejudicada, já que se corre o risco deste diferir da vontade da maioria, aquela convencionada pelos cidadãos, para refletir os anseios dos grupos dominantes. Desta forma, “tanto as características quanto as vicissitudes da burocracia afetam a gestão das políticas públicas, merecendo destaque a especialização, que difundiu a ideia de que as políticas públicas são produtos estritamente tecnicistas, sendo, portanto, dominadas pelos burocratas” (FERREIRA, 2011, p. 63-64).

A burocracia, de forma geral, foi importante para a superação das mazelas dos governos clientelistas e patrimonialistas, mas ao mesmo tempo, segundo Saravia e Capelão (2000), gerou desajustes no que diz respeito às prestações de serviços que se tornaram de baixa qualidade, lentas, caras e pouco direcionadas à demanda real dos cidadãos.

O descontentamento com a prestação dos serviços no âmbito da gestão burocrática fomentou o desenvolvimento da administração pública gerencial, no início da década de 80, que se pautou pela introdução no aparato estatal de ideias e técnicas gerenciais advindas do setor privado que, na perspectiva de Fadul e

Silva (2008), tinham como objetivo desenvolver os conceitos de eficiência, eficácia, racionalidade e produtividade na condução das atividades estatais.

O gerencialismo tem por objetivos: melhorar as decisões estratégicas do governo, garantir o bom funcionamento dos mercados; impulsionar a autonomia e capacitação gerencial dos administradores públicos; assegurar a melhoria dos serviços prestados se pautando pela perspectiva do cidadão como consumidor; terceirizar os serviços públicos; a busca constante pela eficiência administrativa; separação das atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, ou seja, descentralização; incentivar a participação social nas instituições estatais apesar de manter o processo decisório centralizado (BRESSER-PEREIRA, 1998; PAES DE PAULA, 2005).

No que diz respeito à gestão das políticas públicas, segundo Ferreira (2011), a administração pública gerencial avançou no sentido de considerar a esfera pública não estatal como mais um espaço para a democratização dos processos decisórios relativos às políticas proporcionando, assim, maior poder àqueles que se encontram mais próximos dos cidadãos e, portanto, têm mais clareza no entendimento de suas necessidades.

Porém, a participação social no gerencialismo se restringe à esfera do discurso, porque as decisões são centralizadas, não garantindo formas efetivas de diálogo com a sociedade para a formulação de políticas públicas. Por isso, contemplou-se a necessidade de desenvolvimento de uma nova forma de gestão que considerasse a democratização do Estado (PAES DE PAULA, 2005; OLIVEIRA, 2009).

Assim, desenvolveu-se o conceito da gestão pública societal, que se aproxima da esfera pública não estatal, pela temática do interesse público, por considerar a sociedade como um ator importante cuja participação deve fundamentar os processos que culminarão na resolução de problemas coletivos.

A gestão societal, no contexto brasileiro, tem suas raízes no início da

década de 60 com os movimentos sociais. Seu projeto político enfatiza a participação social, procurando estruturar um projeto político que traga mudanças ao modelo de desenvolvimento brasileiro. Porém, diferente da gestão gerencial, ainda não há uma proposta de organização do aparelho do Estado e, sim, iniciativas locais de organização e de gestão pública (PAES DE PAULA, 2005).

Assim, Oliveira (2012) complementa Paes de Paula (2005) ao afirmar que o grande desafio que fomenta o debate a respeito da gestão social no Brasil é a busca de uma forma de administração que privilegie a participação da sociedade civil e resgate o verdadeiro sentido da cidadania. Segundo Tenório e Saravia (2006), a gestão social deve resgatar ainda a função básica da gestão pública, que é atender aos interesses da sociedade, ou seja, promover o interesse público.

Na perspectiva de França Filho (2008), a gestão social se apresenta como uma problemática da sociedade associada às demandas e necessidades sociais, buscando incluir a sociedade como um ator capaz, além do Estado, de gerir suas demandas, discutir e buscar o interesse público através da auto-organização.

Portanto, o interesse público é percebido de forma diferenciada no âmbito da gestão societal porque suas bases como dialogicidade, igualdade de participação, inclusão e autonomia dos indivíduos para discussão (TENÓRIO, 2008) favorecem o exercício da cidadania deliberativa de forma que o mesmo seja discutido e negociado pelo próprio grupo interessado em prol do bem comum. “Desta forma, esta orientação transcende os limites da descentralização das ações entre os níveis de governo, visto que os cidadãos fazem parte do processo de planejamento e implementação das políticas públicas” (FERREIRA, 2011, p. 67).

Vale destacar que os quatro modelos de gestão pública citados coexistem

no Brasil, ou seja, não estão restritos a um único período específico de forma que esta interação, segundo Filippim e Rossetto (2006), resulta em orientações teóricas e práticas que formam a base da realidade da administração pública brasileira.

No que diz respeito à formulação e implementação de políticas públicas, as gestões patrimonial e burocrática excluem a participação da sociedade civil por defenderem que esta função é exclusiva do Estado. Já o gerencialismo apresenta uma visão mercadocêntrica ao dizer que estas funções dependem diretamente da eficiência e otimização de recursos das organizações públicas. E a gestão societal busca integrar a sociedade civil e o Estado no exercício da formulação e implementação das políticas (FERREIRA, 2011; TEODÓSIO; SARAVIA, 2009).

Sendo assim, é preciso considerar que o cenário onde as atividades estatais se desenvolvem é dinâmico em decorrência da interação entre os atores sociais e o Estado. E que a democratização do espaço público foi facilitada pela globalização e pela evolução tecnológica, que reduziu as distâncias entre a sociedade e a efetivação das políticas devido à ampliação dos meios de participação (SARAVIA, 2006).

A ampliação da participação e a democratização demonstram a complexidade que envolve as relações políticas, especialmente ao tratar da articulação entre as três esferas: federal, estadual e municipal. Diante deste fato, a esfera pública não estatal ganhou mais visibilidade no que diz respeito aos processos de decisão por estar mais próxima dos cidadãos e, portanto, apresentar soluções mais efetivas e condizentes com a realidade social em questão.

Partindo desta mesma perspectiva, segundo Denhart (2012), uma política pública deve assegurar que seu conteúdo e ações sejam reflexos dos valores da sociedade a que se destina e que seus implementadores desenvolvam suas ações com moralidade.

Desta forma, é possível dizer que a principal função do governo está na produção das políticas públicas, e que as mesmas seguem a dinâmica do contexto social e político onde estão inseridas, principalmente, no que diz respeito à maior participação ou não dos cidadãos na sua elaboração, que deve sempre ter como meta a defesa do interesse público.

#### **4.2 Políticas públicas**

Compreender as políticas públicas não é uma tarefa tão simples, uma vez que se encerra sobre o termo política diferentes significados. Desta forma, para uma melhor compreensão, faz-se necessário o esclarecimento desse termo, que possui duas conotações diferenciadas que podem ser melhor visualizadas diante da explicação de seus respectivos termos em inglês.

Assim, o termo “politics” corresponde a toda atividade humana destinada à obtenção e manutenção de recursos relacionados ao exercício do poder (SECCHI, 2010), e tem um caráter mais conflituoso por corresponder à imposição de objetivos aos conteúdos e decisões (FREY, 2000), ou seja, representa um conjunto de ações estratégicas responsáveis pelo alcance de objetivos determinados. A política pode ser entendida como ações, manobras e comportamentos que permitam a conquista do poder em suas várias configurações.

Já o termo “policy” “refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p.216). Sob esse ângulo, a política pode ser compreendida como estratégia para solucionar algum problema que envolva o interesse público.

Desta forma, política e política pública são entidades diferentes, mas que se influenciam de forma recíproca tendo em vista que ambas fazem parte do

sistema político e também se relacionam com o poder social (PARADA, 2006). Portanto, a política se traduz em um conceito amplo que diz respeito ao poder de forma generalizada, enquanto as políticas públicas representam soluções específicas para os assuntos públicos.

A política sem políticas públicas, segundo Parada (2006), é mais demagógica e menos moderna, já que não promove ações diretas que busquem o bem-estar da sociedade.

Essas considerações se fazem importantes, pois, embora este estudo tenha foco na fase de implementação de políticas públicas, esta não está dissociada da noção de política. Corroborando com esta visão, Bonetti (2011) destaca que as políticas públicas não podem ser analisadas sem a devida compreensão do contexto histórico que influencia diretamente sua constituição, elaboração e efetivação.

Com relação à gestão de políticas públicas, vale destacar que esta tem procurado se aperfeiçoar, principalmente após o processo de redemocratização ocorrido no Brasil na década de 80 mas, no entanto, ainda tem se observado que as políticas públicas ainda são compreendidas apenas como uma ação estatal.

As políticas públicas, segundo Ferreira (2011), representam um plano, princípio ou curso de ação que é seguido pelo Estado e/ou sociedade, cujos elementos permitem uma compreensão mais ampla de desenvolvimento, não apenas pelo viés econômico, ou seja, permitem a visão do desenvolvimento pelas perspectivas social, política e ambiental que permeiam as relações entre Estado e sociedade.

Desta forma, as políticas públicas se constituem pela ação governamental que gera reflexos na sociedade ou em parte dela (CARVALHO, 2005), cujas decisões partem de organizações ou de vários indivíduos que compõem o sistema político e nas relações com a sociedade (KELMA, 2006). Em resumo, segundo Dye (1984 apud SOUZA, 2003, p.24), uma política

pública representa o que o “governo escolher fazer ou não fazer”.

Outro entendimento acerca da política pública, destacado por Rauli (2007), é que a mesma consiste em um compromisso público que busca desenvolver ações diversas visando garantir os direitos sociais que são de responsabilidade do Estado. Neste sentido, Rua (1997) complementa que estas decisões demandam uma sequência de ações que resultam na implementação de uma política.

Uma política pública pode ser entendida também como resultado da atividade de uma autoridade que seja dotada de legitimidade governamental e poder público. No entanto, diante da existência de definições diversas, Souza (2006) diz que não existe uma definição única ou melhor sobre política pública, mas apresenta os elementos principais de uma política, os quais devem: permitir distinguir o que o governo pretende fazer e o que de fato faz; ter o envolvimento de vários atores e níveis de decisão; ser abrangente e não se limitar a leis e regras; representar uma ação intencional com objetivos a serem alcançados; embora produza impacto de curto prazo deve ser considerada uma política de longo prazo; e envolver processos subsequentes após sua decisão e proposição como, por exemplo, implementação, execução e avaliação.

Assim, uma política pública se constitui, na visão de Saravia (2006), em um dever do Estado para com os cidadãos onde as decisões são tomadas com foco na manutenção do equilíbrio social ou para provocar desequilíbrios necessários à modificação de uma realidade.

Uma política pública, portanto, não se resume a uma mera atuação estatal com o objetivo de promover o investimento social; ela precisa conter também um conjunto de ações que visem a construção de um futuro real (BONETTI, 2011). Deve ser um programa com metas, valores e práticas, que requer análises avaliativas dos investimentos públicos realizados, das categorias sociais contempladas e do gerenciamento dos recursos públicos envolvidos

desde a formulação até sua implementação.

O estudo de uma política, segundo Saravia (2006), pode ser conduzido de diversas formas: pela análise dos conteúdos políticos visando descrever e explicar a formulação e a influência dos setores neste processo; por meio do estudo que vise equacionar o nível de despesa em relação ao fornecimento dos serviços; por meio de uma avaliação que se conduz por análises de economicidade, eficiência e eficácia; por meio da coleta de dados com o objetivo de embasar futuras decisões sobre determinada política e pela análise do processo com o objetivo de melhorar os sistemas de elaboração das políticas buscando novas opções para sua efetivação.

Neste sentido, a participação da sociedade nas discussões sobre políticas públicas é reflexo da democratização do Estado e tem na gestão social “um meio de reflexão, de organização e de ação coletiva voltada para a elaboração, implementação e avaliação” destas políticas (PEREIRA, 2011, p.13).

O mesmo autor também pondera que a gestão social de políticas públicas segue um caminho contrário ao da gestão estratégica de políticas públicas, principalmente, porque promove espaços de discussões no âmbito da sociedade de forma a contribuir para a maior integração na participação dos indivíduos, organizações e entes federativos.

Portanto, a participação da sociedade nas decisões públicas é ampliada no âmbito da gestão social, onde a mesma é conduzida de forma deliberativa, onde cada cidadão decide seu destino de maneira dialógica e sem nenhum tipo de coação (TENÓRIO; SARAVIA, 2007).

A participação cidadã nas políticas públicas tende a intensificar a atividade de planejamento no interior dos governos, visto que a abertura do espaço à participação consequentemente instala um fluxo de informação entre a administração pública e o cidadão que impõe ao governo não só a

necessidade de estabelecer um diálogo aberto e transparente, como também de organizar informações, metas, planos e prazos. (PIRES 2002, apud FERREIRA, 2011, p. 69).

Esta maior articulação entre sociedade e Estado na criação de uma política pública, segundo Tenório et al (2008), é importante para que os projetos e ações tenham maior chance de sucesso, já que os interesses são negociados desde o início e as divergências e conflitos superados.

Neste sentido, Secchi (2010) destaca que o estudo das políticas pode derivar de duas abordagens: a elitista e a multicêntrica. A elitista considera a formulação de uma política pública como uma atividade exclusiva dos atores estatais, sendo este um critério de definição para uma política receber a conotação de pública ou não.

Já a abordagem multicêntrica contempla a visão de que os demais atores sociais, que são as organizações privadas e não- governamentais, organismos multilaterais e movimentos sociais, interligados aos atores estatais, também possuem competência para a construção de uma política pública.

Este estudo conduzirá suas análises pautado pela perspectiva descrita por Saravia (2006) relativa à análise dos processos das políticas, em especial a implementação, através da percepção da influência dos atores envolvidos neste processo.

Desta forma, a política pública pode ser conceituada como uma ação desenvolvida pela esfera governamental, derivada de uma demanda social, com o objetivo de mudar uma determinada realidade. Assim, a política se define como o resultado de ações do governo, que tem legitimidade para desenvolver tal função cujos resultados podem atingir toda sociedade ou parte dela (MENY; THOENIG, 1992; CARVALHO, 2005). Por isso, faz-se necessária a distinção entre política pública governamental e política pública.

A política governamental, de acordo com Secchi (2010), é aquela que

emana dos órgãos governamentais dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sendo considerada o subproduto mais importante das políticas públicas. Já as políticas públicas ultrapassam a perspectiva das políticas governamentais, tendo em vista que o governo não é a única esfera capaz de promover políticas públicas (HEIDEMANN; SALM, 2009), conforme apresentado pela abordagem multicêntrica.

Uma política corresponde a uma diretriz destinada à resolução de um problema público mediante uma ação ou inação e possui dois elementos fundamentais: a intencionalidade pública, que diz respeito à criação de uma política, e a relevância do problema público. A política se conduz, de acordo com Saravia (2006), a partir da definição dos objetivos e estratégias de atuação e da busca de recursos necessários para cumprir seus estágios.

A política pública, para Romano (2009), deve ser entendida como um conjunto de ações ou propostas que objetivam a regulação de problemas e contradições da sociedade. São ações feitas pelos governos que refletem valores, paradigmas e ideias que nem sempre partem desta esfera em particular. Desta forma, os atores interagem com estratégias, capacidade e poder de negociação para influenciar a escolha destas políticas.

Portanto, os atores estatais e da sociedade são levados a repensar suas participações em detrimento de uma construção mais democrática das políticas públicas (TEODÓSIO, 2009), contribuindo para maior aproximação dos atores e para o fomento da descentralização e engajamento dos cidadãos, que são elementos essenciais para a gestão das políticas públicas (FERREIRA, 2011).

As intervenções política e administrativa são intermitentes, ou seja, envolvem decisões e ações relacionadas à consecução de uma política pública para que a mesma seja direcionada para o alcance dos objetivos propostos (RUA, 1997) e, principalmente, dependem da interação de diversos atores envolvidos pela realidade atual e junção ou não de forças para alcançar seus

interesses (MULLER; SUREL, 2008).

Diante disso, uma política pública é ineficaz, na perspectiva de Azevedo (2003), quando não está dotada de visão estratégica, quando os obstáculos não são identificados e o grupo a quem a política era destinada não tem acesso efetivo ao programa, e quando as ações se sucedem de forma fragmentada, desperdiçando recursos e atuando na organização das consequências e não no combate do problema em si.

Neste sentido, Parada (2006) destaca que uma política de excelência se perfaz por ações e fluxos de informações que se relacionam com objetivos definidos de forma democrática, pela interação entre setor público, comunidade e setor privado, que permite estreitar discussões políticas, diferenciar problemas e soluções de forma específica, e promover ações conjuntas e sequenciais.

Assim, a política pública deve ser compreendida como uma consequência das interações formais e informais entre os atores, com interesses articulados, envolvidos no processo de formulação e implementação de forma cooperada.

Para o estudo de uma política pública foram desenvolvidos modelos e tipologias visando facilitar seu entendimento, como também a identificação das possíveis falhas em seus processos de criação.

#### **4.2.1 Tipologias e modelos de políticas públicas**

O processo político formador de uma política pública é resultado da transformação de demandas em ações, cujos conteúdos são determinados pelas coalizões, pelo grau de influência dos atores e pelo jogo de poder que permeia este processo.

Para o analista de políticas públicas, a identificação da tipologia se faz relevante, para que o mesmo seja capaz de melhor visualizar os objetivos e os

elementos essenciais constitutivos de uma política. Desta forma, as tipologias e os modelos auxiliam na análise das políticas, já que permitem a descrição de seus conteúdos, atores, estilos e categorias analíticas de forma sintética, ou seja, permitem a compreensão sobre como o governo desenvolve suas ações que têm impacto direto na sociedade (SOUZA, 2006; SECCHI, 2010).

- Tipologia de Lowi

Esta tipologia se baseia na análise do impacto esperado de uma política sobre a sociedade. Diante disso, as políticas se dividem em regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas.

As políticas regulatórias são aquelas que estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto destinado aos atores. A capacidade de aprovação ou não, de acordo com Secchi (2010), é proporcional à relação de forças dos atores e o interesse da sociedade por ser esta uma política dinâmica e pluralista.

As distributivas são destinadas a promover benefícios concentrados, ou seja, para grupos de atores específicos, cujos custos são divididos para toda coletividade. Estas políticas, conforme sinaliza Frey (2000, p. 223-224) apresentam baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebíveis – para outros grupos. Essas “policy arenas” são caracterizadas por consensos e indiferença amigável.

A política redistributiva implica na concessão de benefícios concentrados em algumas categorias de atores, cujos custos de financiamento se concentram sobre outras categorias de atores. Em geral são políticas universais cuja dinâmica gera grande conflito devido à formação de duas elites que defendem a efetivação ou não da política, ou seja, revela-se como um processo polarizado

que vai culminar na utilização dos recursos financeiros de forma setorizada.

Já as políticas constitutivas são responsáveis pela definição de competências, regras de disputa política, jurisdições e elaboração de políticas e, por isso, provocam conflitos entre os atores porque seu resultado pode gerar alteração no equilíbrio existente (SECCHI, 2010).

#### - Tipologia de Wilson

A análise da política pública à luz desta tipologia está fundamentada nos critérios de distribuição de custos e benefícios e na abrangência de seus efeitos na sociedade. Nesta perspectiva, as políticas públicas se apresentam como clientelistas, semelhantes à política distributiva de Lowi, por ser aquela cujos benefícios são destinados a certos grupos e os custos divididos por toda sociedade; empreendedoras, onde os benefícios são direcionados à coletividade e os custos são destinados a grupos sociais concentrados; e as políticas majoritárias como, por exemplo, as políticas de educação onde os custos e benefícios recaem sobre toda sociedade (FERNANDES, 2011).

#### - Tipologia de Gormley

Esta tipologia baseia sua análise nos níveis de saliência, que refletem a capacidade de uma política de chamar ou não a atenção do público em geral, e nos níveis de complexidade que dizem respeito ao grau de conhecimento especializado demandado nas fases de formulação e implementação (SECCHI, 2010).

Sendo assim, uma temática possui um nível alto de saliência quando um grande número de pessoas se mobiliza em torno do tema, e possui alto nível de complexidade quando as questões relativas à sua formulação e implementação

precisam de especialistas para serem conduzidas.

Neste sentido, as políticas denominadas de audiência são aquelas que atraem o interesse de um grande número de indivíduos e não requerem níveis altos de especialização para sua elaboração. Já as políticas de baixo calão são de simples elaboração, porém, não despertam o interesse popular por tratarem de rotinas administrativas do setor público. A política denominada sala de reuniões detém atenção popular, mas ao mesmo tempo requer certo grau de conhecimento para a construção da política como, por exemplo, a construção dos pacotes relacionados à reforma administrativa estatal. E a política denominada sala operatória requer elevado grau de especialização dos responsáveis pela elaboração da política e tem grande apelo popular (GORMLEY, 1986).

- Tipologia de Gustafsson

A análise desta tipologia, segundo Secchi (2010), se baseia na distinção entre o conhecimento e a intenção do *policymaker*, ou seja, possui um viés de análise relacionado à capacidade de resolução ou mitigação do problema público.

Sendo assim, a denominação de políticas reais diz respeito àquelas em que os atores possuem intenção e conhecimento para o desenvolvimento da política. Já as políticas simbólicas são permeadas por grande interesse em sua formulação, mas os atores não se interessam por desenvolvê-la na prática. As pseudopolíticas têm como característica a intenção do *policymaker* em desenvolver as políticas, mas não possui conhecimento para desenvolver sua estrutura. E as políticas sem sentido representam as políticas que não possuem intenções verdadeiras já que não apresentam soluções reais para o problema público (GUSTAFSSON, 1983).

- Tipologia de Bozeman e Pandey

Nesta tipologia as políticas se distinguem pelo seu conteúdo, que pode ser técnico ou político. As de conteúdo técnico apresentam poucos conflitos durante o processo de escolha e ordenamento dos objetivos, mas podem apresentar conflitos no que diz respeito à escolha dos métodos. As políticas de conteúdo político se caracterizam pela presença de conflitos no momento da escolha e ordenamento dos objetivos, deixando claro quais interesses e atores serão contemplados pela política antes de sua implementação (BONZEMAN; PANDEY, 2004).

A análise das tipologias permite a distinção dos elementos principais na construção da política. Entretanto, Secchi (2010) ressalta que as tipologias possuem algumas limitações como: a perspectiva reducionista; derivam de variáveis qualitativas, o que dificulta a análise do meio termo; uma política pode ficar fora da classificação por não conter as características elencadas na caracterização das tipologias ou por se enquadrar em mais de uma tipologia.

Já os modelos foram desenvolvidos no âmbito das políticas públicas visando facilitar a compreensão das mesmas, de forma a contribuir para o melhor esclarecimento de seus conteúdos e para identificação de seus aspectos mais relevantes, além de auxiliarem os atores na operacionalização das políticas (HEIDEMANN; SALM, 2009; DYE, 2009).

Assim, os principais modelos de políticas públicas são:

- Incremental: neste modelo a política pública é compreendida como a continuação de políticas anteriores. Essa perspectiva propõe, segundo Gelinski e Seibel (2008), alterações nas políticas já existentes que, por algum motivo, não podem ser extintas. O uso deste modelo decorre de fatores como a insuficiência

de tempo, informações ou dinheiro para delimitar todas as alternativas; o fato de que as políticas anteriores são aceitas pelos formuladores devido à incerteza com relação às consequências de políticas novas ou diferentes; maior facilidade para a realização de acordos porque beneficia a redução de conflitos e manter a estabilidade do sistema político (DYE, 2009).

- Ciclo de políticas públicas: este modelo compreende a política como um ciclo formado por pelo menos três fases: formulação, implementação e avaliação. Para Frey (2000, p.226):

Este modelo acaba se revelando como um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

Outro aspecto deste modelo é ressaltado por Souza (2006), ao dizer que cada ator e cada processo podem atuar de forma a incentivar a elaboração de uma política pública, e que algumas vertentes deste modelo focam mais nos participantes do processo decisório e outras na etapa da formulação de uma política. E, para Ferreira (2011), este modelo contribui para o estudo do processo de tomada de decisão que se faz importante, porque a forma como as políticas são implementadas pode ou não mudar seu conteúdo.

- Modelo Racional: este modelo se pauta por duas premissas básicas onde a primeira se embasa na relação entre custo e benefício, ou seja, os custos de uma política pública não podem ser maiores que os benefícios pretendidos pela mesma. E a segunda diz respeito à postura dos gestores, que devem escolher a política que garanta maior benefício em relação ao custo estimado, sendo que, para isso, os mesmos devem considerar os elementos sociais, políticos e econômicos envolvidos. Existem algumas barreiras na formulação

racional das decisões que são: dificuldade de traçar benefícios com critérios globais; os formuladores não recebem nenhum estímulo para a tomada de decisões baseadas em objetivos societários e, por isso, muitos buscam apenas a maximização de seu poder, status e recompensas; há dificuldade no levantamento de informações necessárias ao reconhecimento de possíveis propostas políticas (FERREIRA, 2011; DYE, 2009).

- Modelo Lata de Lixo: considera que as soluções já existem e que estão juntas como em uma lata de lixo. Assim, quando um problema surge, o gestor deve escolher dentre este conjunto de soluções aquela que seja mais adequada para a solução do mesmo (SECCHI, 2010). Esta perspectiva considera que existem muitos problemas e poucas soluções, por isso, a compreensão dos mesmos, de acordo com Souza (2006), é limitada, o que leva as organizações a conduzirem suas ações amparadas pelo sistema de tentativa e erro.

- Modelo de Múltiplos Fluxos: se desenvolve na perspectiva da existência de uma janela de oportunidade que depende da atuação dos atores na identificação de um possível problema que instigue propostas de soluções para que, posteriormente, se apresente como uma política efetiva. Os fluxos – de problemas, de soluções e de políticas – ocorrem de forma simultânea. Este modelo revela o caráter anárquico das organizações públicas devido à sua complexidade e ao grande número de problemas que muitas vezes são contemplados a partir de soluções já existentes (CAPELLA, 2007; GELINSKI; SEIBEL, 2008).

- Modelo de Coalizão de Defesa: este modelo analisa a política pública como um conjunto de subsistemas advindos das interações entre os atores, onde cada subsistema é composto por coalizões de defesa. Esta abordagem tem uma análise diferenciada das demais por entender que elementos como valores e crenças devem ser considerados durante o processo de formulação de uma política pública, pois representam elementos intrínsecos destas coalizões de

defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; SOUZA, 2006).

- Modelo de Arenas Sociais: este modelo se constitui por redes sociais que fomentam relações entre entidades e indivíduos para que as demandas defendidas pelos mesmos ganhem notoriedade e passem a fazer parte da agenda governamental. Essas relações, de acordo com Frey (2000), não são institucionais com distribuição de funções, são relações informais que permitem o surgimento de laços de confiança em uma estrutura horizontal de competências, com alto grau de comunicação entre os membros. É possível dizer que este modelo considera a política pública como iniciativa dos chamados empreendedores públicos para que certo evento ou circunstância seja considerado um problema, de forma que os demais atores se conscientizem de que algo precisa ser feito. Assim, consideram-se os seguintes mecanismos para chamar a atenção dos decisores: apresentação de indicadores que clarifiquem a dimensão do problema; desastres ou repetição continuada do problema; apresentação de informações que demonstrem falhas da política atual frente aos resultados esperados (SOUZA, 2006).

- Teoria dos Jogos: este modelo destaca a política pública como uma escolha racional entre situações competitivas e interdependentes. A ideia de “jogo”, de acordo com Dye (2009), deve-se ao fato de que as tomadas de decisão estão envolvidas em escolhas que são interdependentes, e onde cada “jogador” tem de ajustar sua conduta para refletir não só seus próprios desejos e habilidades, mas também suas expectativas a respeito do que os demais atores farão. Este é um modelo abstrato, já que não descreve de forma clara como os atores devem tomar suas decisões.

- Modelo do Equilíbrio Interrompido: neste modelo a política pública é analisada a partir dos longos períodos de estabilidade que são interrompidos por períodos de instabilidade, o que acaba contribuindo para o fomento de mudanças nestas políticas (SECCHI, 2010). Assim, as políticas públicas passam por fases

de manutenção do seu *status quo* e por fases de alteração significativa, sendo que estas transformações podem ocorrer em todos os modelos. Segundo Capella (2007), neste modelo a política passa por longo período de estabilidade, onde as mudanças se processam de forma lenta, incremental e linear para, posteriormente, passar por períodos de rápida mudança.

- Modelo Elitista: a política pública é vista como resultado das preferências de uma elite que dá significado ao interesse público de acordo com sua perspectiva, ou seja, não reflete as demandas do povo, mas apenas as de pequenos grupos. As massas são consideradas neste modelo como passivas e mal informadas e, por isso, são excluídas do processo de decisão acerca de uma política (DYE, 2009).

- Modelo de Grupos: neste modelo a política é compreendida como resultante da interação de grupos de interesse que possuem as mesmas reivindicações e que passam a interagir entre si por meio de instituições governamentais para a formulação e implementação das políticas. Para este modelo o fato mais importante da política é a proposta de interação entre os grupos que se unem de forma informal para apresentar suas demandas ao governo (DYE, 2009).

- Modelo Institucional: para este modelo, segundo Dye (2009), uma política só se transforma em pública quando sua formulação e implementação partirem da ação de um ator governamental que possui legitimidade, universalidade e coerção para defender o cumprimento da mesma. É necessário dizer, conforme esse mesmo autor, que existe uma conexão entre as estruturas governamentais e o conteúdo das políticas públicas para permitir o acesso maior ou menor de grupos ou indivíduos ao poder governamental.

- Opção Pública: a política pública é entendida como fruto de uma deliberação coletiva onde os indivíduos são movidos pelo autointeresse de forma a maximizar seus benefícios pessoais por meio da articulação entre interesses

mútuos (DYE, 2009).

Este estudo pautará suas análises sob a ótica do modelo processual ou ciclo de políticas públicas, porque o mesmo permite maior compreensão das fases constitutivas de uma política, principalmente, porque se dará maior enfoque à etapa da implementação da política pública de ensino a distância no âmbito da Universidade Federal de Lavras.

#### **4.2.2 Ciclo de políticas públicas e atores**

Conforme já destacado, as políticas públicas devem ser consideradas práticas sociais, mas isto não significa que se deve deixar de lado a compreensão de suas necessidades técnicas, as quais são também de extrema relevância para o seu processo de efetivação.

No que diz respeito ao formato concreto de uma política, Saravia (2006) destaca que este está diretamente relacionado ao grau maturidade de uma sociedade. Assim, quanto maior for este grau mais chances a política tem de ser eficaz e estável, além de contar com maior participação dos grupos de interesse buscando clarificar os processos de decisão e agir em defesa do interesse público.

Os principais componentes de uma política pública são: institucional, que se refere à autoridade que elabora e/ou decide uma política, por isso, deve ter competência formal e coletivamente vinculante; decisório, onde a política se revela através de uma sequência de ações que envolvem as escolhas de fins e meios de curto ou longo alcance; comportamental, já que deriva de uma ação ou inação que visa a superação de um problema público; e causal, por serem produtos de ações que afetam diretamente o sistema político e social (SARAVIA, 2006).

É preciso destacar que uma política pública deve estar integrada ao conjunto de políticas governamentais para formar o arcabouço de ações destinadas à promoção do bem-estar da sociedade, e que os atores são peças-chaves para o desenvolvimento de todas as etapas de formação e implementação.

Neste sentido, o ciclo de políticas públicas corresponde a uma sequência de fases interdependentes que culminarão na constituição, implementação e avaliação de uma política. Este ciclo, conforme sinaliza Secchi (2010), possui sete fases principais que são: identificação do problema, formação de agenda, formulação, tomada de decisões, implementação, avaliação e extinção. Porém, dificilmente esta sequência é seguida pelos atores, devido à complexidade dos programas e à interatividade do processo (FREY, 2000).

A primeira fase – identificação do problema – consiste em identificar uma situação onde o *status quo* precisa ser alterado para se alcançar uma situação ideal por meio de soluções que possam resolvê-lo integralmente ou mitigá-lo. Desta forma, a identificação de um problema torna-se o elemento basilar para a decisão ou não de criação de uma política pública e, por isso, ele deve ser de relevância para uma quantidade considerável de indivíduos e sua delimitação perpassa pela identificação de seus elementos principais que irão nortear o conjunto de causas, soluções, obstáculos e avaliações (SJÖBLOM, 1984).

Portanto, na perspectiva de Subirats (2006), um problema passa a ser público se o tema alcançou proporção de crise e não pode mais ser ignorado; quando o mesmo adquiriu características ímpares que o destaca frente aos demais; quando a questão atrai a atenção dos meios de comunicação ou quando adquire importância global; e quando as questões refletem problemas de legitimidade e poder que afetam diretamente o poder público.

Um fato pode chegar a *status* de problema por meio da ação de grupos sociais isolados, políticos, mídia e pela própria atividade da administração

pública. Sendo assim, um problema pode surgir de forma súbita ou ganhar relevância aos poucos, como também pode ser identificado mas não receber atenção prioritária, ficando fora da agenda governamental.

A agenda representa a inclusão de um problema na lista de prioridades que demandam a ação estatal (SARAVIA, 2006), ou seja, reflete a percepção dos poderes públicos com relação a questões que devem ser resolvidas de forma concreta (SUBIRATS, 2006). Os problemas contidos na agenda, conforme destaca Secchi (2010), podem originar um programa de governo, um planejamento de orçamento ou uma lista de assuntos importantes.

Existem dois tipos de agenda: a política e a formal. A agenda política abarca um conjunto de temas elencados pela comunidade política como demandantes de intervenção pública. Já a agenda formal contempla temas que o poder público decidiu enfrentar (COBB; ELDER, 1983).

Desta forma, a formação da agenda depende diretamente da influência dos grupos de atores que têm a capacidade de intervir no sentido de apontar quais problemas devem fazer ou não parte da agenda de atuação governamental,

É necessário considerar três características, elencadas por Subirats (2006), no processo de formação da agenda. A primeira envolve a valoração do impacto do problema, a segunda permeia a análise do seu impacto na realidade social e a terceira abarca a previsibilidade de soluções viáveis, ou seja, possíveis de se tornarem efetivas.

Assim, é possível dizer que a agenda se desenha a partir da análise do problema, pela verificação da necessidade de enfrentamento deste problema e pela inter-relação entre os atores no sentido de auferir a melhor solução.

Já a fase da formulação consiste no levantamento de alternativas, por canais formais e informais, baseadas na correlação entre custo e benefício. É o momento em que os atores dizem o que esperam como resultado de uma política pública (SARAVIA, 2006).

É na fase de construção de alternativas que são elaborados programas, métodos e estratégias para alcançar os objetivos propostos. Assim, conforme ressalta Secchi (2010), existem três formas de condução do processo de escolha das alternativas.

A primeira se dá quando os tomadores de decisão buscam soluções para um problema já identificado, ou seja, diante do problema e objetivos já definidos opta-se pela melhor alternativa com base em critérios como custo, rapidez, sustentabilidade e equidade.

A segunda ocorre quando os tomadores de decisão ajustam os problemas às soluções e vice-versa, de forma simultânea. E a terceira se perfaz no momento em que os tomadores de decisão adéquam os problemas às soluções já encontradas.

A fase da formulação deve se pautar também pela construção de um diagnóstico capaz de identificar as necessidades reais dos destinatários da política a fim de apontar as melhores soluções para o enfrentamento do problema.

Vale destacar que é nesta fase que a melhor alternativa será selecionada ocorrendo, posteriormente, a divulgação da decisão a ser adotada, na qual é preciso apontar os objetivos, marco jurídico, administrativo e financeiro (SARAVIA, 2006).

O planejamento nesta etapa deve conter a participação daqueles que estarão mais próximos do resultado da ação, ou seja, a população afetada deve influenciar diretamente a formulação (OLIVEIRA, 2006). A participação social contribui para uma aproximação maior entre Estado e sociedade, o desenvolvimento da cidadania e a redução de possíveis erros que possam ocorrer no processo de implementação da política.

Quanto à fase de implementação, esta corresponde à etapa onde a política pública é efetivamente transformada de intenção para ação. Esta fase

contempla resultados concretos que permitem a identificação de obstáculos e falhas que possam comprometer a fase de execução da política pública.

Estes resultados derivam, de acordo com Secchi (2010), das análises dos elementos principais que são as pessoas, as organizações, os interesses, as competências, os recursos financeiros, informações, materiais e capacidade de influência.

A fase de execução se constitui pela efetivação das ações planejadas para atingir os objetivos propostos com o menor número de erros possível, ou seja, é a prática efetiva da política.

A próxima fase que compõe o ciclo de políticas públicas é a fase da avaliação, que tem como objetivo principal analisar os efeitos produzidos por uma política na sociedade, ou seja, é o momento em que o governo tem o *feedback* a respeito da redução ou não do problema que deu origem às ações a serem analisadas.

Esta fase representa a etapa onde os programas implementados são analisados pela perspectiva dos impactos efetivos causados, onde são também identificados os déficits de impacto e efeitos indesejáveis para evitar que se repitam em ações e programas futuros (FREY, 2000). Os resultados deste processo podem causar a suspensão do programa, sua modificação ou o levantamento de informações destinadas a nortear um novo processo de criação de uma política ou programa.

Os principais critérios norteadores da fase de avaliação, destacados por Secchi (2010), são: economicidade, que avalia como os recursos foram utilizados; eficiência econômica com foco na análise da correlação entre recursos utilizados e produtividade; eficiência administrativa, que avalia se a execução seguiu o planejamento pré-estabelecido; eficácia, que verifica se as metas e objetivos foram alcançados; e equidade no que diz respeito à distribuição homogênea dos benefícios.

A avaliação pode ocorrer: antes do início da execução, para que haja a definição das melhores estratégias de ação para o alcance dos objetivos e monitoramento do programa; e depois da execução, de modo a avaliar a política já implementada (ASSUMPCÃO; CAMPOS, 2009).

A última fase do ciclo de políticas públicas é a extinção, que pode se revelar como uma fase difícil, tendo em vista a resistência dos beneficiários, os custos altos de iniciação das ações, os obstáculos legais e a inércia institucional (SECCHI, 2010). Desta forma, as principais fases da extinção são: a resolução completa do problema, a ineficácia dos programas, leis e ações, a perda progressiva de relevância do problema e sua exclusão da agenda política e formal.

É necessário destacar que o interesse público deve permear as ações em todas as fases do ciclo de políticas. Porém, muitos implementadores buscam desenvolver programas ou ações apenas sob a prerrogativa da promoção pessoal ou de grupos políticos e, muitas vezes, estas ações não refletem a necessidade real dos supostos beneficiários. Neste sentido, muitos projetos são aprovados sem estudo prévio ou consulta aos beneficiários e, por isso, se tornam políticas que não depreendem seu elemento essencial, que é o atendimento e proteção do interesse público. Tal fato gera também uma crise na gestão pública na medida em que os cidadãos perdem a identificação com seus representantes líderes, já que seus anseios não são ouvidos e outras ações, muitas vezes de pouca efetividade pública, são feitas sem as devidas justificativas.

Para o sucesso de todas as fases é necessário que os atores participantes compreendam sua função e, principalmente, que suas ações influenciam diretamente nos resultados da política. É necessário destacar que, para a formação de uma política pública, não existe uma ordem de participação entre os atores, onde cada um tem um papel específico e a função de transformar políticas em ações, atuando em todas as fases destas políticas.

Neste sentido, Souza (2006, p.36) ressalta que “a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes”.

É possível categorizar os atores como indivíduo, grupos ou organizações que desempenham alguma função na arena política, ou seja, são aqueles que influenciam direta ou indiretamente as políticas públicas em seu conteúdo e resultados, por meio da mobilização de opiniões, com o objetivo de fazer determinado problema ser inserido na agenda governamental. Desta forma, o comportamento de cada ator é dinâmico e varia de acordo com o grau de participação e influência no cenário político (SECCHI, 2010).

As principais categorias de atores capazes de fomentar e implementar uma política pública são os atores políticos, burocratas e a sociedade civil na perspectiva de Secchi (2010). Para este autor, os atores políticos atuam por tempo determinado, mas merecem destaque por serem representantes da sociedade e por terem autoridade na tomada de decisão.

Os burocratas atuam de forma permanente na administração pública e devem possuir qualificação técnica para garantir a neutralidade de suas ações de forma a manter o aparelho estatal ativo.

Já a sociedade civil se subdivide em categorias de atores nas quais se destacam os grupos de interesse, representados por indivíduos que se reúnem com o objetivo de conseguir recursos que lhes permitam influenciar as decisões públicas; os grupos de pressão, que se caracterizam pela união de indivíduos que buscam influenciar as decisões públicas; a mídia, que tem como função principal a difusão das informações e ser formadora de opinião, além de contribuir para o controle das atividades da administração pública; e os partidos políticos, que têm influência direta nas ações governamentais como representantes dos interesses da sociedade.

É necessário ressaltar que os atores podem se articular de forma e se constituírem em redes de políticas públicas. A partir da compreensão de Muller e Surel (1998) *apud* Ferreira (2011, p. 42) de que uma “política pública depende da dinâmica da realidade, visto que é constituída por distintos atores sociais, considerando que há uma conjuntura, correlação de forças e interesses em jogo”, destaca-se a relevância do entendimento das políticas públicas também pelo foco da análise de redes. Neste estudo, assume-se esta visão tendo em vista a contribuição desta perspectiva no processo de implementação dos cursos que são objetos desta pesquisa, conforme será demonstrado posteriormente.

Desta forma, Santos (2005, p.62), entende uma rede de política pública como “a caracterização geral do processo de formulação de política na qual membros de uma ou mais comunidades políticas estabelecem em relação de interdependência”. E, segundo Marin e Mayntz (1991), as redes de políticas públicas não são definidas apenas pela análise da interação organizacional, sendo necessário considerar também a formulação e implementação de ações que transpareçam a participação efetiva dos atores nas negociações.

As redes partem da perspectiva de que o Estado sozinho é incapaz de promover a formulação e a implementação de uma política pública com eficiência, daí a importância dos atores não-estatais neste processo, tendo em vista a complexidade das ações. Neste sentido, a sociedade é vista como possuidora de diversos atores que interagem de forma descentralizada, onde a política pública é um exemplo desta interação entre atores estatais e não-estatais, rompendo com a ideia de que o Estado é o ator de maior relevância neste processo (SANTOS, 2005).

No âmbito da abordagem de rede, a ordem pública não é percebida pela separação entre Estado e sociedade, mas como espaços sociais autônomos que incluem atores públicos e privados unidos em prol de um único objetivo como, por exemplo, a implementação de uma política pública.

Por isso, as redes enfatizam a estabilidade porque, a partir da constituição do sistema, é desenhada a interdependência entre os atores que partilham os mesmos interesses, constituindo um sistema de ação concreto e de espaços fechados, e o poder é relacional, pois se baseia em trocas e interações que garantem maior ou menor poder entre os possuidores de recurso. (MASSADIER, 2006).

Portanto, a ótica da rede de política pública perpassa pela ideia de que uma política se origina a partir das relações entre múltiplos atores, e é responsável pelo desenvolvimento dos setores que dependem da ação direta do governo com o social e o econômico, por exemplo, no sentido de dirimir os problemas entre Estado e sociedade. Daí a necessidade de que os implementadores tenham consciência da importância de suas ações, principalmente na etapa de implementação de uma política pública.

#### **4.2.3 A fase de implementação de uma política pública**

A implementação, vista como uma fase da gestão da política pública, ganhou atenção a partir da década de setenta e, neste sentido, Peña (2011) apresenta uma perspectiva histórica acerca da implementação a partir de três gerações de estudos. A primeira geração tinha como motivação para seus estudos e investigações compreender porque boas leis e programas governamentais bem estruturados não conseguiam resolver os problemas sociais que prometeram, ficando muito aquém do cumprimento das metas planejadas. Nestes primeiros estudos, a política pública era compreendida como uma linha de montagem e, por isso, os implementadores deveriam somente obedecer às decisões já descritas na lei ou no programa.

A segunda geração de estudos sobre a implementação enfatiza como o processo de implementação deve ser estruturado para o alcance dos objetivos,

onde se destaca o trabalho de Pressman e Wildavsky, que apuraram por meio de entrevistas que, quanto maior a cadeia de causas, mais numerosas são as relações de reciprocidade entre os elos e, por isso, mais complexo será o processo de implementação.

E a terceira geração tem como principal característica o foco do estudo da implementação sob a ótica das organizações dos atores responsáveis por colocarem a política pública em prática. Desta forma, os estudos desenvolvidos nesta geração consideram a implementação como uma mudança social e organizacional onde, em cada etapa do processo, a política é transformada de acordo com a maneira com que os indivíduos a interpretam e respondem a ela.

Outra forma de compreender o histórico da implementação das políticas públicas foi utilizada por Vaquero (2007), ao sistematizar a perspectiva dos principais autores que intensificaram a pesquisa desta temática. Desta forma, Van Meter e Van Horn (1975) consideram que a implementação contempla ações de indivíduos e/ou organizações públicas ou privadas que buscam cumprir os objetivos pré-estabelecidos. Por isso, suas ações se concentram na operacionalização das decisões políticas, na medida em que analisam o nível de mudança e o nível de consenso para desenvolverem prognósticos sobre o sucesso ou não de uma política. Para Sabatier e Mazmanian (1981) a implementação representa uma forma de transformar as decisões políticas básicas em ações, e Bardach (1978) estabelece que o processo de implementação representa um processo de montagem de elementos que serão responsáveis pelo resultado, destacando a atuação do “*fixer*”, que é o indivíduo responsável por corrigir os rumos da política e, por isso, deve ter poder e autoridade formal, além de ter recursos e conhecimentos específicos sobre a área contemplada pela política.

Assim, a fase da implementação é vista como aquelas ações, praticadas pela gestão pública, destinadas ao atendimento das demandas sociais

(NASCIMENTO E ZUQUIM, 2009), ou seja, representa a fase de materialização de uma política pública cujas ações são derivadas dos processos de formulação (KELMA, 2006).

A implementação representa um conjunto de atividades orientadas para as ações que perpassa tanto pelo gerenciamento de pessoas quanto de processos. Assim, para Oliveira (2006), esta fase representa uma forma de gerenciamento e execução visando a mudança da política, de um plano administrativo para o prático, com ações complexas e que dependem da interação com o processo de planejamento já estabelecido.

Esta fase não pode ser compreendida apenas como a execução de ações previamente estabelecidas, principalmente porque sua prática envolve certo grau de imprevisibilidade, como também a necessidade de renegociações. Em alguns casos, os problemas surgidos nesta fase podem resultar em paralisação, prejuízo e descontinuidade das ações (SILVA-NETO; SERRA, 2007).

As vicissitudes e obstáculos encontrados nesta fase derivam, principalmente, da capacidade institucional dos agentes implementadores e das disputas políticas (FERREIRA, 2011; MARTES *et al*, 1999). Estas disputas, segundo Lotta (2008), advêm da diversidade de instituições e atores envolvidos no processo de implementação, que projetam em suas preferências e estratégias valores e princípios diferenciados que acabam por influenciar as decisões e geram conflitos.

Desta forma, Lotta (2008) identificou dois potenciais analíticos referentes ao processo de implementação. O primeiro é a interação entre os atores e as perspectivas relacionais referentes às análises, com o objetivo de compreender a implementação como um processo de interação entre diversos atores, burocratas ou não, que ocorrem ao longo do desenvolvimento das ações. E o segundo é a introdução de valores e referências destes atores às análises de forma a identificar a discricionariedade dos atores com influência direta no

processo de implementação de uma política.

Problemas na fase de implementação são centrais para explicar os insucessos das ações governamentais com relação ao atendimento dos objetivos pretendidos por uma política pública. Este fato se deve à própria constituição deste processo que, de acordo com Viana (1998, p. 06), representa “um meio propositadamente desenhado para atingir metas ou intenções de algum ator ou coalizão de atores”.

Neste sentido, segundo Hill (2003), os implementadores possuem várias possibilidades de implementação e precisam saber qual utilizar, porque suas ações alteram os resultados de uma política de forma direta, assim como os demais fatores que incidem sobre este processo como, por exemplo, escassez de recursos. Já Nogueira (2006) aponta dois elementos dificultadores da implementação de uma política conforme foi planejada, sendo que o primeiro se refere a este agir discricionário dos implementadores que estão na ponta do processo; e o segundo é o fato dos programas estarem inseridos em ambientes dinâmicos que demandam revisões constantes de objetivos e estratégias.

A implementação se concretiza por meio da interação entre as seguintes variáveis: comunicação interinstitucional, que trata do auxílio técnico e a troca de informação; características das agências, que diz respeito ao seu tamanho, delimitação de competências e comunicação; e condições políticas, econômicas e sociais como, por exemplo, recursos disponíveis e opinião pública (CARVALHO; BARBOSA, 2011).

Esta fase pode ser conduzida pela escolha entre dois modelos principais descritos por Sabatier (1986). O primeiro modelo é o chamado *top-down*, onde é possível a visualização clara de que as fases de tomada de decisão e implementação são consecutivas, ou seja, os tomadores de decisão se diferenciam dos implementadores, pois detém o monopólio para a formulação de políticas públicas, e pautam suas escolhas baseados na racionalidade técnica

mesmo diante de situações em que deveriam negociar com a sociedade (SARAVIA, 2009). Esta perspectiva dá à implementação, de acordo com Secchi (2010), um viés meramente funcionalista, ou seja, apenas um esforço administrativo para atingir os fins estabelecidos, onde o agente implementador focará sua atenção inicialmente nos documentos que constituíram a política para buscar, entre objetivos, elementos e práticas, possíveis falhas no processo de implementação.

Nesse modelo, de acordo com Muller e Surel (2002), a política pública é entendida como uma sequência distinta de etapas que são guiadas por lógicas diferenciadas. Assim, o processo de formulação se perfaz pela lógica da atividade política enquanto a fase de implementação representa uma prática administrativa (LIMA; D'ASCENZI, 2012).

Nesta forma é clara a distinção entre decisão e operacionalização, cujas arenas e atores são distintos e o foco principal é o processo de formulação, onde o responsável pela decisão prescreve uma sequência de ações específicas para delimitar a atuação dos implementadores (ELMORE, 1996).

Para evitar o surgimento de problemas durante a implementação, os formuladores devem seguir algumas regras, conforme ressalta Hill (2007), que são: estabelecer a política de forma clara; desenvolver a cadeia de implementação com o menor número possível de elos; estabelecer estruturas de execução simples para minimizar a dependência entre órgãos; e controlar os implementadores que, por isso, teriam uma margem de manobra limitada e afetariam, segundo O'Brien e Li (1999), somente as estratégias e não os objetivos de uma política pública.

Segundo a compreensão de Silva e Melo (2000), o modelo *top-down* pode ser analisado por duas perspectivas: a clássica, que considera o ciclo de políticas públicas como uma sequência de fases estanques e unidirecional; e a perspectiva linear, que destaca a necessidade de monitoramento das ações para

corrigir os desvios no processo de implementação.

O modelo *top-down* procura analisar, segundo Vaquero (2009), o comportamento dos burocratas e dos grupos que são objeto da decisão política, a realização dos objetivos, os principais fatores que afetam a política e seus resultados, e a reformulação da política.

As críticas acerca deste modelo destacam, principalmente, a dificuldade de elaboração de normas que possam prever e controlar todas as dinâmicas e comportamentos dos atores ao longo da fase de implementação (LIMA; D'ASCENZI, 2012). Este fato ocorre porque as condições presentes à época da formulação na maioria das vezes não corresponde às condições da época da efetivação da implementação, o que gera conflitos e necessidade de rearranjos na política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

O segundo modelo é denominado *botton-up* e se caracteriza por garantir maior liberdade para que os atores participem de forma mais efetiva no processo de implementação. Neste modelo o processo de implementação é considerado disperso e descentralizado, onde os implementadores podem mudar a política ou redefinir seus objetivos a partir dos obstáculos encontrados (LIMA; D'ASCENZI, 2012). Assim, os atores participam ativamente das fases de identificação do problema e proposição de soluções, e o agir discricionário dos implementadores é considerado positivo, já que estes atores possuem maior conhecimento da situação, por estarem mais próximos dela, e, por isso, tornam-se capazes de melhor adaptar a política ao contexto a que é destinada (O'BRIEN; LI, 1999).

Neste sentido, destaca-se a atuação dos burocratas de rua que são os agentes que se encontram em contato direto com os usuários dos serviços públicos e, por isso, de acordo com Lotta (2008), os mesmos representam o elo mediador do acesso dos cidadãos aos direitos e benefícios governamentais.

A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a

quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidas por sua agência. Mesmo que as dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação (LOTTA, 2008).

Neste modelo, a análise parte do nível mais baixo do processo de implementação, de forma a fortalecer o entendimento de que a organização é elemento essencial para a análise da implementação, ou seja, foca sua análise na relação que se estabelece entre os burocratas de rua e os cidadãos que são alvo da política. Assim, a investigação se constrói de baixo para cima, analisando a capacidade de cada nível de afetar o comportamento da política, como também os recursos necessários para que os objetivos sejam alcançados (VAQUERO, 2009).

Portanto, este modelo cria um processo circular de relações recíprocas de poder e de negociações intensas, cujos eventos devem ser monitorados para que o resultado esperado seja alcançado, com base em três imperativos que podem ser mais ou menos conflitivos – o imperativo legal, o organizacional e o consensual (OLIVEIRA, 2006; SARAIVA, 2009).

Esta perspectiva procura encontrar desconexões e compreender como a política se distanciou de seu planejamento original (SECCHI, 2010). Este distanciamento pode inviabilizar totalmente a execução de uma política e uma revisão profunda dos passos essenciais a serem desenvolvidos.

Desta forma, as ações focam na atuação dos atores no processo de implementação por considerar que a política sofre mudanças na medida em que é implementada. Por isso, é prudente dizer que o sucesso na implementação de uma política está condicionado à capacidade dos atores e à limitação das instituições públicas em influenciar o comportamento privado (ELMORE, 1979).

Nesta perspectiva, a fase de implementação se revela como um espaço de conflito e negociação (WALT, 1994) e, por isso, é entendida como um processo autônomo onde decisões cruciais são tomadas e não só implementadas (SILVA; MELO, 2000).

No modelo bottom-up, a implementação é analisada pela perspectiva dos atores, ou seja, a parte mais inferior do processo, e se atém aos elementos que sofrem menos influência dos formuladores como: o conhecimento e a capacidade dos implementadores em solucionar problemas; os incentivos que operam nos sujeitos das políticas e as relações de negociação entre os atores de diferentes níveis do processo de implementação (LIMA; D' ASCENZI, 2012; ELMORE, 1996).

É necessário destacar que a produção de regras rígidas não contribui para a operacionalização das políticas porque retém a flexibilidade dos implementadores impossibilitando que os mesmos façam os ajustes necessários para a efetivação do processo de implementação (MATLAND, 2010; DELEON; DELEON, 2002).

A fase de implementação de políticas públicas pode ser analisada pela ótica da gestão social, segundo Tenório e Saravia (2007), onde os cidadãos podem participar das decisões públicas por meio da gestão compartilhada. Esta perspectiva demanda uma ação política deliberativa, onde o indivíduo pode decidir sobre seu destino embasado pela lógica democrática e não pela lógica do mercado (FERREIRA, 2011).

Portanto, a implementação que se efetiva por meio de práticas participativas se fundamenta, principalmente, na articulação dos atores estatais e da sociedade, no sentido de fomentarem projetos que são frutos de negociações de interesse (TENÓRIO et al, 2008).

Fundamentando-se nos estudos de Silva e Melo (2000) pode-se verificar três modelos de implementação. O primeiro é chamado de modelo clássico do

ciclo de políticas, cuja característica principal é o não entendimento da implementação como um processo e, por isso, não tem efeitos retroalimentadores sobre a formulação. Neste caso, a ação do governo tem característica *top down*, ou seja, a implementação ocorre de cima para baixo e os demais atores têm menor espaço de atuação.

O segundo modelo é denominado modelo de processo linear, que se traduz pelo entendimento da implementação como um processo derivado da formulação, e que deve ser monitorado e avaliado com vistas a adequar as ações ao alcance dos objetivos iniciais que deram forma à política pública. Este modelo identifica obstáculos no processo de implementação que derivam, principalmente, de problemas políticos e do boicote de grupos contrários à determinada política.

E o último modelo parte da compreensão da implementação como um jogo, tendo em vista que o processo é entendido como uma disputa onde os implementadores negociam suas ações, funções e recursos a serem utilizados na efetivação das ações.

Um bom planejamento acerca da formulação e elaboração de uma política não traz garantias de sucesso ao processo de implementação. Por isso, segundo Rua (1997), a implementação deve conter as seguintes pré-condições para aumentar sua chance de êxito: disponibilidade de tempo e recurso suficientes, combinação dos recursos de cada fase visando atingir os objetivos propostos, sendo que estes objetivos devem ser compreendidos por todos que serão afetados pela política e deve haver uma comunicação direta entre dos os envolvidos no programa.

Os principais problemas causados pelas falhas na implementação de uma política dizem respeito à descontinuidade e paralisação do programa e, conseqüentemente, prejuízos de ordem financeira.

Assim, todas as questões debatidas são importantes para a compreensão

do processo de implementação, principalmente para a identificação das interações que ocorrem entre os agentes implementadores e os beneficiários da política. Porém, é preciso ressaltar que o uso dos marcos teóricos da implementação depende do contexto que se pretende analisar, tendo em vista que cada enfoque proporciona um maior esclarecimento sobre uma dimensão particular da realidade do processo de implementação (PARSONS, 1995).

O próximo capítulo é destinado à discussão sobre a política de educação no Brasil, de forma a apresentar suas características principais, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

### **4.3 A política de educação no Brasil**

As políticas sociais, que têm no governo o seu maior protagonista, buscam promover a distribuição da riqueza social e, com isso, estabelecer patamares de equidade à população (SILVA, 2006). O entendimento da educação como uma demanda de responsabilidade do Estado é um fenômeno moderno, na perspectiva de Boto (1996), devido ao fato de que até a Revolução Industrial a educação não era compreendida como um direito social.

No Brasil, os direitos sociais, incluindo a educação, ganharam caráter universalizante após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste sentido está o texto constitucional ao estabelecer que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988, art. 205)”.

As mudanças ocorridas no âmbito educacional foram reflexos das reformas da estrutura e funcionamento do Estado da época, que se pautaram, por exemplo, na privatização de empresas, abertura de mercados e reforma dos

sistemas previdenciário, educacional, social e de saúde, onde os serviços foram descentralizados com o objetivo de otimizar seus recursos (SOUZA; FARIA, 2004).

A implementação de políticas de acesso à universidade é resultado do atendimento às demandas advindas, principalmente, do setor produtivo.

A solicitação de uma força de trabalho mais qualificada e apta a “aprender a aprender” e a responder às qualificações que vão sendo forjadas, desenvolvendo novas competências exigidas para a vida na sociedade contemporânea, em contraposição aos requerimentos colocados pelo modelo taylorista/fordista, são elementos que permeiam a proposição das políticas de educação (APRILE; BARONE, 2009, p.44).

Desta forma, no governo Collor o Estado brasileiro estava buscando se adequar aos padrões mundiais (SILVA; MACHADO, 1998) e, por isso, o mercado passou a regular com mais força as relações sociais e, conseqüentemente, o acesso a direitos como saúde e educação. Neste período, as políticas educacionais eram de cunho clientelista, com ações fragmentadas e com grande incentivo à privatização do sistema educacional (VELLOSO, 1992).

No governo de Itamar Franco foram estabelecidas novas diretrizes para a educação no país através do Plano Decenal de Educação para Todos, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), onde as políticas educacionais se voltaram essencialmente para o ensino fundamental. Porém, este plano não chegou a se concretizar, segundo Saviani (1999), visto que buscou apenas estar alinhado às condições internacionais exigidas para a obtenção de financiamento educacional, principalmente advindas do Banco Mundial.

Já no governo de Fernando Henrique Cardoso os eixos da política educacional sofreram grandes mudanças e ganharam um cunho objetivo no que diz respeito à arrecadação e repasse de recursos, com base em políticas sugeridas

pelas instituições internacionais - principalmente o Banco Mundial - e pelo setor empresarial. Assim, seguindo o padrão da reforma estatal vigente à época, foram implementados mecanismos de controle de qualidade e critérios universalizantes para o repasse de recursos (FRANÇA, 2005), visando a otimização da política educacional.

E, no governo Lula, o Estado procurou estabelecer parcerias, especialmente com os municípios, para fomentar a implementação de programas de cunho local, além de ampliar a participação da sociedade civil no âmbito educacional configurando, assim, um novo modelo de gestão pública (OLIVEIRA, 2009). A autora ressalta que, no primeiro mandato de Lula, a reforma educacional iniciada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso foi mantida tendo em vista que a mesma alterou fortemente o curso da educação básica e superior no país. E, no segundo mandato, as mudanças ocorreram no sentido de ampliar e garantir o acesso dos cidadãos à educação, recuperando a ideia do Estado como promotor de políticas sociais, como também a elevação do desempenho educativo no país.

Desta forma, a formulação de políticas públicas de educação se intensificou no país a partir da década de 90, por meio do fomento de propostas que visavam garantir o acesso e a qualidade da educação em todos os níveis para todos os cidadãos como, por exemplo, a ampliação dos cursos de graduação e desenvolvimento do ensino a distância. Assim, segundo Aprile e Barone (2009), destacam-se os seguintes programas de iniciativa do governo federal: Programa de Crédito Educativo (CREDUC), institucionalizado em 1992, que tinha como objetivos contribuir para a igualdade de oportunidades, diminuir a evasão do ensino superior e financiar os estudos em cursos superiores das camadas populares; o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), criado em 1999 a partir de uma parceria do MEC e da Caixa Econômica Federal, que tem como principal meta o financiamento da graduação dos estudantes que

não têm recursos suficientes para arcar integralmente com os custos; o Programa Universidade para Todos (PROUNI), implementado em 2005, representando mais uma forma de democratização do ensino superior, que objetiva financiar cursos de educação superior nas universidades privadas, além de considerar as universidades como parte do plano de desenvolvimento nacional. Santos (2011) acrescenta a este rol o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que propõe a ampliação das vagas nas universidades e a redução das taxas de evasão nos cursos de graduação.

Diante disso, vale ressaltar que o direito à educação pressupõe o papel ativo e responsável do Estado na formulação de políticas públicas voltadas para esta temática e, principalmente, na obrigatoriedade de ofertar o ensino com iguais possibilidades a todos. Porém, mesmo no século XXI, ainda não foi desenvolvido um sistema de educação que possa ser denominado nacional devido às disparidades entre as redes, sistemas de ensino, entre regiões e estados (ARAÚJO, 2011).

Neste sentido, o ensino a distância (EAD) pode ser compreendido como mais uma ferramenta concreta de universalização e democratização do acesso ao ensino no país, ou seja, mais uma forma de combater as desigualdades regionais e minimizar o déficit educacional nacional. Nesta modalidade, segundo Carvalho (2006), todos têm acesso ao mesmo nível de aprendizado, com oportunidades iguais na obtenção do conhecimento.

#### **4.3.1 A política de ensino a distância**

O ensino à distância (EAD) se fundamenta como um processo de ensino-aprendizagem mediado por tecnologias onde professores e estudantes estão separados no tempo e no espaço (MORAN, 2002). A intermediação da

aprendizagem ocorre pela interação entre professores e estudantes por meio das tecnologias, principalmente, internet, correio, rádio e televisão.

Este processo educacional é conceituado como um método racional de partilha de conhecimentos, habilidades e atitudes baseado nos princípios organizacionais e na divisão do trabalho. Nele a participação de professores e alunos acontece em momentos diferenciados e a comunicação é mediada, principalmente, pela internet, rádio e televisão com o objetivo de instruir um grande número de estudantes ao mesmo tempo, se configurando numa forma industrializada de aprender (NUNES, 2002).

Assim, os principais elementos definidores do ensino à distância, segundo Rocha (2010), são: a separação entre aluno e professor, a necessidade de uma instituição de educação na produção dos materiais para aprendizado e a obrigatoriedade de realização de seminários presenciais ocasionais, configurando a forma mais industrial da educação.

A crescente demanda por educação ocorreu não somente pela expansão populacional, mas pelas lutas de classes trabalhadoras por acesso à educação, concomitantemente com a evolução dos conhecimentos científicos e tecnológicos, que está exigindo mudanças no nível da função e da estrutura da escola e da universidade (PRETI, 1996, p.16).

Dessa forma, o EAD se tornou uma alternativa para a educação e formação de adultos, tendo como suporte a evolução tecnológica, e considerando os aspectos socioeconômicos e culturais das comunidades. Nesse caso, o orientador é um intermediário neste processo de ação-reflexão-ação, que tem por objetivo associar teorias e práticas no processo de ensino-aprendizagem (ROCHA, 2010). Esta prática apresenta uma dinâmica de aprendizagem continuada que favorece o indivíduo no sentido de incentivá-lo a ser sujeito ativo de sua aprendizagem, ou seja, possibilita o mesmo a tornar-se autodidata

em suas práticas e reflexões, contribuindo para sua autonomia enquanto sujeito (PIMENTEL, 2006).

Desta forma, este método de ensino se apresenta como mais um alternativa para atender às parcelas da sociedade que, por vários motivos, se encontram excluídas do ensino presencial, mas que demandam uma formação permanente.

O uso das tecnologias é importante para romper principalmente as distâncias que, em alguns casos, são dificultadores do acesso à educação, e na divulgação das informações com maior rapidez.

Portanto, o EAD, como prática educativa, se diferencia da modalidade de ensino presencial, sendo uma alternativa pedagógica de grande alcance, que utiliza novas tecnologias para atingir os objetivos propostos, considerando as necessidades das populações, promovendo o autodidatismo e a aprendizagem independente e flexível em qualquer nível (ROCHA, 2010, p.17).

A comunicação bidirecional, ou seja, de mão dupla incentivada pelo ensino a distância, segue a perspectiva de Freire (1996) ao consolidar o entendimento de que o estudante não é apenas um receptor de conhecimentos, sendo necessário o fomento do diálogo, as críticas e a participação ativa do aluno nas relações de ensino e aprendizagem.

O desenvolvimento do EAD se deu a partir da necessidade social de preparar os indivíduos - cultural e profissionalmente - que se encontravam impedidos de frequentarem o ensino presencial, mas que necessitavam de tal formação para se desenvolverem socialmente.

O ensino a distância desenvolveu seu primeiro formato no século XIX, mas somente nas duas últimas décadas se destacou como mais um recurso pedagógico. O crescimento de uma ação institucionalizada de educação a distância teve início a partir da metade do século XIX. Vale dizer que, ao final da primeira Guerra Mundial, desenvolveram-se novas iniciativas de ensino a

distância, devido à grande demanda social por educação na época (PIMENTEL, 2006).

Cerca de 80 países nos cinco continentes desenvolvem o ensino a distância em todos os seus níveis de ensino, de forma pública ou privada. Sendo assim, é preciso ressaltar que cada localidade tem um perfil de estudante e uma demanda de ensino que está diretamente interligada ao desenvolvimento social e econômico da comunidade. Dessa forma, não é possível seguir um modelo padrão de ensino a distância; é preciso observar as necessidades educacionais de cada população, o apoio político e social, e o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação para que sejam criadas formas metodológicas, projetos e estruturas compatíveis com as realidades apresentadas (PIMENTEL, 2006).

É possível observar diante desta primeira análise que o ensino a distância é utilizado como recurso para superação das deficiências educacionais e visa a qualificação profissional, o aperfeiçoamento e/ou a atualização do conhecimento. Esta modalidade é usada também como complemento às demais formas de ensino, se revelando como mais uma prática de construção e partilha do conhecimento.

Na qualidade de prática educativa, o EAD tem como principais objetivos a democratização da educação, a promoção da aprendizagem autônoma relacionada à experiência e o incentivo à educação permanente por meio de um ensino de qualidade.

O processo de democracia contempla o exercício dos direitos sociais, as políticas públicas estatais quando as mesmas buscam a redução das desigualdades sociais e, principalmente, o exercício da cidadania participativa onde o indivíduo passa a ser atuante nas decisões dos negócios públicos (PEREIRA, 2011).

Sendo assim, o ensino a distância contribui para a democracia no momento em que a mesma concorre para a redução das desigualdades, na emancipação e no fomento de práticas cidadãs por meio da educação, que se revela como uma política pública prioritária no Brasil.

Diversos autores se dividem entre o entusiasmo, a descrença e a resistência em relação ao EAD, mas num ponto todos concordam: é inegável seu potencial para a inclusão de parte considerável da população educacional do Brasil e do mundo (PIMENTEL, 2006, p. 30).

Esta inclusão está diretamente ligada à possibilidade dada ao indivíduo de se profissionalizar ou desenvolver sua educação de forma continuada sem ter que sair do seu entorno familiar, tendo a possibilidade de se tornar um agente de transformação de sua comunidade.

O Brasil possui um histórico positivo com relação ao fomento do ensino a distância, destacando-se as iniciativas do Instituto Rádio Monitor e do Instituto Universal Brasileiro, em 1939. É importante salientar que as instituições dedicadas ao ensino superior não tiveram nenhuma relação com o ensino a distância até o final do século XX.

O marco do EAD no país foi o fomento do ensino via correspondência, no ano de 1904, meio pelo qual as instituições privadas ofertavam cursos técnicos profissionalizantes sem a necessidade de que o aluno possuísse qualquer formação anterior.

Os cursos supletivos realizados pela modalidade a distância começaram a ser efetivados nas décadas de 70 e 80 por fundações privadas e ONGs, utilizando-se de videoaulas gravadas e materiais impressos. Tal fato inaugurou a segunda geração de ensino a distância no Brasil. A década de 90 foi marcada pela inserção das instituições de ensino superior no ensino a distância, tendo como fator relevante a popularização da internet, a partir de 1994, contribuindo para impulsionar esta modalidade de ensino no país (PIMENTEL, 2006).

É importante destacar que as experiências de educação a distância no país demandaram um grande contingente de recursos, porém, estes procedimentos do passado não foram suficientes para gerarem um processo de aceitação desta modalidade de ensino, tanto por parte do governo quanto da sociedade, (PIMENTEL, 2006). No entanto, a realidade brasileira mudou e o governo criou leis para regular a modalidade de ensino a distância em todo o país.

As organizações públicas causam grande impacto em nossas vidas, seja na qualidade de vida dos cidadãos ou de uma coletividade. Na perspectiva de Denhart (2011), as políticas são resultados da atividade governamental e, por esta razão, sua formulação e implementação são questões relacionadas diretamente aos processos políticos.

A política é concebida, finalmente, como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (HEIDEMANN E SALM, 2009, p. 29).

A causa principal da elaboração de uma política pública é a promoção do interesse público, que se caracteriza por ações que proporcionam o bem comum à coletividade e aos particulares ao mesmo tempo, no sentido de auferir benefícios.

Assim, com a efetivação do ensino a distância, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem como principais objetivos: a promoção do interesse público no sentido de dar prioridade à oferta de cursos de licenciatura, formação inicial e continuada para professores da educação básica; oferecer cursos superiores para os indivíduos que trabalham diretamente nas esferas públicas dos estados, distrito federal e municípios; ofertar cursos superiores privilegiando diferentes áreas de conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir as desigualdades de oferta

de ensino superior entre as regiões do país; e fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias que contribuam com a inovação e dinamização do ensino a distância (BRASIL, 2006).

A primeira legislação sobre o ensino a distância surgiu durante a reforma educacional no país, no ano de 1996, presente na Lei de Diretrizes Básicas (Lei 9394/96) que oficializou o ensino a distância como uma modalidade válida para todos os níveis de ensino, educação continuada e, principalmente, como política nacional de fomento à educação que deve ser incentivada pelo poder público.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) tem como principal finalidade definir as bases para todo o processo de formação educacional no Brasil, em todos os seus níveis e também é base para a formação de professores.

Sendo assim, o ensino a distância tem função de destaque no atendimento das exigências impostas pela LDB no que diz respeito à formação de professores. Segundo as exigências desta lei, a partir do ano de 2006 todos os professores contratados para lecionarem no ensino médio da rede pública devem ter obrigatoriamente o terceiro grau concluído.

Essa exigência revelou uma grande demanda com relação a esta formação de professores e, por isso, o governo impulsionou a criação de cursos a distância para garantir a formação destes professores, ofertando as licenciaturas através dos programas da Universidade Aberta do Brasil. Este fato pode ser considerado como um exemplo da função social da EAD na medida em que esta busca proporcionar uma formação de qualidade, por intermédio das universidades públicas conveniadas à UAB, para aqueles professores que não conseguem frequentar o ensino presencial por estarem distantes dos polos educacionais, por exemplo.

Para que as mudanças educacionais ocorram é preciso que os cursos de formação de docentes sejam compatíveis com o momento histórico,

principalmente no que diz respeito às suas bases pedagógicas. Desta forma, diante dos enormes contrastes sociais no país, é necessária a formação de grupos multidisciplinares para a criação dos materiais do ensino a distância.

No ano de 1998 o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu decretos e portarias que complementam a LDB, delimitando procedimentos principais de condução das políticas de ensino a distância no país.

O decreto 2494 de 10 de fevereiro de 1998 estabelece em seu artigo 1º que a educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação.

Este decreto regulamenta a oferta dos programas de ensino a distância, ou seja, seus requisitos, objetivos e diretrizes curriculares. Trata ainda sobre o credenciamento das instituições federais de ensino nos programas de EAD, como também os fatores que geram o descredenciamento.

O decreto 2561 de 27 de abril de 1998 delega ao Ministro da Educação e do Desporto a competência para promover os atos de credenciamento das instituições federais, tecnológicas e demais sistemas. Estabelece, também, a competência da autoridade integrante dos demais sistemas de ensino em promover os atos de credenciamento localizados no âmbito de suas atribuições, no que diz respeito à oferta de cursos de educação a distância que contemplem a educação de jovens e adultos, ensino médio e tecnológico.

A portaria 301 de 07 de abril de 1998 foi criada para normatizar os processos de credenciamento de instituições para cursos de graduação e tecnológicos a distância.

O decreto 5800 de 08 de junho de 2006 foi responsável pela instituição do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) que tem como meta

desenvolver o ensino a distância no país, regulando e monitorando a oferta de cursos e programas de educação superior.

É necessário sinalizar outro viés que permeia as práticas de ensino a distância no país, gerando um impacto negativo, que é a percepção da mesma como mais um “negócio”, não primando pela qualidade do ensino e, segundo Pimentel (2000, p.31), “muitos instrumentos públicos têm contribuído para a evolução deste “negócio”, e várias práticas de universidades públicas e particulares também o reforçam”.

Esta visão contribui para o desvirtuamento das propostas de EAD e para a vulgarização do ensino, no sentido de ser relacionado como de pouco conteúdo e ser direcionado para o consumo rápido das massas. O sentido real do ensino a distância é promover o ensino de massa, mas no sentido de possibilitar que um maior número de pessoas tenha acesso a um ensino superior de qualidade, e não à mera venda de diploma (PIMENTEL, 2000).

Desta forma, a política de ensino a distância se constitui como uma política efetiva de ampliação do acesso à formação superior, além de potencializar o fomento da cidadania e da participação, de forma a impulsionar os indivíduos a trabalharem pelo desenvolvimento de suas comunidades.

## 5 METODOLOGIA

Este estudo tem como foco principal compreender o processo de implementação da política de ensino a distância dos cursos de Administração Pública e Letras-Português na Universidade Federal de Lavras segundo a percepção de diferentes atores pertencentes ao quadro da Universidade, e que estão envolvidos com a implementação dos cursos, e coordenadores dos polos de apoio presencial dos municípios onde os mesmos são ofertados. Para tal investigação optou-se pelo embasamento metodológico advindo da pesquisa qualitativa, que se pauta pelo estudo da realidade pela análise de dados subjetivos, opiniões, fenômenos etc., pela perspectiva do paradigma interpretativista.

Desta forma, Minayo (1995, p.21-22) considera que:

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

A pesquisa qualitativa tem como características o ambiente natural como fonte direta de dados que são, em sua maioria, descritivos, e a postura do pesquisador como instrumento-chave na tradução dos significados que os indivíduos dão às situações abordadas (BOGDAN E BIKLEN apud TRIVIÑOS, 1992).

Já o paradigma interpretativista se pauta pela compreensão da estrutura social como resultado da interpretação que os indivíduos realizam para pautar seu modo de agir. Ou seja, a sociedade, na abordagem interpretativa, é compre-

endida como uma criação de seus membros com foco na influência da interpretação do comportamento. Os teóricos ressaltam a necessidade de concentrar o estudo em nível micro de análise social, assim, a sociedade deve ser pensada como resultado final da interação humana, não sua causa. Desta forma, o pesquisador só entenderá a formação da ordem social através da observação da interação dos seres humanos. (ALENCAR, 2000).

Assim, visando atingir a proposta deste estudo que se reflete, principalmente, na análise de como a política de ensino a distância é traduzida em ação, com foco na identificação dos objetivos propostos nas políticas dos cursos de Administração Pública e Letras-Português da Universidade Federal de Lavras, e posterior verificação se os mesmos foram cumpridos, o método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso e a técnica de coleta de dados foi a entrevista semiestruturada.

O método do estudo de caso proporciona, segundo Patton (1990), a construção de um retrato válido acerca dos cursos em questão, além de base para a compreensão de sua realidade. O estudo de caso tem como característica o estudo profundo e exaustivo do objeto, de forma a proporcionar um conhecimento amplo e detalhado acerca do mesmo (GIL, 1999; TRIVIÑOS, 1992). Já na perspectiva de Yin (1990), o estudo de caso se faz relevante por proporcionar a investigação do fenômeno dentro de seu contexto real, ou seja, não há fronteiras claras entre o fenômeno e o contexto, e propõe a utilização de fontes múltiplas de evidência.

Como forma de obter com precisão os principais elementos que refletem na normatização dos cursos estudados, foi utilizado método da análise documental dos projetos pedagógicos de criação dos mesmos. Segundo Gil (1999), a análise documental propicia o levantamento de dados que contribuirão para resolução dos problemas propostos pelo pesquisador.

E, para compreender os processos de mudanças ocorridos ao longo da

implementação destes programas, como também a análise da participação dos atores nestas ações, optou-se pela utilização da técnica de entrevista semiestruturada por ser, na perspectiva de Laville e Dione (1999), aquela em que o entrevistado tem maior liberdade em decidir-se pela forma de construção de sua resposta.

Os questionários, que compõem os apêndices deste estudo, foram elaborados considerando o conteúdo apresentado no referencial teórico sobre elementos da implementação de políticas públicas tais como: o gerenciamento e o grau de interação entre os atores, os obstáculos, os contextos sociopolítico e econômico, a competência e comunicação entre os agentes implementadores, as formas de gestão e a padronização das ações de implementação.

O conteúdo do questionário possibilitou a visualização de um panorama acerca da implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português, a partir da ótica de seus implementadores o que, posteriormente, contribuiu para a identificação das diferenças e aproximações entre os processos de implementação, como também para verificação de como está estruturada a política de ensino a distância, no sentido de identificar o grau de participação dos agentes implementadores na escolha das ações, ou seja, se há ou não participação efetiva dos mesmos.

Com relação ao critério para a seleção dos entrevistados, vale destacar que se procurou selecionar alguns dos principais atores dos cursos de Administração Pública e Letras-Português, ou seja, por estarem mais próximos das decisões e ações que dão efetividade a estes cursos.

Assim, foram selecionados os cinco coordenadores do Centro de Educação a Distância da UFLA (CEAD/UFLA): i) o coordenador geral do CEAD/UFLA, cuja principal função é gerir os cursos articulando-os aos demais departamentos da Universidade, como também buscar novas parcerias com outros órgãos diferentes da CAPES/UAB, por exemplo; ii) o coordenador UAB

e o coordenador UAB/Adjunto, que são responsáveis pela interlocução direta da UFLA com a CAPES/UAB, como também pela negociação de todos os recursos financeiros necessários para a implementação dos cursos; iii) a coordenadora Pedagógica e a coordenadora de Apoio Técnico do CEAD/UFLA, que atuam de maneira integrada na produção do material didático, assim como na gestão dos recursos humanos responsáveis pela veiculação do ambiente virtual de aprendizagem e pelos profissionais envolvidos no processo de ensino-aprendizagem como os professores e tutores, que compõem a equipe pedagógica de implementadores dos cursos.

Também foram incluídas como entrevistadas na pesquisa as duas gestoras dos cursos pesquisados, devido à proximidade diária das mesmas com os processos e ações de implementação demandados ao longo da efetivação dos cursos.

Do mesmo modo, foram selecionadas as duas coordenadoras dos cursos, visto que elas presidem os colegiados dos cursos: instâncias nas quais são tomadas as principais decisões acadêmicas e pedagógicas dos cursos em estudo.

Foram ainda selecionados como entrevistados para compor a pesquisa quatro coordenadores de polo, sendo dois de cada curso, tendo em vista que os mesmos contribuem para uma visão da estrutura dos polos e da participação do município, enquanto membros que compõem a rede de agentes implementadores dos cursos a distância da UAB.

Vale destacar que os polos do curso de Administração Pública são em total de onze; porém, para esta pesquisa foram investigados apenas seis, que são os polos de Araçuaí, Santa Rita de Caldas, Ilicínea, Campos Gerais, Lavras e Formiga, tendo em vista que os outros cinco foram credenciados recentemente e iniciaram suas turmas no início do ano de 2013. Já os polos de Letras-Português pertencem aos seguintes municípios: Cambuí, Itamonte, Sete Lagoas,

Governador Valadares e Confins, sendo que cada um deles já tiveram duas ofertas de formação de novas turmas nos anos de 2011 e 2012.

Por serem muitos polos que participam dos referidos cursos, optou-se por entrevistar os coordenadores dos polos que possuem maior e menor número de alunos matriculados de cada curso em questão.

Para tanto, foi realizado um levantamento sobre o número de alunos regularmente matriculados em cada polo, conforme os dados obtidos no CEAD/UFLA. Assim, no curso de Letras/Português foi entrevistado o coordenador do polo de Cambuí/MG, que possui 64 (sessenta e quatro) alunos, e o coordenador do polo de Itamonte/MG, que possui 56 (cinquenta e seis) alunos. E, do curso de Administração Pública entrevistou-se o coordenador do polo de Santa Rita de Caldas/MG, com um total de 51 (cinquenta e um) alunos e o coordenador do polo de Lavras, que possui 54 (cinquenta e quatro) alunos.

Desta forma, foram entrevistados treze atores implementadores dos cursos de Letras-Português e de Administração Pública, conforme especificado na tabela 1.

Tabela 1 Entrevistas

<b>Função exercida</b>	<b>Número de entrevistados</b>
Coordenadores de Centro de Educação a Distância da Universidade Federal de Lavras	5
Gestoras dos cursos de Administração Pública e Letras-Português	2
Coordenadoras de curso dos cursos da Administração Pública e Letras-Português	2
Coordenadores dos polos de apoio presencial dos cursos de Administração Pública e Letras-Português	4
<b>Total</b>	<b>13</b>

A análise qualitativa busca a compreensão dos fenômenos pela perspectiva dos participantes e, por isso, permite refletir e explorar os dados que podem apresentar regularidades para criar um profundo entendimento do contexto pesquisado (OLIVEIRA, 2010). A sistematização deste processo de pesquisa, segundo Minayo (1995), corresponde às seguintes etapas de análise: fase exploratória, o trabalho de campo, e a análise e tratamento do material empírico e documental.

Assim, a fase exploratória abarcou principalmente a construção do referencial teórico, e o trabalho de campo se consubstanciou pelo estudo dos casos de implementação já descritos, de forma a priorizar o estudo aprofundado de situações particulares cuja compreensão pode ser estendida para uma perspectiva global.

Na fase de análise dos dados, as abstrações são construídas a partir dos dados, num processo de baixo para cima (BOGDAN E BIKLEN apud TRIVIÑOS, 1992). Este processo interpretativo possui três estágios que consistem em descrever, dar sentido ao dado e argumentar, onde os comentários, de acordo com Cowie (2009), devem expressar de maneira clara as conexões entre as ideias propostas, já que o sucesso da análise está relacionado diretamente à maneira como os códigos e temas são identificados e desenvolvidos (OLIVEIRA, 2010).

Desta forma, os dados obtidos nas treze entrevistas foram gravados e, posteriormente, transcritos e analisados de forma a possibilitar a identificação de diferenças e aproximações dos processos de implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português, desenvolvidos no âmbito do Centro de Educação a Distância da Universidade Federal de Lavras, como também a articulação entre os atores envolvidos para a concretização das ações necessárias para a implementação dos cursos.

## 6 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Os resultados e consequente discussão acerca dos dados levantados na pesquisa resultam da aplicação da análise de conteúdo sobre os dados coletados a partir da realização das entrevistas.

Assim, as entrevistas foram confrontadas, sempre que necessário, com os dados secundários que, neste caso, são os projetos pedagógicos dos cursos. A partir da sistematização das mesmas tornou-se possível destacar os elementos principais que permeiam a implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português ofertados pelo CEAD/UFLA, de forma a contribuir com mais um panorama para a compreensão da política pública de ensino a distância fomentada em âmbito nacional.

Vale destacar que, antes de apresentar os resultados sobre a implementação dos dois cursos, será resgatado um breve contexto da política de EAD que envolve os objetos de estudo, de modo a demonstrar também como os entrevistados a percebem e as principais nuances que permeiam as ações de implementação.

Desta forma, a política pública de ensino a distância, no que diz respeito à tipologia, se enquadra como uma política distributiva, segundo os parâmetros estabelecidos por Lowi, e como uma política clientelista, segundo Wilson; ou seja, é destinada a promover benefícios concentrados cujos custos são divididos para toda a coletividade. Já sob a perspectiva da tipologia desenvolvida por Gormley, a política de ensino a distância é considerada uma política de audiência, por ser de interesse de um número elevado de indivíduos.

Pelos parâmetros descritos na tipologia de Gustafsson, a política de ensino a distância representa uma política real, já que os atores envolvidos possuem intenção e conhecimento para o seu desenvolvimento. E, pela análise da tipologia proposta por Bozeman e Pandey, esta política se revela como sendo

de conteúdo técnico, por haver poucos conflitos durante o processo de escolha e ordenamento dos objetivos, já que são propostos por um único órgão que atualmente é o MEC.

As universidades públicas são atores de suma importância no ensino a distância, principalmente por sua função social de ampliar o acesso à educação superior no país, e pelos impactos desta ação na sociedade. É relevante dizer que a criação da política pública nacional de ensino a distância efetivou o acesso à educação de maneira quantitativa, de forma a disseminar o conhecimento formal, contribuindo para a consolidação da cidadania no país.

Neste sentido, esta política pode ser considerada de cunho estratégico dentro das ações do Estado na tentativa de disseminar a oferta da educação superior em todo o território nacional, conforme se depreende das falas de dois entrevistados, membros da coordenação do CEAD/UFLA:

“Existe todo um planejamento público de atender a todos que estejam na faixa etária de entrada na educação superior com o ensino público gratuito. Esta é uma relação que é distante da realidade, então, é parte do discurso dos gestores federais a necessidade de que a educação a distância complete esse número de vagas. Então, neste sentido ela é imprescindível para esta política pública, porque sem a modalidade EAD não seria possível ampliar o número suficiente de vagas para acesso ao ensino superior gratuito.” (Relato do entrevistado 1)

“... a implementação (do ensino a distância) foi fundamental para a expansão da educação superior, principalmente, pelo fato de proporcionar que pessoas distantes dos grandes centros que, concentram mais a oferta do ensino superior, tivessem este acesso ampliado, cumprindo uma função histórica fundamental” (Relato do entrevistado 5).

Tal questão justifica as observações de Silva (2006), destacadas no referencial teórico, sobre o fato de que o maior protagonista da efetivação das políticas sociais é o Estado, que tem o dever de buscar patamares de equidade a toda população e, neste caso, com relação à observância do direito de acesso à educação, que é uma das grandes reivindicações da população brasileira.

Um fator relevante a ser considerado para a efetividade da política pública de ensino a distância no país é a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), no ano de 2005, que atualmente está inserida dentro da CAPES, e representa o principal órgão regulamentador desta política. Esta sistematização representa um componente institucional importante para o sucesso de uma política, ou seja, a existência de uma competência formal e de uma autoridade vinculante com poder decisório.

É preciso esclarecer que, até o ano de 2011, existia a Secretaria de Educação a Distância (SED), no âmbito do MEC, criada pelo Decreto nº 1.1917/96 e que tinha como principal função impulsionar, gerenciar e propor novas discussões acerca dos projetos de ensino a distância desenvolvidos no país (MEC, 2013), principalmente com relação ao controle de qualidade dos cursos ofertados. Apenas com a extinção desta secretaria é que o gerenciamento dos projetos de ensino a distância passaram a ser de responsabilidade da CAPES. Acredita-se que esta mudança tenha sido um pouco contraditória ao excluir a SED, pois a política pública de ensino a distância possuía uma secretaria especializada para acompanhar a implementação, que agora passou a ser implementada pela CAPES, cujo know-how sempre esteve atrelado à pós-graduação e não ao ensino a distância. Para os entrevistados, a criação da UAB representa o marco principal para a consolidação do ensino a distância como uma modalidade efetiva de ensino, com espaço de trabalho e visão, tendo em vista que, a partir dela, tornou-se possível a consolidação de projetos nacionais.

Por outro lado, vale destacar que a UAB representa uma política de

governo e não de Estado, o que pode desencadear em longo prazo a sua extinção e a não continuidade dos cursos a distância. A sua criação se deu pelo Decreto 5.800/06, assinado pelo chefe do poder executivo da época. Ela não partiu de uma lei e sim de um decreto que não dependeu de votação de nenhuma casa do Legislativo nacional e, do mesmo modo como ocorreu com a Secretaria de Educação do Ensino a Distância, pode ser revogado a qualquer tempo baseado, por exemplo, na justificativa de que suas ações não fazem mais parte da agenda governamental, ou por opção de algum governo que não seja a favor desta política.

O decreto é um instrumento meramente de regulamentação de outras leis já existentes. Neste caso, o decreto de instituição da UAB foi criado para atender a exigência de normatização prevista no parágrafo 80 da Lei 9394/96 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

Assim, tem-se que:

Art. 80. O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada. [...]§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diploma relativos a cursos de educação a distância.§ 3º As normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas. (BRASIL, 1996)

Neste sentido, um membro da coordenação do CEAD/UFLA destaca que “com a chegada da UAB as políticas públicas se estruturaram de forma mais clara, principalmente com a inserção das universidades neste contexto” (Relato do entrevistado 4). Assim, conforme demonstrado pelo artigo acima, as ações e parcerias já estavam previstas desde 1996, mas sua efetivação começou a ocorrer

de maneira mais organizada a partir da UAB que sistematizou nacionalmente a política de ensino a distância.

“O governo criou a UAB em 2005, eu acho que foi uma iniciativa louvável, porém tardia porque em outros países já se trabalhava com a EAD nesse molde a mais tempo. Entendo que não é fácil aqui no Brasil porque é um país muito maior...eu entendo que alguma coisa precisava acontecer, neste sentido foi bom para o Brasil o governo ter esse tipo de iniciativa, mas acho que ainda, dentro deste modelo, muita coisa precisa ser revista e melhorada”(Relato do entrevistado 2).

O depoimento acima aponta para a perspectiva de Muller e Surel (1998), de que a criação de uma política pública depende da dinâmica da realidade como, por exemplo, análise da conjuntura, correlação de forças e jogos de interesse. Portanto, a implementação desta política se deu devido a uma necessidade premente de expansão da educação no território nacional. Mas é preciso ressaltar que nenhuma política é estanque, já que o contexto socioeconômico e político onde a mesma se constituiu se altera a todo o momento. Por isso, a necessidade constante de realinhamento das ações para que os objetivos desejados sejam alcançados.

Com relação à Universidade Federal de Lavras, vale destacar que a instituição tem trabalhado com esta modalidade de ensino deste 1987, sendo uma das universidades pioneiras, por meio da oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu*. No que diz respeito aos cursos de graduação, a universidade participou do consórcio Pró-Formar<sup>1</sup>, em 2006, em parceria com outras

---

<sup>1</sup> O Consórcio Pró-Formar foi criado em 2005 para o oferecimento do curso de Licenciatura em Educação Infantil na modalidade a distância, e envolveu as seguintes Universidades: Universidade Federal do Mato Grosso, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Estadual do Mato Grosso, Universidade Federal do Mato Grosso do

instituições federais para a oferta do curso de Pedagogia para a Educação Infantil. E, posteriormente, participou do projeto piloto MEC/Banco do Brasil para a oferta do curso de bacharelado em Administração, também iniciado no ano de 2006. Assim, como forma de análise da evolução do ensino a distância na instituição, um dos entrevistados destaca que “a partir das experiências bem sucedidas algumas ações foram se consolidando, o passado indica alguns caminhos seguros que podem ser trilhados...” (Relato do entrevistado 5).

A universidade criou no ano de 2008 o Centro de Educação a Distância (CEAD), que é resultado do processo de institucionalização do ensino a distância, cuja função principal é assessorar as ações relativas a esta modalidade de ensino.

“Acho que houve um avanço muito grande com a institucionalização desses cursos porque antes a UAB era considerada uma universidade a parte, funcionava como se fosse uma pró-reitoria de graduação ou pós-graduação, e não tinha muita interação com o restante da universidade. Isso avançou muito, hoje, por exemplo, a carga horária que o professor se dedica aos cursos a distância são incorporados aos seus relatórios semestrais” (Relato do entrevistado 5).

Tal depoimento resgata a discussão acerca da necessidade de integração dos atores engajados na implementação de uma política, para que as ações sigam os mesmos paradigmas e se complementem, de forma a minimizar os problemas ao longo do processo. E o fato citado revela que uma barreira importantíssima foi enfraquecida dentro da universidade, que é a questão do preconceito com relação à aceitação desta modalidade no âmbito das instituições de ensino. Esta institucionalização precisou passar pelo crivo de todos os conselhos superiores

da universidade e, no momento em que a mesma foi sendo efetivada, o CEAD passou a contar com mais apoio, sendo possível a ampliação de sua infraestrutura e de suas equipes de trabalho.

Sendo assim, a criação do CEAD, em 2008, contribuiu para a maior organização e sistematização das ações dos cursos, já que é um ator essencial para a implementação dos mesmos, conforme pode ser verificado através do depoimento de uma gestora de curso.

“O CEAD veio para tá organizando os cursos, eu vejo dessa maneira. Porque antes era tudo feito muito informalmente, aí veio criando procedimentos e rotinas e veio desmembrando as funções. Aí agora nós temos equipes trabalhando, porque antes não tínhamos equipes determinadas, era todo mundo fazendo tudo” (Relato do entrevistado 6).

Esta maior interação com a universidade sinalizou para a possibilidade de expansão da oferta dos cursos.

“Eu acho que a gente melhorou muito com essa última gestão da universidade e com a gestão que tomou posse recentemente. Nós demos um salto muito grande com relação à qualidade da estrutura física. A gente tinha um espaço improvisado num pavilhão de aula, e se a gente for comparar com o que a gente tem hoje, um espaço específico de TI, um espaço específico para a administração, para secretarias, temos o apoio do NEC (núcleo de educação continuada) onde oferecem os cursos de pós-graduação, que também está sob a gestão do CEAD. Eu acho que em termos de estrutura física nós estamos muito aptos a ter um aumento razoável de cursos a distância” (Relato do entrevistado 3).

Desta forma, ter uma boa estrutura física permite a existência de um

ambiente de trabalho saudável e organizado. Este ambiente só foi possível através da ação articulada dos coordenadores do CEAD e coordenador UAB com a alta administração da universidade, reforçando a ideia de Lotta (2008) de que a implementação requer a interação entre os atores, e a perspectiva de Hill (2003), de que estes implementadores possuem várias possibilidades de implementação e precisam escolher os melhores caminhos para que os resultados sejam alcançados. Neste caso, a aproximação da alta administração da universidade e das coordenações do CEAD e UAB viabilizou a expansão das ações, a criação de novos cursos e o aproveitamento, tornando possível a maximização do número de alunos atendidos como também a manutenção da qualidade dos cursos ofertados.

Por outro lado, isso não significa que a política de educação a distância na UFLA já tenha superado todos os seus condicionantes em relação ao trabalho do docente. A própria estrutura da política de EAD no Brasil não prevê a contratação de professores exclusivos para lecionar as disciplinas dos seus cursos, a adesão dos professores do quadro das universidades é voluntária e mediante o pagamento de bolsa.

Devido a essa característica da política nacional, ao distribuir semestralmente as cargas horárias de aulas presenciais nos departamentos didáticos na UFLA não é considerada na contabilização a carga horária dos professores que atuam nas disciplinas dos cursos de EAD. Embora a UFLA já tenha avançado no sentido de reconhecer a carga horária do docente em EAD para fins de progressão e carreira, essa não contabilização da carga horária do docente em disciplinas de EAD para a distribuição das disciplinas presenciais ainda se mantém como uma lacuna no trabalho do docente e, muitas vezes, justificada pelo pagamento de uma bolsa. Tal fato representa uma questão que a política nacional de EAD terá que repensar, pois em longo prazo isso poderá prejudicar o andamento dos cursos, uma vez que há uma tendência para

aumentar a carga horária dos docentes nos cursos presenciais, o que poderá dificultar essa conciliação entre carga horária nas disciplinas presenciais e a distância.

Referenciado o contexto da política de ensino a distância que envolve os dois cursos em estudo, vale destacar que os próximos resultados foram estruturados de modo a apresentar os referidos cursos, as categorias analíticas identificadas neste trabalho que propiciam compreender a implementação dos mesmos a partir da percepção dos entrevistados e, por fim, um comparativo do processo de implementação dos dois cursos.

### **6.1 Os cursos de Administração Pública e Letras-Português do CEAD/UFLA**

No que diz respeito aos cursos que foram escolhidos como objetos deste estudo, é necessário resgatar os programas dos quais eles fazem programa.

O curso de Administração Pública faz parte do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), criado em 2009, como uma continuidade do curso-piloto de Administração a distância, já desenvolvido no âmbito da Universidade Aberta do Brasil, e representa mais uma forma de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico na perspectiva regional de geração de emprego e equidade social. A construção do programa se desenvolveu de forma colaborativa entre as universidades já parceiras da UAB e com a participação do Conselho Federal de Administração, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) para a solidificação do projeto básico (UFSC, 2013).

Este programa tem como objetivo desenvolver cursos de bacharelado em administração pública, especializações em gestão pública, gestão pública municipal e gestão em saúde para promover a formação e qualificação de

pessoal de nível superior para atuarem em âmbito federal, estadual e municipal, visando o exercício de atividades gerenciais, em instituições governamentais e não governamentais, de forma a contribuir para a transformação e o desenvolvimento do país (UFLA, 2012).

Todas as instituições de ensino superior que fazem parte do sistema da Universidade Aberta do Brasil podem participar dos editais de adesão dos programas, contribuindo para a consolidação da oferta do programa em todo o território nacional (PNAP, 2012).

Desta forma, o curso de Administração Pública é desenvolvido por meio da parceria entre a Universidade Federal de Lavras (UFLA) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB). E foi criado para atender à demanda por gestores públicos com capacidade de visão crítica das ações administrativas e das políticas desenvolvidas, para auxiliar na gestão das três esferas governamentais. Este curso conta atualmente com a participação de onze polos de apoio presencial.

É necessário esclarecer que o curso iniciou em 2010, com a oferta total de 250 vagas que foram distribuídas de forma igualitária em cinco polos de apoio presencial que são: Araçuaí, Campos Gerais, Formiga, Lavras e Santa Rita de Caldas. Os critérios de seleção de polos e número de vagas oferecidas devem obedecer ao que está previsto no edital de adesão ao PNAP, que deve ser preenchido por toda universidade que tem interesse em ofertar o curso.

Assim, segundo este edital, as universidades devem ofertar, independente do número de polos, no mínimo cento e vinte e cinco vagas para o bacharelado e o mínimo de cento e cinquenta vagas para os cursos de pós-graduação contemplados pelo programa. Com relação à escolha dos polos, cada universidade tem liberdade para indicar os mesmos, desde que justifique a viabilidade destes polos que, por sua vez, serão avaliados em duas dimensões:

aptidão e anuência. Porém, a CAPES tem liberdade para vetar a escolha de determinado polo, como também de solicitar outra cidade para ser contemplada.

Em 2011 ocorreu um novo vestibular com oferta total de 250 vagas. Entretanto, o pólo de Araçuaí não participou desse vestibular, visto que seus responsáveis manifestaram que não teriam condições de abrigar uma nova turma. Diante do não interesse do polo de Araçuaí em participar desse vestibular, o polo de Ilicínea apresentou uma demanda e ingressou na turma de 2011.

Em 2012 não houve oferta do curso por decisão do colegiado do curso e do departamento de Administração e Economia, ao qual o mesmo está vinculado, em decorrência de uma indefinição na política de oferta por parte do governo federal, que demorou a sinalizar se haveria ou não financiamento para a execução dos cursos naquele ano.

O curso realizou uma nova oferta de 250 vagas, no ano de 2013, para novos polos: Jaboticatubas, Cambuí, Bambuí, Boa Esperança e Bom Despacho.

No âmbito da Universidade Federal de Lavras, o curso de Administração Pública está vinculado ao Departamento de Administração e Economia (DAE) e visa, conforme prescreve seu projeto pedagógico, atender à demanda do mercado de trabalho das regiões sul, sudoeste e campo das vertentes do Estado de Minas Gerais, no que diz respeito à formação de gestores públicos.

No que se refere ao projeto pedagógico do curso, este tem por objetivo direcionar de forma específica o funcionamento do curso, determinando prioridades e estabelecendo estratégias de trabalho. O projeto destaca também que a implementação do curso de Administração Pública foi beneficiada pela experiência já adquirida pela universidade quando da criação do curso piloto de Administração, no sentido de viabilizar ações sinérgicas, tendo em vista que as disciplinas possuíam estruturas comuns.

Já o curso de Letras-Português faz parte do plano nacional de formação de professores para a educação básica, que é resultado da ação conjunta entre o

Ministério da Educação, as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) e as Secretarias de Educação estaduais e municipais, embasados no plano de metas e compromisso todos pela educação (PDE), que estabelece um regime colaborativo entre os entes federados.

No ano de 2007, após a adesão ao PDE, estados e municípios desenvolveram ações articuladas, o que favoreceu a identificação de demandas, prioridades e metodologias destinadas a dar cumprimento às novas exigências da LDB com relação à formação dos professores atuantes na educação básica (PARFOR, 2012).

Assim, este plano governamental é destinado, especialmente, a professores atuantes no ensino público estadual e municipal que não possuem formação adequada segundo os ditames da LDB, no sentido de ofertar cursos superiores gratuitos em 21 estados da federação, em parceria com 78 Instituições Públicas de Ensino Superior, sendo 48 federais, 28 estaduais e 14 universidades comunitárias. Para o ingresso no programa o docente precisa inscrever-se no sistema desenvolvido pelo MEC, denominado Plataforma Freire.

Desta forma, o público-alvo do Curso de Letras-Português, implementado em 2011, foi formado por professores de ensino médio das redes municipais que não possuem habilitação para o curso que lecionam. O curso foi destinado também aos concluintes do ensino médio que residam nas regiões contempladas pelos municípios-polo. Para tal, foram disponibilizadas 250 vagas a serem divididas pelos cinco polos de apoio presencial, a saber: Governador Valadares, Cambuí, Confins, Sete Lagoas e Itamonte. E, no ano de 2012, foram disponibilizadas mais 250 vagas contemplando estes mesmos polos. Vale destacar que os critérios de definição do número de vagas e escolha dos polos seguem as mesmas diretrizes do curso de Administração Pública, já demonstradas anteriormente.

O projeto de criação do curso de Letras-Português na modalidade a distância desenvolvido na Universidade Federal de Lavras está em consonância com o plano governamental para promover a qualificação e capacitação de professores da educação básica a partir das observações de carências destes professores no sul e sudeste do estado de Minas Gerais. Neste sentido, o projeto se pauta, principalmente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e tem como compromisso principal a oferta do curso, buscando o engajamento efetivo do cidadão na sociedade. O curso é ofertado por meio do departamento de Ciências Humanas, sendo este responsável pela produção do projeto pedagógico e demais diretrizes norteadoras do curso.

Assim, o curso tem como objetivo a formação de professores competentes para atuar de forma ética e crítica para produzir e interpretar ideias dentro das instituições públicas e privadas. O profissional deve ser capaz de utilizar a linguagem como uma forma de leitura crítica de seu entorno, contribuindo para a construção da cidadania. Busca-se desenvolver também a visão multifacetada dos discentes para que os mesmos possam conduzir suas ações de forma pró-ativa e reflexiva, contribuindo para o desenvolvimento da sociedade (UFLA, 2011).

Desta forma, o egresso deve buscar contribuir com a sociedade, pautando sua conduta social e profissional comprometida com a consciência de cidadania, na medida que a construção e reconstrução do conhecimento possibilite a reflexão acerca das realidades e conflitos que se inserem no âmbito da convivência em sociedade.

## **6.2 O processo de implementação dos cursos de Administração Pública e de Letras-Português do CEAD/UFLA**

Para a análise da implementação dos cursos em questão é necessário resgatar a perspectiva da rede de políticas públicas que se traduz, principalmente, pela interdependência dos membros implementadores de forma a buscar a eficiência das ações. Ou seja, para o sucesso da implementação, os atores devem compreender suas funções e ter a consciência de que a execução das mesmas vai refletir nas ações de toda a cadeia de atores envolvidos.

Em se tratando da política pública de ensino a distância, esta interação ocorre entre atores de duas categorias distintas: os que atuam essencialmente em âmbito administrativo e outros que atuam essencialmente no âmbito pedagógico. A parceria se dá via assinatura de acordos de cooperação assinados entre CEAD/UFLA e CAPES, e entre prefeituras e CAPES, o que configura uma característica de formação de uma rede de políticas, na perspectiva de Massadier (2006), pela interação entre atores de maior e menor grau de poder entre os possuidores de recursos, sendo a CAPES o ator principal com relação ao provimento de recursos financeiros.

Partindo da análise dos atores de caráter administrativo, destaca-se a CAPES/UAB como um ator de cunho mais estratégico, por ser responsável pela criação das diretrizes normativas principais dos cursos, cuja observância é destacada nas seguintes falas:

“A gente tenta seguir ao máximo o que já tá definido até porque se você foge muito do que já tá definido, se alguma coisa não der certo é você que vai ter que responder por aquilo... Então a gente tem que realmente tentar ver quais são as regras, como é feita a implementação, o que a CAPES sugere e o que a UAB sugere”. (Relato do entrevistado 2)

“A gente tenta seguir o que a CAPES repassa pra gente em conjunto com a UFLA porque tem hora que a gente não pode fugir do que é pré-estabelecido para não gerar problemas. Porque o processo quando vem já é fechadinho, então a gente tenta seguir as normas ao máximo possível”. (Relato do entrevistado 13)

Tal observância pode contribuir para o alinhamento das ações dos atores envolvidos, aumentando a chance de sucesso da implementação. Porém, a existência de regras rígidas, conforme a perspectiva de Matland (2010), não contribui para a operacionalização das políticas porque minimiza a flexibilidade dos implementadores no sentido de melhor ajustar suas ações.

Neste sentido, há uma grande diferença na implementação dos cursos analisados, onde se percebe que a estrutura do curso de Administração Pública é mais engessada do que a estrutura do curso de Letras-Português. Por exemplo, o curso de Administração Pública tem pouca flexibilidade de adaptação da política já que a grade curricular e o material didático são produzidos nacionalmente e repassados para as instituições participantes do PNAP. E Os professores, por exemplo, podem apenas complementar este material. Em contrapartida, o curso de Letras-Português tem liberdade plena para elaborar o projeto pedagógico do curso e também o material didático. Esta flexibilização é importante porque permite que o implementador vá adaptando a política de acordo com as realidades que vão se apresentando ao longo da implementação e que demandam ajustes precisos para que se mantenha o foco da proposta inicial. Esta falta de flexibilidade do curso de Administração Pública foi muito pontuada ao longo das entrevistas, sendo até considerada um fator limitante acerca da implementação do curso, de acordo com a interpretação das seguintes falas:

“Nós temos autonomia dentro da mobilidade que o PNAP permite, porque ele não permite uma mobilidade muito grande já que minha

grade é engessada. Não adianta querer oferecer uma disciplina que o PNAP não contempla porque eu fiz um acordo, nós entramos dentro desse programa e a gente tem que respeitar o programa”. (Relato do entrevistado 8)

“Do PNAP, pra mim, a limitação inicial esta na rigidez do projeto pedagógico que não permitiu que experiências já acumuladas da UFLA pudessem ser colocadas, principalmente com a produção de um material pelos professores...”. (Relato do entrevistado 4)

Ainda com relação à CAPES/UAB destaca-se sua outra função, também essencial para a implementação da política, que é a questão do financiamento e, por isso, este é o ator destacado por alguns entrevistados como o mais relevante para o processo de implementação, conforme se percebe pelas seguintes falas:

“Tudo se inicia com a CAPES, com as políticas de financiamento porque nada funciona sem financiamento... então tudo se inicia com as políticas públicas e no caso a CAPES, ele dando o apoio necessário para que o curso funcione” (Relato do entrevistado 6)

“Sempre a CAPES tem mais voz na parceria porque sem o conteúdo financeiro não é possível fazer nada acontecer” (Relato do entrevistado 8)

Já no que diz respeito ao CEAD/UFLA destaca-se sua função articuladora: além de ser responsável por grande parte da execução da política de implementação no âmbito da universidade, é também o elo que interliga os demais atores, CAPES/UAB e polos.

Assim, o CEAD tem a função principal de capitanear os recursos oriundos da CAPES/UAB e administrar a implementação dos cursos em parceria com os departamentos acadêmicos, neste caso o Departamento de Administração

e Economia, e o Departamento de Ciências Humanas e gestores da Universidade Federal de Lavras como, por exemplo, a pró-reitoria de graduação e as instâncias superiores de gestão universitária, como o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) e o Conselho Universitário (CUNI).

Neste sentido, para prover as condições necessárias para articular as ações administrativas e pedagógicas internas, e também em conjunto com os demais atores, o CEAD/UFLA possui a seguinte estrutura organizacional: coordenação geral, que é responsável por fazer a interlocução com a direção executiva da universidade e com os polos; a coordenação UAB e coordenação UAB/Adjunta, responsáveis pela interlocução direta com a CAPES e pela negociação dos recursos financeiros; a coordenação de tecnologia da informação, responsável pela manutenção das plataformas de ensino-aprendizagem; a coordenação de apoio técnico, responsável pela produção do material didático e pela execução dos calendários dos cursos.

Destaca-se também a coordenação pedagógica, que é responsável pela capacitação de professores e tutores para a atuação no ensino a distância, e que também atua de forma consultiva nos assuntos pedagógicos elencados pelos colegiados dos cursos.

Os coordenadores de curso, por sua vez, são responsáveis pela escolha do corpo docente que irá atuar nos cursos, como também pela produção das normativas básicas para o andamento dos mesmos. No âmbito operacional destaca-se os gestores de curso, que primam pela articulação entre os setores pedagógico e administrativo, e também pela interlocução com os polos ao longo da execução das ações de implementação. Há ainda os coordenadores de tutoria, subordinados à coordenação pedagógica, que são responsáveis pelo processo seletivo e acompanhamento dos tutores que atuarão nos cursos, e os revisores, que atuam na avaliação dos materiais didáticos e das atividades de cada disciplina, que são elaboradas pelos professores responsáveis.

Um fator que tem grande contribuição para que o CEAD/UFLA desenvolva suas ações com maior eficiência é a presença da coordenação UAB e da coordenação UAB/Adjunta lotadas no próprio CEAD, fato que contribui para dinamizar os processos de negociação de financiamentos com a CAPES/UAB e com a interrelação com os polos.

A transversalidade da atuação do CEAD/UFLA junto aos atores nos processos de implementação dos cursos faz com que o mesmo seja considerado o ator central na composição da parceria entre CAPES/UAB e polos. Desta forma, o CEAD/UFLA busca promover o contato direto com os demais atores para evitar ao máximo falhas no processo de implementação.

Um exemplo desta atuação, destacado nas entrevistas, é a questão das bibliotecas, que devem ser providenciadas pelos polos. No entanto, a maioria dos polos não possui uma biblioteca adequada, de acordo com os parâmetros exigidos no acordo de cooperação assinado entre polos e CAPES/UAB. Por isso, o CEAD/UFLA tem buscado a construção de bibliotecas virtuais dentro dos ambientes virtuais de aprendizagem. Esta é uma solução local que poderia ser discutida com as demais universidades e expandida para todas as instituições parceiras do sistema UAB.

Já os polos são responsáveis pela infraestrutura da implementação sob uma ótica mais local, por serem estes os atores mais próximos dos beneficiários das políticas, ou seja, os alunos. A atuação deste ator é pautada por grandes problemas devido à sua grande dependência de fatores políticos e, por isso, pode ser considerado o elo mais frágil desta parceria.

Esta dependência se dá porque a manutenção do polo depende essencialmente da contrapartida das prefeituras e das prioridades políticas das gestões municipais. Portanto, um prefeito pode ter firmado o termo de acordo de cooperação com a CAPES e estar auxiliando o polo de maneira correta, mas se ocorre a substituição em decorrência de eleições, por exemplo, pode ser que o

novo prefeito não veja esta parceria como prioridade e deixe de fornecer os recursos necessários para a manutenção do polo instalado naquele município. Outra situação que também se vislumbra é a falta de verba de alguns municípios para cumprir os termos do acordo de parceria.

Assim, os entrevistados ressaltaram que:

“Os polos tem dado muita preocupação para o sistema... As prefeituras ainda têm uma relação muito distante do sistema e com um interesse, um olhar mais local, o que é justificável. O prefeito tá preocupado e o secretário de educação tá preocupado com as coisas do município”. (Relato do entrevistado 1)

“Com a prefeitura agora a gente tá tendo um elo bem mais fácil pra gente conseguir fechar a outra parte do convênio. Tá bem mais participante porque na gestão anterior a gente tinha bem menos abertura pra diálogo e menos ajuda também.” (Relato do entrevistado 10)

“O certo seria a prefeitura dos municípios apoiar, mas só que na maioria das vezes eles não apoiam. Como se diz, quando tem o projeto ali e é procurada a prefeitura, eles apoiam, eles falam que vão incentivar e tal, só que depois do projeto já aprovado, depois do curso já tá em andamento, eles esquecem do curso”. (Relato do entrevistado 7)

É necessário ressaltar que, em alguns polos, a atuação da prefeitura é efetiva e tal fato reflete de maneira direta no sucesso da parceria e na qualidade das ações.

“A gente tem polos que tem boa estrutura, que além dos coordenadores que são bem atuantes e que se preocupam, a prefeitura apoia bastante neste sentido”. (Relato do entrevistado 7)

“No nosso polo a parceria com a prefeitura é boa porque há interesse dela porque é uma forma de desenvolver o município. A gente tem problemas sim, mas são resolvidos rapidamente, mas eu sei que esta não é a realidade de todos os polos”. (Relato do entrevistado 12).

Diante do que foi apresentado é possível constatar uma falha no processo de implementação da política de ensino a distância, que é a inexistência de avaliação da ação dos polos que, na maioria das vezes, não cumprem o acordo de cooperação. Por exemplo, para a aprovação ou não de um polo para a participação nos programas é necessário que seja feita uma vistoria no mesmo e exigido que se atenda os padrões delimitados pela CAPES. Porém, há a possibilidade do polo ser aprovado com a existência de alguma pendência e, no entanto, não há a estipulação de um prazo para que esta pendência seja resolvida e nem a realização de outra sindicância para verificar se a situação foi resolvida, tendo em vista que tais pendências geram problemas e demandam a intervenção de outros atores para suprimir as dificuldades. Como exemplo, destacam-se os seguintes depoimentos:

“E temos também o suporte das prefeituras, onde algumas deixam a desejar. E pra gente o pior é com relação à referência bibliográfica porque é um papel que cabe a eles (polos) e a gente sabe que as bibliotecas ainda estão bem falhas. O que a gente tenta fazer aqui, enquanto universidade, é suprimir isso através da digital. Então a gente montou uma biblioteca digital dentro do nosso ambiente (virtual) para poder o aluno ter um acesso maior”. (Relato do entrevistado 8)

“Nós sabemos, por exemplo, que isso é uma responsabilidade dos polos naquele acordo que foi feito. Entretanto, temos a consciência também que muitos polos não tem essa biblioteca tal como seria necessário para que o

aluno pudesse utilizar. Então são desafios que precisam ser vencidos. Por outro lado, nós temos o empenho da instituição em adquirir uma biblioteca virtual, a Pearson, para atender a esses nossos alunos”. (Relato do entrevistado 9)

Neste sentido, é necessário pensar soluções para que as ações dos polos sejam otimizadas dentro do processo de implementação. Com relação ao melhor financiamento para atuação dos atores, segundo depoimento de um membro da coordenação do CEAD/UFLA, no ano de 2013 a CAPES propôs uma nova forma de conseguir os recursos necessários para a gestão dos polos, na tentativa de diminuir essa dependência de financiamento advindo apenas das prefeituras.

“Os polos agora estão mudando porque teve essa mudança recente na legislação de repasse dos recursos onde o polo pode começar a receber dinheiro pelo programa “Dinheiro direto na escola”, mas pra isso eles precisam ter razão social, conselho gestor, ou seja, é uma mudança recente que tá exigindo dos polos uma gestão mais democrática vamos dizer assim”. (Relato do entrevistado 3)

Com relação aos atores de cunho pedagógico, responsáveis pela organização dos cursos, seleção de tutores, produção de material didático e seleção de professores, destaca-se a função do coordenador de curso como a mais estratégica, atuando sempre em conjunto com o colegiado dos cursos e coordenação do CEAD/UFLA. É importante destacar que, na programação destas ações pedagógicas, o CEAD/UFLA tem influência apenas consultiva.

“Do lado pedagógico nós temos o coordenador de curso onde este é um ator central no curso a distância. Ele que vai ser o líder que vai discutir os caminhos que o curso pode seguir. Então ele, com coordenação geral

junto como colegiado é que definem as diretrizes”. (Relato do entrevistado 5)

Porém, a análise das entrevistas apresentou também dois atores atuantes no âmbito pedagógico operacional dos dois cursos, que são os professores e tutores, cujas atuações são determinantes para a execução dos projetos pedagógicos.

“Sem um bom professor ou tutor você não consegue levar adiante nenhum projeto pedagógico por mais perfeito que ele possa se apresentar... Se esses dois atores não tiverem bem alinhados não adianta ter boa estrutura administrativa, projeto pedagógico muito bom se quem tá lá na frente não tem condições de levar a cabo essas diretrizes”. (Relato do entrevistado 5)

“O tutor é muito importante porque realmente é o elo de ligação entre o aluno e o professor. Então nós professores trabalhamos com os tutores e os tutores vão trabalhando com um número muito maior de alunos”. (Relato do entrevistado 8)

“...no âmbito da instituição os cursos são gestados por departamentos e grupos de professores. Então do ponto de vista da primeira visão do planejamento há um envolvimento importante do grupo de professores que vai oferecer o curso”. (Relato do entrevistado 1)

Neste sentido, é preciso ressaltar que a participação destes atores na operacionalização das diretrizes pedagógicas se constitui como o maior gargalo ou maior dificultador da execução desta etapa da implementação. Assim, é necessário relembrar que os obstáculos e as vicissitudes encontrados no processo de implementação derivam da capacidade institucional dos agentes e das disputas políticas, na perspectiva de Ferreira (2011) e Martes *et al* (1999).

Porém, entre os cursos estudados estes problemas advêm de questões diferenciadas.

No curso de Letras-Português, os maiores problemas com relação a esta operacionalização reside na falta de tutores e professores para atuarem nas disciplinas, o que compromete a expansão do programa. Destaca-se que o curso é vinculado ao Departamento de Ciências Humanas, criado em 2009 na Universidade Federal de Lavras, que também não conta com um número de professores expressivo para a gestão dos cursos nas modalidades presencial e a distância. Conforme ressaltam a coordenadora do curso e um membro da coordenação do CEAD/UFLA:

“Desde 2011 nós estávamos esperando o preenchimento de vagas de concurso, então, por determinação do Ministério do Planejamento essas vagas não haviam sido liberadas, então só foram liberadas agora recentemente. Então é um fator limitante, mas também contra o qual nós não temos nem o que fazer porque foi uma determinação do Ministério do Planejamento. Então essas vagas vieram com atraso”. (Relato do entrevistado 9)

“No caso em que aquele curso não tem um correspondente de mestrado ou doutorado na universidade, isso significa que você tem menos possibilidade próxima de tutores para atuar nesse curso. Então você tem que procurar tutores em locais mais distantes e aí sempre surge a questão “qual é o comprometimento” desses tutores, isso é um fator crítico”. (Relato do entrevistado 5)

Por estes depoimentos torna-se evidente que a implementação de uma política tem seus obstáculos internos como, por exemplo, a necessidade de busca por tutores, e também a forte presença do componente político, externo ao

processo de implementação local, mas que tem influência direta na efetivação das ações. O maior exemplo está no impedimento de contratação de professores pelo departamento citado, devido às mudanças do cenário político nacional, com o Governo Dilma redefinindo os parâmetros de financiamento da educação no país.

Já no curso de Administração Pública o problema da operacionalização das diretrizes pedagógicas está concentrado em fatores internos, especialmente com relação aos docentes, já que a busca por tutores é mais fácil uma vez que o departamento conta com programas de pós-graduação na área, conforme se percebe pela análise dos seguintes depoimentos:

“O fator tempo de disponibilidade dos professores da universidade é um fator limitante porque temos poucos professores ou professores desempenhando muitas atividades, então sobra pouco tempo para ele tá dedicando ao ensino a distância. É um fator preocupante porque o ensino a distância precisa que o professor tenha tempo e espaço para fazer um bom trabalho”. (Relato do entrevistado 6)

“Nós na UFLA conseguimos tutores porque mantemos cursos de pós-graduação aqui no departamento, que ajuda a gente ter sempre uma disponibilidade de tutores credenciados pra tá fazendo isso, mas acho que não é em todo lugar que é assim não”. (Relato do entrevistado 8)

Desta forma, é possível destacar que o sucesso da implementação de uma política depende essencialmente dos atores implementadores no entendimento de sua função e, principalmente, na busca de alternativas que contornem os problemas que são identificados ao longo da execução dos processos. Uma destas alternativas, no caso do CEAD/UFLA, seria a contratação de professores exclusivos para atuarem no ensino a distância, e que

lhes fossem assegurados os mesmos direitos contemplados pelos professores que atuam nos cursos presenciais da instituição.

Sendo assim, conforme apresentado por Oliveira (2006), o processo de implementação requer gerenciamento de pessoas e processos para o sucesso das ações e, por isso, dois fatores se destacam no que diz respeito à implementação da política pública de ensino a distância, a comunicação e a capacitação dos agentes implementadores.

A comunicação deve ser compreendida sob dois aspectos: um de articulação de ações e um de realinhamento dos processos de implementação da política. O primeiro aspecto contempla a interação entre os agentes implementadores para a organização das ações onde destaca-se, principalmente, a interação entre CEAD/UFLA e polos de apoio presencial que, na maioria das vezes, tem relação com o desenvolvimento das ações de implementação locais. Neste sentido, a comunicação com as prefeituras se revela como a mais frágil devido às trocas que ocorrem na gestão das administrações municipais e o grau de interesse das novas equipes em desempenharem suas funções nesta cadeia de implementação.

“A gente costuma visitar os polos e tem contato via telefone, email que são coisas mais rápidas”. (Relato do entrevistado 2)

“A partir deste ano ta tendo uma via de comunicação mais rápida e ainda não é suficiente”. (Relato do entrevistado 10)

“... com a prefeitura eu acho que o diálogo é mais frágil”. (Relato do entrevistado 1)

E o segundo aspecto, realinhamento da implementação da política, constitui-se por canais de comunicação onde os atores discutem temáticas pré-definidas por agendas, mas também podem propor outras discussões que se fazem relevantes para os processos de implementação.

“A comunicação se dá muito em três grandes instâncias, primeiro tem um ambiente virtual nacional que a gente chama de ATUAB (área de trabalho UAB), ali se dá toda a comunicação entre os coordenadores UAB das universidades, entre a CAPES e coordenação UAB, entre coordenação de curso, é um grande ambiente de comunicação. Segundo são as reuniões, o fórum de coordenação UAB, que é uma instância criada dentro da CAPES e faz reunião duas vezes ao ano com todos os coordenadores UAB e também pode fazer reuniões diárias. E a própria CAPES faz anualmente um encontro nacional de coordenadores UAB. Tem a mesma coisa também para os coordenadores de polo”. (Relato do entrevistado 3)

“... existem fóruns dentro do ATUAB que é um bom espaço de conversa...existe uma agenda bastante definida...” (Relato do entrevistado 4)

Dentro desta perspectiva, um fato que merece destaque é a interação das universidades mineiras que participam dos programas de ensino a distância com o objetivo de melhor articularem suas ações em âmbito estadual, contribuindo para a otimização dos processos, porque as planilhas de implementação são discutidas com vistas a atender a necessidade de ofertas de curso no estado e de acordo também com a capacidade das instituições. Portanto, esta preocupação revela a intenção dos atores em melhor atenderem as demandas educacionais que são de interesse público do estado. Tal fato se comprova por meio da análise dos depoimentos de dois membros da coordenação do CEAD/UFLA:

“... E a gente tem as regionalizações dessa comunicação. No caso de Minas Gerais, as universidades que atuam com a EAD elas se organizam a título de fazer regionalmente com que este diálogo aconteça...”. (Relato do entrevistado 1)

“Hoje nós temos uma situação diferente. Temos uma articulação grande em Minas Gerais, por exemplo, que é o estado que mais tem instituições públicas envolvidas com a UAB. Nós temos fórum que se chama Fórum de Formação de Professores e que é presidido pela secretária estadual de educação e a gente se reuni para tomar as decisões de oferta. Então, a instituição planeja uma oferta, os colegiados aprovam e indicam os polos, quantas vagas, se vai ter ou não reoferta. A gente reuni isso numa planilha, leva pro fórum que acontecem em Belo Horizonte e todas as instituições apresentam suas demandas. A gente verifica o atendimento das necessidades do estado e depois remete a CAPES”. (Relato do entrevistado 4)

Porém, conforme a opinião dos entrevistados, a comunicação pode ser melhorada para que os problemas que surjam ao longo da implementação possam ser dirimidos com maior rapidez.

“A gente sempre acha que pode melhorar a comunicação com a CAPES, eu acho que poderia ter um canal um pouco mais aberto para resolver questões do dia a dia, menores muitas vezes, mas que são importantes para o bom funcionamento da gestão administrativa dos cursos”. (Relato do entrevistado 5)

“Eu vejo que a título de comunicação a gente nunca ta satisfeito, sempre falta um espaço de diálogo, sempre pode ser implementado este espaço”. (Relato do entrevistado 4)

E, com relação ao gerenciamento de pessoal, é preciso considerar o fomento de capacitações para as equipes de trabalho com foco no desenvolvimento de habilidades e competências, para que as mesmas sejam

capazes de compreender suas funções e executar os processos de implementação dos cursos.

Desta forma, por meio dos depoimentos, constata-se que o CEAD, de maneira geral, busca promover e incentivar a capacitação de todas as equipes administrativas, técnicas e pedagógicas, promovendo cursos e treinamentos, e permitindo que as equipes frequentem outros treinamentos ofertados pelos demais órgãos da universidade como, por exemplo, a pró-reitoria de gestão e desenvolvimento de pessoas. Assim, destaca-se a participação da coordenação pedagógica como ator principal na condução destas ações, que envolvem a produção dos cursos de capacitação como também a busca por recursos para que os mesmos sejam realizados.

“A gente teve a partir de 2012 um programa chamado Programa Anual de Capacitação. Por intermédio desse programa a gente conseguiu um recurso, foi aprovado o primeiro em 2012 e o segundo em 2013. Não é um recurso que você possa esbanjar, mas é um bom recurso que da pra fazer a formação inicial e continuada de docentes, técnicos, tutores e equipe multidisciplinar”. (Relato do entrevistado 4)

“Treinamento é uma coisa que o próprio CEAD já começou a pensar nisso. No ano passado nós já oferecemos aqui internamente o curso de capacitação até rápido pro nosso pessoal, de redação oficial, relacionamento interpessoal, ferramentas de informática. A universidade oferece os cursos de capacitação por intermédio da PRGDP, eles têm o plano anual de capacitação de servidores da UFLA, onde o pessoal terceirizado e o CEAD libera o pessoal para poder participar se quiser”. (Relato do entrevistado 3)

Contudo, a principal questão apontada nas entrevistas como um fator limitante da implementação é o financiamento para intensificar a realização

destas ações de capacitação, como também o foco principal da ação dos implementadores estar na resolução de questões de cunho mais administrativo, conforme se verifica pela análise do seguinte depoimento:

“Os professores que trabalham com a gente geralmente não tem experiência com EAD, não tem formação na área e nem experiência, mas na grande maioria eles se mostram disponíveis. Então talvez a gente precise rever esta política de formação, de acompanhamento e apoio, tanto para tutor quanto professor... Então eu acho que essa parte a gente se envolve tanto com questões do dia a dia que, às vezes, não dá tempo de trabalhar com essa outra parte, que seria anterior. Mas como vou trabalhar com essa formação antes se eu não tenho dinheiro porque eu não tenho recurso pra isso”. (Relato do entrevistado 2)

Outra questão que é de grande relevância para a implementação de uma política pública é o financiamento dos processos e, no caso da política pública de ensino a distância, devido às suas particularidades de negociação, tal financiamento se revela como uma questão que requer grande atenção dos implementadores.

De maneira geral os entrevistados revelaram que os recursos são suficientes para a implementação dos cursos, mas é necessário um bom planejamento para a execução das planilhas. A margem de negociação deve seguir parâmetros rígidos e é possível fazer ajustes posteriores à criação dos cursos, devido ao grau de imprevisibilidade que envolve o processo de implementação. Segundo Silva-Neto e Sena (2007), a necessidade de renegociação das ações se faz premente e, no caso do ensino a distância, estas renegociações ocorrem mais no âmbito do financiamento dos cursos para atender as novas necessidades dos alunos como, por exemplo, a propositura de

projetos de repcurso para os discentes que estão devendo créditos para concluir os cursos. Porém, esta negociação é feita ano a ano, o que gera um grau de preocupação e incerteza de continuidade das ações nos implementadores. Neste sentido, os entrevistados relatam que:

“Até o momento eles (recursos) estão sendo suficientes, a gente tem conseguido negociar com a CAPES, dentro dos limites que ela impõe, uma quantidade de tem nos dado tranquilidade para ofertar os cursos”. (Relato do entrevistado 5)

“Para um curso de quatro anos eu negociar uma planilha anual é algo que me preocupa porque eu sei o que vai acontecer esse ano, mas não sei o que vai acontecer no ano que vem”. (Relato do entrevistado 1)

“...a gente sempre tá lidando com mudanças nas regras de financiamento, então, por exemplo, desde o início do curso de Administração Pública pra cá já mudou duas vezes os parâmetros de financiamento. Mudou para melhor, mas nós tivemos que fazer adaptação e negociação, por exemplo, pra manter a equipe de pessoas envolvidas no curso trabalhando de forma contratada” (Relato do entrevistado 3).

É preciso destacar também que a gestão destes recursos requer uma grande expertise da equipe responsável para a realização de adaptações no gerenciamento dos mesmos, conforme se depreende pela análise dos seguintes depoimentos:

“A universidade tinha um problema que era não poder contar coma fundação para receber o dinheiro da CAPES, outras universidades contam com a fundação. Nós, como estamos impedidos de fazer isso, precisamos trabalhar com pregão... então isso exigiu da gente

adaptações na negociação com a CAPES”.  
(Relato do entrevistado 9)

“E a gente tem alguns entraves na planilha com relação às rubricas porque chega uma rubrica fechada para tal exigência e você tem necessidade de outra...”. (Relato do entrevistado 1)

Mesmo diante da incerteza de financiamento, os entrevistados revelaram que nunca houve iminência de descontinuidade dos cursos por tal motivo. Desta forma, pela análise dos depoimentos, torna-se evidente que o componente político da implementação é o fator principal que pode levar à descontinuidade ou paralisação de um programa. E, conforme apresentado no referencial teórico, esta descontinuidade ou paralisação pode culminar em problemas críticos, que vão deste a falta de atendimento das necessidades dos beneficiários a prejuízos de ordem financeira ao erário.

Assim, a decisão pela não oferta de novas turmas no curso de Letras-Português para o ano de 2013 partiu de uma decisão interna entre coordenação e colegiado do curso, tendo em vista que o departamento também estaria melhor se estruturando, já que a contratação de novos professores estava sendo efetivada. Assim, ressalta o depoimento da coordenadora do curso:

“Começou a oferta da primeira turma em 2011, em 2012 houve o ingresso da segunda turma e nós optamos, junto com o colegiado, em não fazer nova oferta para o ano de 2013... Foi uma interrupção pensada, necessária e discutida” (Relato do entrevistado 9).

Já com relação ao curso de Administração Pública, a paralisação da oferta no ano de 2012 se deu devido à indecisão a respeito da estruturação da política durante a transição do governo Lula para o governo Dilma. Desta forma, a coordenação e o colegiado do curso decidiram pela não oferta, já que os

padrões de financiamento não estavam bem definidos e a universidade não teria condições de arcar com este custo caso o governo não liberasse os recursos.

“... teve uma (interrupção) pontual no curso de Administração Pública que houve uma indefinição na mudança do governo Lula para o governo Dilma. Houve uma reestruturação interna e neste tempo a CAPES ficou sem sinalizar como seria este modelo. Nós decidimos que seria mais prudente não fazer essa oferta para esperar e entender como seria o novo modelo, mas foi uma decisão nossa”. (Relato do entrevistado 1)

“Nós deixamos de oferecer vestibular, que foi no ano de 2012, porque houve uma sinalização de que a CAPES não financiaria. Então a universidade tomou a decisão de não oferecer o vestibular”. (Relato do entrevistado 8)

Portanto, através da análise apresentada, que contemplou categorias como: política pública, implementação, gestão, atores, parceria e comunicação, grau de interação e padronização, é possível dizer que a implementação da política pública de ensino a distância é híbrida, já que comporta ao mesmo tempo características dos modelos de implementação *top down* e *bottom up* apresentados no referencial teórico.

Este hibridismo se dá, principalmente, com relação às tomadas de decisões nos processos de implementação. Ao mesmo tempo em que a CAPES/UAB toma para si a responsabilidade de criar as diretrizes estruturantes dos cursos e engessa os parâmetros de financiamento, por meio de rubricas, por exemplo, ela permite que os demais atores adaptem suas planilhas de financiamento e suas diretrizes pedagógicas. Porém, restou-se claro que mesmo entre os programas dos cursos estudados, esses critérios são diferenciados tendo em vista que o processo de implementação do curso de Administração Pública é

mais engessado, ou seja, permite uma intervenção mínima dos demais atores, CEAD/UFLA e polos, nas diretrizes de implementação, por pertencer ao PNAP, que é um programa da estrutura CAPES/UAB. No curso de Letras-Português a CAPES/UAB se preocupou mais em ditar as diretrizes básicas de implementação, mas os critérios de cunho pedagógico, por exemplo, são de inteira responsabilidade da coordenação e colegiado do curso.

Com relação aos atores implementadores, a política de ensino a distância tem como característica o caráter multidisciplinar dos mesmos e a participação de mais de uma esfera de governo na implementação dos cursos.

Portanto, esta interação entre os atores revela mais uma característica da rede de políticas públicas, destacada por Marin e Mayntz (1991), de que as ações precisam necessariamente transparecer a participação efetiva dos atores nas negociações, sejam elas de cunho operacional, que ocorre, por exemplo, entre CAPES e CEAD/UFLA na escolha de polos e entre CEAD/UFLA e polos na estruturação das ações de implementação para melhor atender os alunos, ou de caráter financeiro, por exemplo, entre CAPES e coordenação UAB do CEAD/UFLA na negociação de repasse de recursos para a produção dos materiais didáticos dos cursos.

Assim, diante do que foi apresentado, se percebe que os polos são os atores mais frágeis porque são aqueles que mais sofrem influências dos jogos políticos e de poder no âmbito da esfera municipal. O problema maior é com relação ao financiamento destes polos e, por isso, a CAPES/UAB desenvolveu um novo sistema para captação de recursos, conforme já apresentado, na tentativa de fortalecer as ações destes atores, para que a implementação dos cursos não seja comprometida.

E tornou-se evidente a importância da criação da UAB e, posteriormente, a gestão da CAPES para o sucesso da implementação dos cursos, principalmente com relação à estruturação dos parâmetros de

financiamento. Neste sentido, um membro da coordenação do CEAD/UFLA destaca que:

“Algumas coisas evoluíram, por exemplo, a forma de negociar os recursos para esses cursos evoluiu muito. Antes você tinha uma coisa muito de balcão, de cada caso era um caso, hoje melhorou essa estrutura de controle de bolsa”. (Relato do entrevistado 3).

Desta forma, ressalta-se que o objetivo principal de uma política pública é atender demandas de interesse público. E, no caso dos cursos apresentados neste estudo, os objetivos principais que constam em cada projeto pedagógico são: formação de professores e gestores públicos. Sendo assim, todos os entrevistados disseram que estes objetivos estão sendo alcançados ao longo da implementação e que este fato só é possível devido à interação das equipes e a dedicação dos atores, que são elementos fundamentais para o sucesso de uma política.

Assim sinalizaram os depoimentos com relação ao sucesso da implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português no CEAD/UFLA:

“O sucesso vai ser essa primeira turma que a gente vai formar agora no final do ano, o sucesso esta aí. Então nós estamos com uma previsão de cinquenta formandos de uma turma que entraram cento e vinte e cinco, isso vai ser realmente um sucesso para o curso”. (Relato do entrevistado 8)

“Eu acho que a implementação dos dois vai muito bem. Acho que o Administração Pública no final do ano a gente já tem uma formatura, eu acho que é uma coisa que vai ter muito impacto na universidade...porque quando você termina é que você mostra que o trabalho que você fez foi pra valer...No caso do curso de Letras eu acho que nós tivemos

muito mais sucesso do que problemas até agora. (Relato do entrevistado 3)

“...eu acho que a gente tem uma equipe bastante focada, que se preocupa com a qualidade do que é executado e tenta fazer da melhor maneira possível. Esse é um ponto importante, o envolvimento das pessoas é um elemento importante”. (Relato do entrevistado 1)

A padronização das ações de implementação também são percebidas como positivas pelos entrevistados e, para manter a qualidade dos cursos e garantir a efetividade das políticas, o CEAD/UFLA tem caminhado para o desenvolvimento de um modelo próprio de gestão de cursos a distância que tem como fator basilar as experiências acumuladas ao longo dos processos de implementação de todos os cursos de graduação e pós-graduação a distância na UFLA. Deve-se compreender que esta padronização diz respeito aos padrões administrativos da implementação, já as questões pedagógicas devem ser pautadas pelas exigências de cada curso.

“Eu sou a favor da padronização deste que ela não seja sinônimo de engessamento. Então, por exemplo, dentro do próprio processo de gestão administrativa eu acho que tem muita coisa que tem que ser padronizada, mas a gente tem que ter também a consciência de que esta gestão precisa variar de polo pra polo, de projeto pedagógico pra projeto pedagógico. Então, de modo geral a rotina de oferta de curso a distância na UFLA ela tende a ser padronizada porque a universidade tá criando um modelo de gestão de curso a distância. Isso tanto pra graduação quanto pós-graduação, que é uma preocupação nossa no sentido de manter a qualidade”. (Relato do entrevistado 5)

“... Dentro das equipes há rotinas que precisam ser colocadas e o que a gente

percebe é que, a medida que a gente vai trabalhando com os cursos, essa rotinas vão sendo dinamizadas. A gente vai fazendo revisões dos processos inserindo um ou outra etapa que não estava muito clara, porque uma das coisas que eu percebo na EAD é a dinamicidade porque as pessoas estão o tempo todo em interlocução. Então, às vezes um estudante sinaliza, um coordenador ou professor sinalizam e essas dinâmicas são revisadas”. (Relato do entrevistado 4)

E com relação aos índices de evasão, que podem configurar a ineficiência dos processos de implementação dos cursos, os mesmos estão diminuindo com relação aos cursos estudados. Tal fato é justificado da seguinte forma:

“Então teve aquela visão inicial que as pessoas tem de que a EAD é fácil, de que vai conseguir o diploma muito fácil. Aí ficam aquelas pessoas que realmente tem o perfil porque o ensino a distância requer um perfil de pessoa, a pessoa tem que ser um pouco autodidata”. (Relato do entrevistado 8)

Assim, uma pesquisa interna foi realizada para saber quais eram os motivos alegados pelos alunos ao desistirem dos cursos. Desta forma, o CEAD/UFLA entrou em contato, via telefone, com todos os alunos desistentes e o resultado desta pesquisa pode ser percebido através do seguinte depoimento:

“Nós fizemos uma pesquisa no final do ano passado com todos os discentes de todos os cursos. Ligamos um a um pra saber o motivo (da desistência) e esse (falta de tempo para estudar) foi o motivo mais citado de longe. O que surpreendeu é que muito pouca coisa relacionada a questões pedagógicas ou de apoio administrativo ou funcionamento do AVA. A evasão ocorre mais no início do curso, depois da uma amenizada”. (Relato do entrevistado 5)

Desta forma, considerando o processo de implementação dos cursos analisados, percebe-se no decorrer da pesquisa que alguns pontos importantes devem ser realinhados como, por exemplo, os critérios de financiamento, o melhor gerenciamento dos processos e a interação dos atores visando o sucesso da implementação dos cursos.

Verificou-se que os processos de formulação e implementação são consecutivos, sendo que na formulação não há participação de todos os atores implementadores. E que regramentos rígidos não contribuem para o sucesso da implementação, tendo em vista a necessidade de reformulações ao longo da implementação para que a política alcance seu objetivo.

Observou-se também a importância das características dos agentes implementadores com relação ao seu agir discricionário, que é capaz de influenciar toda a cadeia de implementação, assim como também a inação dos mesmos. Ou seja, é necessário que os atores envolvidos na implementação dos cursos (coordenadores, gestores, professores e tutores) tenham conhecimento pleno das ações que precisam desenvolver e, principalmente, de que o modo com que as mesmas são realizadas ou não são decisivas para o sucesso da implementação dos cursos.

Assim, partindo-se da perspectiva de Saravia (2006), no que se refere aos componentes principais de uma política pública é possível dizer que no componente institucional, que diz respeito ao ator que elabora e produz as principais diretrizes da implementação, a principal alteração da política foi com relação à extinção da Secretaria de Educação a Distância, substituída pela CAPES; no componente decisório, que se relaciona com a sequência de ações, é possível perceber claramente a função principal de cada ator deste processo de implementação: a CAPES, com a centralização e controle das decisões estratégicas, o CEAD/UFLA, na composição de ações administrativas e

pedagógicas para a implementação e gestão dos cursos, e os polos, atuando na implementação local dos cursos. Já o componente comportamental, que diz respeito à ação ou inação dos atores, é percebido ao longo das ações nos momentos em que os atores, por exemplo, se reúnem nos colegiados dos cursos para propor novas estratégias ou alterar aquilo que não está funcionando da maneira devida, se reúnem com a alta administração da universidade para melhorias no processo de institucionalização do ensino a distância. Mas também pode representar aspectos negativos como, por exemplo, a inação das prefeituras em prover boas condições de funcionamento para os polos, fato este que se relaciona de maneira direta com o último componente destacado por Saravia (2006), o causal, por destacar que os sistemas político-econômico-social influenciam de maneira direta as ações de implementação. Por isso, destaca-se a vulnerabilidade do ensino a distância, que pode sofrer alterações negativas ou extinção dos cursos por manobras governamentais.

O próximo tópico é dedicado à apresentação das principais aproximações e diferenças entre a implementação dos cursos de Letras-Português e Administração Pública pertencentes ao CEAD/UFLA.

### **6.3 As diferenças e aproximações dos processos de implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português do CEAD/UFLA**

Diante da análise proposta neste estudo foi possível constatar que os processos de implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português apresentam tanto questões que são comuns quanto diferenciações, derivadas, principalmente, dos programas em que os mesmos estão inseridos.

A maior diferenciação diz respeito ao maior ou menor grau de engessamento que os agentes enfrentam na consecução das ações de

implementação. Assim, o curso de Administração Pública possui diretrizes mais rígidas devido à estrutura do programa ao qual está vinculado, o PNAP, que tem como característica a centralização da produção do material didático, por exemplo. Já o curso de Letras-Português tem maior liberdade na produção de suas diretrizes e material didático, já que esta é uma prerrogativa concedida pelo programa ao qual o curso está vinculado: Programa Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica. Porém, este grau maior de engessamento do curso de Administração Pública não impede que suas ações sejam efetivas ao longo da implementação do curso. Vale destacar que, mesmo o curso de Letras-Português tendo maior abertura, não pôde ampliar muito suas ações devido à restrição com relação ao número de docentes de seu departamento e baixa oferta de tutores, conforme revelado nas entrevistas.

Neste sentido, destaca-se que a estrutura departamental é um diferencial entre os cursos e que influencia diretamente na facilidade ou não de escolha de mão de obra. Desta forma, devido aos fatores já demonstrados, o curso de Letras-Português possui mais dificuldade na escolha e contratação de tutores e professores, que muitas vezes residem em locais distantes e, por isso, algumas ações como, por exemplo, as capacitações e discussões acerca da produção do material didático, são mais difíceis. Tal fato não ocorre no curso de Administração Pública, que tem facilidade na contratação de tutores devido à presença dos cursos de pós-graduação no departamento, e também pelo número considerável de docentes que compõem o mesmo.

É necessário dizer que a interrupção de oferta - mesmo ocorrendo de forma planejada - nos dois cursos foi resultado de situações diferenciadas: no curso de Administração Pública a decisão foi tomada devido à incerteza do panorama de financiamento nacional da política e, no curso de Letras-Português, optou-se pela interrupção devido ao processo de reestruturação do departamento que comporta o curso.

A gestão estrutural e pedagógica dos cursos é desenvolvida de maneira semelhante, porém, cada departamento tem liberdade para instituir suas diretrizes e normatizações que formam o projeto pedagógico dos cursos.

Sendo assim, vale destacar que o departamento de Administração e Economia já existe há mais tempo que o departamento de Ciências Humanas no âmbito da Universidade Federal de Lavras, o que repercute na experiência dos mesmos com relação à execução das ações de implementação dos cursos. Antes da implementação do curso de Administração Pública, o departamento de Administração e Economia já havia passado pela experiência de implementar o curso-piloto de Administração, o que contribuiu para a redução de erros e otimização de processos ao longo das novas implementações dos cursos oferecidos pelo CEAD/UFLA, inclusive para o curso de Letras-Português, pertencente ao departamento de Ciências Humanas da universidade.

A gestão do financiamento é desenvolvida de maneira igual, já que a mesma depende da atuação direta da coordenação UAB e da universidade, para otimizar esta gestão.

Com relação à interação com os polos, os procedimentos também são iguais, porque o regramento a ser seguido parte da CAPES/UAB. Os problemas encontrados nos cursos com relação a esta parceria também são os mesmos e se traduzem, principalmente, na inadequação das bibliotecas disponibilizadas nos polos.

Assim, as principais aproximações e diferenças entre os cursos podem ser melhor visualizadas pela análise da tabela 2.

Tabela 2 Análise comparativa dos cursos

	<b>Curso de Administração Pública</b>	<b>Curso de Letras-Português</b>
<b>Programa</b>	Programa Nacional de Formação em Administração Pública	Programa Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica
<b>Parceria</b>	A parceria com o CEAD/UFLA funciona, mas há dificuldades com relação à contrapartida dos polos para o funcionamento do curso.	A parceria com o CEAD/UFLA funciona, mas há dificuldades com relação à contrapartida dos polos para o funcionamento do curso.
<b>Equipe</b>	A equipe de docentes e tutores é suficiente	A equipe de professores é pequena e, por isso, é necessário convidar docentes de outras instituições para participar do programa. É necessária a contratação de tutores de outras localidades para atender as demandas do curso.
<b>Financiamento</b>	Os recursos são suficientes e são negociados através da coordenação UAB.	Os recursos são suficientes e são negociados através da coordenação UAB.
<b>Estrutura</b>	A estrutura administrativa e pedagógica são suficientes para a implementação devido à boa articulação entre o departamento de Administração e Economia e o CEAD/UFLA.	A estrutura administrativa é suficiente, porém, a estrutura pedagógica só é suficiente porque a demanda é preenchida por profissionais que não fazem parte do quadro da universidade. A situação tende a mudar devido à reestruturação que está ocorrendo gradativamente no departamento de Ciências Humanas, onde o curso está alocado.
<b>Padronização</b>	As ações administrativas são padronizadas de acordo com o modelo de gestão do CEAD/UFLA e as ações pedagógicas são padronizadas de acordo com as decisões do colegiado do curso.	As ações administrativas são padronizadas de acordo com o modelo de gestão do CEAD/UFLA e as ações pedagógicas são padronizadas de acordo com as decisões do colegiado do curso.
<b>Experiência</b>	O curso iniciou no ano de 2009, se beneficiando da experiência do CEAD/UFLA e, sobretudo, da oferta do curso-piloto de Administração, o que deu mais segurança aos implementadores. Vale destacar que comparado ao piloto, o curso modificou alguns quesitos em seu formato para se adequar ao padrão geral de implementação proposto pelo CEAD/UFLA	O curso teve início no ano de 2011, já dentro do modelo de gestão do CEAD/UFLA e se beneficiando do <i>know-how</i> adquirido pelas equipes ao longo da implementação de outros cursos, o que contribuiu para a redução das falhas no processo de implementação.

Diante desta análise é possível perceber que as ações de cunho mais padronizado são aquelas relacionadas diretamente ao CEAD/UFLA, devido ao desenvolvimento de um modelo próprio de gestão de cursos a distância, já mencionado anteriormente.

Portanto, não é possível dizer que um curso tenha obtido mais sucesso que o outro, dado às suas diferenciações de objetivos e formas de ação, mas é possível constatar que o processo de implementação dos mesmos tem sido eficiente, principalmente no que diz respeito à transposição dos obstáculos apresentados ao longo do desencadeamento das ações, devido ao empenho das equipes envolvidas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Estes estudo constitui uma tentativa de avançar na compreensão acerca da implementação da política pública de ensino a distância, fomentada pelo Estado brasileiro, inserida dentro de um programa maior, que é a expansão do ensino superior no país.

Apesar das limitações deste estudo como, por exemplo, não ter considerado a perspectiva dos beneficiários (os estudantes) ao longo da investigação, a pesquisa se mostra de grande relevância para a compreensão dos elementos principais que configuram esta implementação. Assim, este recorte dado pelo estudo contribuiu para a visualização da interação dos atores, dos processos de gestão e financiamento, e fatores que influenciam positiva ou negativamente nesta implementação.

Desta forma, a política pública de ensino a distância é de grande relevância para o país ao promover a expansão do ensino superior e, nos casos estudados, apresenta-se como uma política que contempla o interesse público, já que busca contribuir para o aumento de professores de ensino básico no país, como também de gestores públicos capazes de otimizar a administração e as ações públicas nas três esferas governamentais.

Trata-se de uma política de governo, de caráter distributivo, que pode se tornar uma política de Estado devido à sua função estratégica de expansão da educação para todo o território nacional. No entanto, para que este fato aconteça, é necessário que a política se solidifique com relação aos critérios de financiamento, principalmente de forma que as mudanças de governo não sejam fatores capazes de interromper as ações.

Para a análise da implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português do CEAD/UFLA, buscou-se sistematizar a percepção dos

implementadores por meio da análise das entrevistas realizadas, onde tornou-se possível destacar que, de modo geral, a implementação destes cursos possui característica híbrida, com características dos modelos *top down* e *botton up*, já que as decisões estratégicas ficam a cargo da CAPES/UAB e os implementadores buscam seguir estas diretrizes de forma precisa, porém, também é permitido que os mesmos busquem adequações aos processos pedagógicos e de financiamento, por exemplo, da forma que melhor entendam ser efetiva para que os objetivos sejam alcançados.

Observou-se que, para a otimização dos processos de implementação dos cursos, é necessário que a política seja reestruturada com relação aos padrões de financiamento, no sentido de ampliar o horizonte de tempo, ou seja, que a negociação não vise contemplar apenas um ano das ações dos cursos, mas todos os anos necessários para a formação dos alunos. O tratamento desta questão assegura a continuidade dos cursos e, conseqüentemente, gera maior tranquilidade para que os atores implementadores desenvolvam suas funções. Porém, o modelo atual de gestão do ensino a distância não assegura tal continuidade, sendo este um fator de vulnerabilidade desta política.

O componente político também precisa ser destacado na questão do financiamento porque, se houver alguma alteração na agenda política nacional de forma que a mesma, por algum motivo, altere o sistema de financiamento ou até mesmo deixe de financiar a política do ensino a distância, não há outra fonte designada para assumir tal responsabilidade e, por isso, a política pode se extinguir.

O estudo revelou ainda a necessidade de maior aproximação entre os agentes implementadores, principalmente CAPES/UAB e polos, para que os contratos de cooperação sejam cumpridos e os problemas sejam solucionados de maneira conjunta.

Com relação aos atores da cadeia de implementação estudados, os mais frágeis são os polos, porque dependem essencialmente de recursos municipais para infraestrutura tanto administrativa quanto acadêmica, conforme o estudo sinalizou. Assim, a atuação dos polos é prejudicada em sua grande maioria pela falta de recurso do município ou pela falta de vontade política em desenvolver as ações, mesmo a gestão pública municipal tendo assinado o acordo de cooperação junto a CAPES/UAB. Para minimizar esta situação, a CAPES/UAB propôs um novo sistema de financiamento para os polos, onde os mesmos poderão receber os recursos de maneira direta através do programa Dinheiro Direto na Escola, que vai demandar estudos futuros para avaliar a efetividade ou não desta medida na resolução da questão.

Este estudo também revelou ser essencial para o sucesso da implementação dos cursos a interação dos atores e a compreensão dos mesmos com relação aos objetivos de suas funções, como também suporte e capacitação para o trabalho, principalmente professores e tutores que estão em maior contato com os beneficiários.

Já no âmbito do CEAD/UFLA, a institucionalização do ensino a distância na universidade foi o marco de maior importância porque possibilitou, além do reconhecimento desta modalidade como um meio efetivo de promover a educação, a aproximação dos departamentos acadêmicos para o desenvolvimento de ações conjuntas de implementação, já que os cursos obrigatoriamente devem ser vinculados aos mesmos, e há maior qualidade dos cursos devido à expertise do corpo docente.

Com relação aos objetivos presentes nos projetos pedagógicos - formação de professores para a educação básica e formação de gestores públicos - o que se verificou nas entrevistas é que os mesmos não foram alterados ao longo dos processos de implementação. O que ocorreu foram adaptações

pedagógicas para que os mesmos fossem alcançados com a qualidade esperada pelos colegiados dos cursos e pela própria universidade.

Através da análise das entrevistas é possível constatar que a implementação dos cursos no CEAD/UFLA alcançam o sucesso devido ao trabalho articulado das equipes multidisciplinares e a preocupação constante com a qualidade e efetividade das ações, e a boa interação com os parceiros responsáveis pela implementação dos cursos.

E, mesmo diante da obrigação de cumprir os regramentos da CAPES/UAB, tem-se conseguido desenvolver um novo padrão de gestão de cursos a distância baseado, principalmente, nas habilidades e experiências dos implementadores, que estão em constante revisão dos processos e ações para que os beneficiários tenham um serviço de qualidade. Assim, restou-se comprovado que, no âmbito do ensino a distância, a padronização das ações de implementação são importantes para manter a qualidade dos cursos, desde que esta padronização não seja sinônima de engessamento total.

Por tanto, a pesquisa se faz relevante para que as falhas possam ser identificadas de forma a oferecer elementos para a reestruturação dos processos de implementação para melhor atender os beneficiários, como também para minimizar os riscos de paralisação ou descontinuidade.

Desta forma, espera-se que este estudo contribua para o fomento de mais pesquisas sobre a temática, principalmente no sentido de reavaliar as ações destacadas e propor novas soluções para a otimização e ampliação da política pública de ensino a distância no país.

## REFERÊNCIAS

- ALENCAR, E. Introdução à metodologia de pesquisa. Lavras: UFLA, 2000.
- APRILE, M. R.; BARONE, R. E. M. Educação superior: políticas públicas para inclusão social. Revista Ambiente e Educação, v. 2, n. 1, p. 39-55, São Paulo, jan-jul, 2009.
- ASSUMPTÃO, J. J.; CAMPOS, L. M. S. Avaliação de projetos sociais: a rede, os nós e a teia. In: ENANPAD, 33. 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. CD-ROM.
- AZEVEDO, J. A. M. Análise de políticas públicas quanto ao seu design: um estudo de caso. In: Encontro nacional da associação dos programas de pós-graduação em administração, 27., 2003, Atibaia. Anais... Atibaia: ANPAD, 2003. CD-ROM.
- BARBACENA, J. M. Ação popular e participação política: um diálogo com a teoria democrática de Aléxis de Tocqueville. Urutágua, Maringá, n. 17, p. 18-28, jan./mar. 2009.
- BITTECOURT, E. S. Políticas públicas para educação básica no Brasil, descentralização e controle social – limites e perspectivas. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2009 (dissertação de mestrado).
- BONETTI, L.W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.
- BOTO, C. A escola do homem novo: entre o Iluminismo e a Revolução Francesa. São Paulo, Ed. UNESP, 1996.
- BOZEMAN, B.; PANDEY, S.K.. Public management decision making: effect og decision content. Public Administration Review, v. 64, n. 5, p. 553-565, 2004.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Acessado em 11/12/2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. 2001. Acessado em: 20/12/2012. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto 5.800 de 08 de junho de 2006**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm)

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do estado para a cidadania. A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. Brasília: Enap/Editora 34, 1998.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n.6, 1 semestre de 2006, p. 25-52. Disponível em: <http://www.slideshare.net/Petianos/perspectivas-tericassobre-o-processo-de-formulao-de-politicas-pblicas>

CARVALHO, M. A. Uma introdução à análise de políticas públicas: análise custo-benefício, árvores de decisão e modelos de multiatributos. In: Encontro nacional da associação dos programas de pós-graduação em administração, 29. 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ANPAD, 2005. CD-ROM.

CARVALHO, M.L.; BARBOSA, T.R.G.C. Modelos orientadores da implementação de política pública: uma lacuna da literatura. In: ENANPAD, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011. CD-ROM.

COBB, R. W.; ELDER, C. D.. Participation in American politics: the dynamics of agenda-building. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

DAHL, R. A. Sobre a democracia. Brasília: EdUNB, 2001.

DELEON, P.; DELEON, L. What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 4, n. 12, pp. 467-492, 2002.

DENHART, R. B. Teorias da administração pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UNB, 2009. p. 99-129.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P. Retomando o debate sobre a reforma do Estado e a nova administração pública. In: Encontro nacional da associação dos

programas de pós-graduação em administração, 32, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. CD-ROM.

FAORO, R. Os donos do poder. 4ªed. São Paulo: Globo, 2008.

FERREIRA, P. A. Gestão de políticas públicas : uma proposta de modelo processual de análise. – Lavras : UFLA, 2011. (tese de doutorado)

FILIPPIM, E. S.; ROSSETTO, C. R. Visões norteadoras de administração pública para o desenvolvimento num contexto regional. In: Encontro de administração pública e governança, 2., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2006. CD-ROM.

FRANÇA FILHO, G. C. “**Definindo gestão social**”. In.: SILVA JÚNIOR, J. T.; MASHI, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. S. (Orgs.). Gestão social: práticas em debate, teorias em construção. Fortaleza, Imprensa Universitária, 2008. 248p.

FREIRE, P. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 21, jun. 2000, p.211-259

GELINSKI, C.R.O., SEIBEL, E.J.; Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Revista de Ciências Humanas, Florianópolis, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, abr.- out., de 2008. p.227-240.

GIL, A. C. Métodos e técnicas em pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

GORMLEY, W. T. Regulatory issue networks in a Federal system. Polity, v.18, n. 4, p. 595-620, 1986.

GUSTAFSSON, G. Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. Policy sciences, v.15, n.3, p. 269-287, 1983.

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: UNB, 2009. 338 p.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E.(orgS.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. p. 61-88

KELMA, C. M. S. C. K. Subsídios para a elaboração e implementação de políticas públicas com recorte de gênero e raça na agricultura familiar. In: Congresso da sociedade brasileira de economia e sociologia rural, 44., 2006, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005. CD ROM.

LAVILLE, C.; DIONE, J. **A construção do saber**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social – ENAPEGS, São Paulo/SP, 2012.

LOTTA, G. S. Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. In: Encontro de administração pública e governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008. CD-ROM.

MARIN, B., MAYNTZ, R. (orgs.). *Policy Networks—Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus, 1991

MARTES, A.C.B. *et al.* Modelos de avaliação de programas sociais prioritários: programa de apoio à gestão social no Brasil. NEPP/Unicamp – Campinas- São Paulo. Jul/ 1999.

MASSADIER, G. Redes de políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict modelo f policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.2, n. 5, pp. 145-174, 2010.

MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ed. Ariel, 1992.

MINAYO, M. C. S. (organizadora) – *Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade* - Petrópolis: Vozes, 1995

MORAN, J. M. O que é um bom curso a distância? Disponível na Internet em: [http://www.eca.usp.br/prof/moran/bom\\_curso.html](http://www.eca.usp.br/prof/moran/bom_curso.html)

MULLER, P.; SUREL, L. **L'analyse des politiques publiques**. Paris: Ed. Montchrestien, 1998.

NASCIMENTO, A. R.; ZUQUIM, J. Gestão das políticas de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente: da tecnicidade à gestão social compartilhada. In: Encontro nacional da associação dos programas de pós-graduação em administração, 33., 2009, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2009. CD-ROM.

NUNES, I. B. Noções de educação a distância. 2002. Disponível em: <<http://www.ibase.org.br/~ined/ivoniol.html>

O'BRIEN, K. J., LI, L. Selective policy implementation in rural China. *Comparative Politics*, v.31, n. 2, p. 167-186, 1999.

OLIVEIRA, J. A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

OLIVEIRA, A. F. de.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. Fronteiras da educação: desigualdades, tecnologias e políticas. Goiás: Editora PUC Goiás, 2010.

OLIVEIRA, V. A. R. de. **Interesse público, gestão pública e gestão social: significados e conexões**. Lavras, PPGA-UFLA, 2012. (Tese de doutorado)

PARADA, E. L.. Política y políticas públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p.67-95

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEÑA, V. S. Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas. Encrucijadas Revista Electrónica del Centro de Estudios em Administración Pública de La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales da Universidad Nacional Autónoma do México, n.9, set-dez, 2011.

PARFOR- Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor> . Acesso em: 12/11/2012.

PNAP- Programa Nacional de Formação em Administração Pública. <http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>. Acesso em: 12/11/2012.

PIMENTEL, Nara Maria. Educação a distância. Florianópolis: SEAD/UFSC, 2006.

\_\_\_\_\_ Educação a distância na formação continuada de educadores. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Implementation. Berkeley: University of California Press, 1984.

PRETI, Oresti. (org.). Educação a distância: início e indícios de um percurso. Cuiabá: NEAD/ UFMT, 1996.

RAULI, F. **Monitoramento das políticas públicas de Curitiba**: uma avaliação crítica sob a ótica dos indicadores de desenvolvimento sustentável. 2007. 182 p. Dissertação (Mestrado em Organizações e Desenvolvimento)-Centro Universitário Franciscano, Curitiba. 2007.

ROCHA, Marise Maria Santana da. Introdução à educação a distância. São João Del Rei: UFSJ, 2010.

ROMANO, J.O. **Política nas políticas**: um olhar sobre a agricultura brasileira. Seropédica: Mauad X, 2009, p.13-78.

RUA, M. G. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Programa de Apoio a Gerência Social no Brasil, BID. 1997. Disponível em: <[http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF)>. Acesso em: 13 out. 2008.

SANTOS, H. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. Revista de Ciências Sociais – Civitas, v.5, n.1, p. 59-68. Porto Alegre, jan-jun, 2005.

SANTOS, K. S. Políticas públicas educacionais no Brasil: tecendo fios. II Congresso Ibero-americano de política e administração da educação, n. 11, ISSN 1677.3862. São Paulo, 2011.

SARAIVA, L. A. S., & CAPELÃO, L. G. F. (2000). A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia x marketing? Revista de Administração Pública, 34(2), 59-77.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, v. 1, p.21-42

SAVIANI, D. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. Educação & Sociedade, Campinas, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez, 1999.

SCHLEGEL, R. Educação como política pública: por que os retornos políticos merecem ser avaliados. Revista E- Legis, n. 7, p. 7-21. ISSN 2175.0688. Brasília, 2011.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, C. M. C. de S. e. A educação como política (pública) social: uma discussão inicial. Reuni – Revista Unijales, v. 1, nº 1, ISSN 1980-8925 (ver são eletrônica), 2006.

SILVA, P. L. B. e MELO, M. A. B.. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. NEPP/UNICAMP, Caderno nº 48, 2000.

SILVA NETO, A. V.; SERRA, M. A. As políticas de transporte no Paraná: uma análise do Governo Lerner - 1995-2002. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 113, p.129-145, jul./dez. 2007.

SOUZA, C. “Estado de Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

\_\_\_\_\_ Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-44. jul./dez. 2006.

SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão pública dos sistemas públicos de ensino pós- LDB 9394/96. Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas em Educação. ISSN 0104.4036, v. 12, n.45. Rio de Janeiro, out- dez, 2004.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevância pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.(orgS.). **Políticas Públicas**. Brasília:ENAP, 2006. p. 199-218

TENÓRIO, F. G. Tem razão a Administração? Ensaio de teoria organizacional. 2ª Ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2004.

TENÓRIO, F. G. et al. Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas. In: Encontro de administração pública e governança, 3, 2008, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008. CD-ROM.

TENÓRIO, F. G.; SARAVIA, E. J. Esforços sobre gestão pública e gestão social. In: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 340 p.

TEODÓSIO, A. S. S. Parcerias tri-setoriais em políticas sociais: em busca de modelos explicativos de sua complexidade na esfera pública. In: Encontro nacional da associação dos programas de pós-graduação em administração, 33., 2009, São Paulo. Anais... São Paulo: ANPAD, 2009. CD-ROM.

PATTON, M. Qualitative evaluation and research methods. p. 169-186. Beverly Hills, CA: Sage 1990.

PEREIRA, J. R. (Org.). Gestão Social de Políticas Públicas. Lavras, Editora UFLA, 2011.

SABATIER, P. A. Policy chance over a decade or more. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. Policy chance and learning: an advocacy coalition approach. Boulder: Westview Press, 1993.

SJÖBLOM, G. Problemi e soluzioni in política. Rivista Italiana de Scienza Política. V.14. n. 1, p. 41-85, 1984.

TOCQUEVILLE, A. de. A democracia na América. São Paulo: EDUSP, 1987.

TORRES, M. D. F. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 224 p.

TRIVINOS, A.N.S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação, São Paulo. Atlas, 1992.

UIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, Centro de Educação a Distância – curso de Administração Pública (bacharelado a distância). <https://ead.ufsc.br/administracao publica/>. Acessado em 03/01/2013.

VAQUERO, B. R. La implementación de políticas públicas. Díkaion Revista, v.21, n.16, p. 135-156. Universidade de La Sabana. Chía/Colômbia, Nov, 2007.

WALT, G. Health Policy: na introduction to process and Power. Londres: Zed Books, 1994.

WEBER, M. Economia e sociedade. Brasília: UNB, 2004. v. 1.

YIN, Robert K. Case study research :design and methods. Newbury Park: Sage, 1990.

ZWICK, E. Fundamentos teóricos de gestão de cooperativas. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Lavras, 2011.

**ANEXOS**

## ANEXO 1

### Questionário (Coordenadores do CEAD)

- 1) Como você avalia a implementação da política de educação a distância adotada pelo governo brasileiro para oferta de cursos superiores?
- 2) Para uma implementação dos cursos de EAD pertencentes a essa política, o que você considera como mais importante: a parte pedagógica ou a parte administrativa? Ou as duas são importantes? Como elas podem ser conciliadas?
- 3) Quais são os objetivos dos cursos de Administração Pública e Letras-Português na UFLA? Como esses objetivos foram formulados? Eles estão sendo alcançados na UFLA? Houve mudança dos mesmos ao longo da implementação dos cursos? Por quê?
- 4) Quais são os principais atores responsáveis pela implementação desses cursos? (pedir para descrever o papel de cada um dos atores). Na sua opinião, é possível definir entre esses atores algum que seja mais importante no processo de implementação do curso ou todos são importantes?
- 5) Qual é o nível de participação desses atores durante o processo de implementação dos cursos? Eles devem apenas seguir as decisões pré-estabelecidas pela CAPES/UAB ou a política de implementação pode ser adaptada de acordo com as especificidades locais e os resultados obtidos pelos cursos?
- 6) Como é a relação da UFLA com os seus parceiros (CAPES, UAB, Universidades, polos e municípios) no que diz respeito à implementação dos cursos de Administração Pública e Letras-Português?
- 7) Como as decisões relacionadas a implementação dos cursos são tomadas entre esses parceiros? Alguns desses parceiros têm mais poder de influência?

- 8) Como é feita a comunicação entre os parceiros dos cursos? A comunicação entre esses parceiros é suficiente para que ocorra a implementação dos cursos?
- 9) Qual é o papel da UFLA na implementação desses cursos? Ela dispõe de estrutura suficiente para implementar esses cursos?
- 10) Na sua opinião, quais são os fatores de sucesso na implementação desses cursos pela UFLA? Como esses fatores foram alcançados?
- 11) Na sua opinião, quais são os fatores limitantes na implementação desses cursos pela UFLA? Como esses fatores podem ser contornados?
- 12) Qual é o papel do CEAD na implementação desses cursos? Como ele exerce as atividades de implementação dos cursos? Como o CEAD concilia as questões administrativas e pedagógicas na implementação desses cursos?
- 13) Como é feita a gestão dos recursos financeiros dos cursos? Eles podem sofrer algum ajuste posterior à criação dos cursos para otimizar o processo de implementação? Você os considera suficientes ou não?
- 14) Como é feita a gestão dos recursos humanos (professores, tutores, técnicos, etc) necessários a implementação dos cursos? Existe mão de obra suficiente para a implementação dos cursos? Os recursos humanos são capacitados para implementar os cursos? Como é feita essa capacitação? Os recursos humanos são avaliados? Em caso afirmativo, aponte os métodos utilizados e a periodicidade em que ocorrem as avaliações.
- 15) Os responsáveis por esses cursos na UFLA possuem alguma autonomia para elaborar a implementação local desses cursos? Se houver autonomia, indagar o entrevistado se esta ocorre mais na parte pedagógica ou administrativa, ou em ambas) (Pedir também para citar as partes que tem mais autonomia)
- 16) A oferta desses cursos é constante? Algum deles já teve na iminência de descontinuidade por questões da CAPES/UAB? Se sim, isso afetou a sua implementação?

- 17) Como você avalia a implementação do curso de Administração Pública a distância na UFLA? Quais são os fatores de sucessos e os fatores limitantes?
- 18) Como você avalia a implementação do curso de Letras-Português a distância na UFLA? Quais são os fatores de sucessos e os fatores limitantes?
- 19) Na sua opinião, a implementação pela UFLA desses cursos tende a ser padronizada ou diferenciada? Por quê?
- 20) Ao comparar a implementação dos dois cursos, na sua opinião, algum desses tem tido mais sucesso? Por quê?

## ANEXO 2

### Questionário (Coordenador Pedagógico, Gestor)

- 1) Como você avalia a implementação da política de educação a distância adotada pelo governo brasileiro para oferta de cursos superiores?
- 2) Para uma implementação dos cursos de EAD pertencentes a essa política, o que você considera como mais importante: a parte pedagógica ou a parte administrativa? Ou as duas são importantes? Como elas podem ser conciliadas?
- 3) Quais são os objetivos dos cursos de XXX na UFLA? Como esses objetivos foram formulados? Eles estão sendo alcançados na UFLA? Houve mudanças dos mesmos ao longo da implementação dos cursos? Por quê?
- 4) Quais são os principais atores responsáveis pela implementação desse curso? (pedir para descrever o papel de cada um dos atores). Na sua opinião, é possível definir entre esses atores algum que seja o ator mais importante no processo de implementação do curso ou todos são importantes?
- 5) Qual é o nível de participação desses atores durante o processo de implementação dos cursos? Eles devem apenas seguir as decisões pré-estabelecidas pela CAPES/UAB ou a política de implementação pode ser adaptada de acordo com as especificidades locais e os resultados obtidos pelo curso ?
- 6) Como é a relação da UFLA com os seus parceiros (CAPES, UAB, Universidades, polos e municípios) no que diz respeito à implementação do curso XX?
- 7) Como as decisões relacionadas a implementação dos cursos são tomadas entre esses parceiros? Alguns desses parceiros têm mais poder de influência?
- 8) Como é feita a comunicação entre os parceiros dos cursos? A comunicação entre esses parceiros é suficiente para que ocorra a implementação do curso?

- 9) Qual é o papel da UFLA na implementação desse curso? Ela dispõe de estrutura suficiente para implementar esses cursos?
- 10) Na sua opinião, quais são os fatores de sucesso na implementação desse curso pela UFLA? Como esses fatores foram alcançados?
- 11) Na sua opinião, quais são os fatores limitantes na implementação desse curso pela UFLA? Como esses fatores podem ser contornados?
- 12) Qual é o papel do CEAD na implementação desse curso? Como ele exerce as atividades de implementação do curso? Como o CEAD concilia as questões administrativas e pedagógicas na implementação desses cursos?
- 13) Como é feita a gestão dos recursos financeiros do curso? Eles podem sofrer algum ajuste posterior à criação do curso para otimizar o processo de implementação? Você os considera suficientes ou não?
- 14) Como é feita a gestão dos recursos humanos (professores, tutores, técnicos, etc.) necessários a implementação dos cursos? Existe mão de obra suficiente para a implementação do curso? Os recursos humanos são capacitados para implementar o curso? Como é feita essa capacitação? Os recursos humanos são avaliados? Em caso afirmativo, aponte os métodos utilizados e a periodicidade em que ocorrem as avaliações.
- 15) Os responsáveis por esse curso na UFLA possui algum autonomia para elaborar a implementação local desses cursos? Se houver autonomia, indagar o entrevistado se esta ocorre mais na parte pedagógica ou administrativa, ou em ambas) (Pedir também para citar as partes que tem mais autonomia)
- 16) A oferta desse curso é constante? Ele já teve na iminência de descontinuidade por questões da CAPES/UAB? Se sim, isso afetou a sua implementação?
- 17) Com relação a todos cursos de EAD na UFLA, a implementação tende a ser padronizada ou diferenciada? Por quê?
- 18) Ao comparar as atividades que envolvem a implementação desse curso com os demais cursos de EAD ofertados pela UFLA, como você avalia os fatores de sucesso e limitantes desse curso perante aos outros cursos?

- 19) Como as atividades que você desenvolve contribui para a implementação desse curso? Você tem autonomia para desenvolver as suas atividades? Elas dependem das atividades de outros cargos? Como é esse relacionamento de dependência? Ainda sobre a suas atividades, quais são as principais limitações que você enfrenta e que pode dificultar na boa implementação do curso?

### ANEXO 3

#### Questionário (Coordenadores de Polo)

- 1) Como você avalia a implementação da política de educação a distância adotada pelo governo brasileiro para oferta de cursos superiores?
- 2) Para uma implementação dos cursos de EAD pertencentes a essa política, o que você considera como mais importante: a parte pedagógica ou a parte administrativa? Ou as duas são importantes? Como elas podem ser conciliadas?
- 3) Quais são os objetivos do curso XXX? Como esses objetivos foram formulados? Eles estão sendo alcançados na UFLA? Houve mudanças dos mesmos ao longo da implementação dos cursos? Por quê?
- 4) Quais são os principais atores responsáveis pela implementação desse curso? (pedir para descrever o papel de cada um dos atores). Na sua opinião, é possível definir entre esses atores algum que seja o ator mais importante no processo de implementação do curso ou todos são importantes?
- 5) Qual é o nível de participação desses atores durante o processo de implementação dos cursos? Eles devem apenas seguir as decisões pré-estabelecidas pela CAPES/UAB ou a política de implementação pode ser adaptada de acordo com as especificidades locais e os resultados obtidos pelo curso?
- 6) Como é a relação do polo com os seus parceiros (CAPES, UAB, UFLA e outras universidades e municípios) no que diz respeito à implementação do curso XXX?
- 7) Como as decisões relacionadas a implementação dos cursos são tomadas entre esses parceiros? Alguns desses parceiros têm mais poder de influência?
- 8) Como é feita a comunicação entre os parceiros dos cursos? A comunicação entre esses parceiros é suficiente para que ocorra a implementação do curso?

- 9) Qual é o papel do polo e do município na implementação desse curso? Ele dispõe de estrutura suficiente para implementar esses cursos?
- 10) Na sua opinião, quais são os fatores de sucesso na implementação desse curso pelo polo? Como esses fatores foram alcançados?
- 11) Na sua opinião, quais são os fatores limitantes na implementação desse curso pelo polo? Como esses fatores podem ser contornados?
- 12) Qual é o papel do CEAD na implementação desse curso? Como ele exerce as atividades de implementação do curso? Como o CEAD concilia as questões administrativas e pedagógicas na implementação desses cursos?
- 13) Como é feita a gestão dos recursos financeiros do polo? Eles podem sofrer algum ajuste posterior à criação do curso para otimizar o processo de implementação? Você os considera suficientes ou não?
- 14) Como é feita a gestão dos recursos humanos do polo necessários a implementação dos cursos? Existe mão de obra suficiente para a implementação do curso no polo? Os recursos humanos são capacitados para implementar o curso? Como é feita essa capacitação? Os recursos humanos são avaliados? Em caso afirmativo, aponte os métodos utilizados e a periodicidade em que ocorrem as avaliações.
- 15) Como as atividades que você desenvolve contribui para a implementação desse curso? Você tem autonomia para desenvolver as suas atividades? Elas dependem das atividades de outros cargos? Como é esse relacionamento de dependência? Ainda sobre as suas atividades, quais são as principais limitações que você enfrenta e que pode dificultar na boa implementação do curso?