

A POLÍTICA PÚBLICA DE ENSINO A DISTÂNCIA: Um estudo sobre a fase da implementação de dois cursos da Universidade Federal de Lavras

Érika Loureiro Borba¹
Kelly Aparecida Torres²
Pablo Luiz Martins³
Fabrício Molica de Mendonça⁴

Recebido em 28 de julho de 2017
Aprovado em 16 de outubro de 2017

DOI: 10.18829/rp3.v11i2.26601

RESUMO

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. Desta forma o objetivo foi 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. A metodologia utilizada para esta investigação foi a análise qualitativa a partir da utilização dos métodos de estudo de caso e entrevista semiestruturada. O estudo apresentou as facilidades e dificuldades que os implementadores precisam monitorar para que a política pública possa atingir seu objetivo, destacando-se o trabalho articulado entre as equipes e o processo de institucionalização do ensino a distância no âmbito da universidade.

Palavras-chave: políticas públicas, implementação, ensino a distância.

ABSTRACT

This study is dedicated to the analysis of the public policy of distance learning focused on the implementation of the courses of Public Administration and Portuguese Letters, developed by the Center for Distance Education of the Federal University of Lavras in partnership with the Open University of Brazil. In this way the objective was to understand the implementation process according to the perception of different actors belonging to the University, who are involved with the implementation of the courses, and the coordinators of the in-person support centers of the municipalities where they are offered. The methodology used for this investigation was the qualitative analysis based on the use of case study methods and semi-structured interviews. The study presented the facilities and difficulties that the implementers need to monitor so that the public policy can reach its objective, highlighting the articulated work between the teams and the process of institutionalization of distance education within the university.

Keywords: public policies, implementation, distance learning.

¹ Universidade Federal de São João Del Rei. E-mail: erikaloureiro.borba@gmail.com

² Universidade Federal de São João Del Rei. E-mail: kellyaportres@yahoo.com.br

³ Universidade Federal de São João Del Rei. E-mail: pablo@ufsj.edu.br

⁴ Universidade Federal de São João Del Rei. E-mail: fabriciomolica@yahoo.com.br

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. Dentre as atividades estatais, destaca-se a 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.

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 temas que compõem as agendas de políticas públicas, merece destaque a educação como um campo elementar para a capacitação do cidadão para a política (SCHLEGEL, 2011), de modo que este possa se tornar 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. Com relação ao ensino superior, o governo brasileiro tem utilizado da modalidade de ensino a distância (EAD) como um meio de universalização e democratização do acesso a este tipo de ensino no país, o qual atua também como uma forma de combater as desigualdades regionais e minimizar o deficit educativo. Para tanto, tem sido elaborados e implementados programas de incentivo a esta modalidade no ensino superior. Para dar sustentação a esses programas foi institucionalizada a Universidade Aberta do Brasil (UAB), que visa a expansão da educação superior a distância e que abarca programas, como o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) e o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica.

Para tal investigação, esta pesquisa buscou 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? O objetivo foi 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.

Este artigo foi estruturado de modo a apresentar: as noções sobre políticas públicas, implementação e a política de ensino a distância; os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa; os resultados acerca do processo de implementação dos cursos a distância de

Administração Pública e Letras-Português na perspectiva dos agentes implementadores.

2. Políticas Públicas e a fase a Implementação

As políticas públicas 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 (FERREIRA, 2011).

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.

Portanto, uma política pública 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).

E, na perspectiva de Althus *et al* (2013) um processo de criação de uma política pública que não inclua desde a identificação de problemas até a implementação, tem menos chance de sucesso e, por isso, o resultado mais óbvio será de erros nesta política.

A implementação representa um conjunto de atividades orientadas para as ações que perpassa tanto pelo gerenciamento de pessoas quanto pelo 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 a prática, cujas ações são complexas e dependem da interação com o processo de planejamento já estabelecido.

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.

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. E Nogueira (2006) aponta dois elementos dificultadores da implementação: o agir discricionário dos implementadores que estão na ponta do processo; e o fato dos programas estarem inseridos em ambientes dinâmicos que demandam revisões constantes de objetivos e estratégias. Neste sentido Freeman (2013) ressalta outros elementos que se revelam como armadilhas do processo de implementação como, por exemplo, falta de especificação; conflito de objetivos e instruções; competências inadequadas e/ou limitadas.

E, de acordo com Fisher *et al* (2007), um processo ideal de implementação deve apresentar os seguintes elementos: especificação dos detalhes do programa como, por exemplo, quais agência irão participar; a alocação dos recursos de forma a verificar, por exemplo, como o orçamento será distribuído; e a definição sobre quais serão as decisões a serem tomadas frente ao surgimento de casos isolados.

Esta fase pode ser compreendida a partir de dois modelos principais. 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). 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).

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, ou seja, 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).

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).

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; SARAVIA, 2009).

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 (SECCHI, 2010; SOUZA, 2006). 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 de ensino a distância, que é o foco deste estudo.

3. A Política Pública 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). 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 a 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. Por isso, o Ministério da Educação (MEC), por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem como principais objetivos,

com a efetivação do ensino a distância, a promoção do interesse público no sentido de dar prioridade na 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).

No ano de 1998, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu decretos e portarias que complementam a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), delimitando procedimentos principais de condução das políticas de ensino a distância no país. O decreto 5.800 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.

O objetivo 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 a mera venda de diploma (PIMENTEL, 2000). Desta forma, a política de ensino a distância se constitui como uma política que contribui para a 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.

4. Metodologia

Para a condução deste estudo optou-se pelo embasamento metodológico advindo da pesquisa qualitativa, que se pauta pelo estudo da realidade pela análise de dados subjetivos, opiniões, fenômenos, etc (MINAYO, 2010), e pela perspectiva do paradigma interpretativista, que 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 compreendida como uma criação de seus membros com foco na influência da interpretação no comportamento (ALENCAR, 2000).

Assim, visando atingir a proposta deste estudo, o método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso que proporciona, segundo Patton (1990), a construção de um retrato válido acerca dos cursos em questão, além de base para a compreensão de sua realidade. E para 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.

Com relação ao critério para seleção dos entrevistados, vale destacar que buscou-se selecionar alguns dos principais atores dos cursos de Administração Pública e Letras-Português, ou seja, aqueles que estão mais próximos das decisões e ações que dão efetividade a estes cursos. Assim, foram selecionados os seguintes atores conforme demonstrado na tabela 1:

Ator	Função
Coordenador geral do CEAD/UFLA	Gerir os cursos de forma a articula-los com os demais oferecidos pela Universidade; e busca de novas parcerias para o desenvolvimento do EAD.
Coordenador UAB e Coordenador UAB/Adjunto	Responsáveis pela interlocução direta da Universidade com a CAPES/UAB; e negociação de recursos financeiros.
Coordenadora Pedagógica e Coordenadora de Apoio Técnico	Gestão dos recursos humanos responsáveis pela veiculação do ambiente virtual de aprendizagem; e produção de material didático.
Gestoras do curso de Administração Pública e Gestora do curso de Letras-Português	Atuação nos processos e ações de implementação demandados ao longo da efetivação dos cursos.
Coordenadora do curso de Administração Pública e Coordenadora do curso de Letras-Português	Presidir as reuniões de colegiado para a tomada de decisões acadêmicas e pedagógicas visando o bom andamento e a qualidade dos cursos.
Coordenadores de Polo (sendo 2 de cada curso cujo critério de escolha foram os polos que possuíam maior e menor número de alunos)	Gerenciamento dos polos de apoio presencial e articulação de ações com prefeituras, CAPES/UAB e CEAD/UFLA

Tabela 1: atores atuantes no CEAD/UFLA e nos polos
Fonte: dados da pesquisa

E na análise qualitativa dos dados, as abstrações foram construídas a partir dos dados, cujo 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 (ALENCAR, 2000). O próximo tópico é destinado à análise dos dados levantados pela pesquisa.

5. O Processo Implementação dos Cursos de Administração Pública e de

Letras-Português do CEAD/UFLA

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. Um fator relevante para a efetividade da política pública de ensino a distância no país foi a criação da Universidade Aberta do Brasil, em 2005, que atualmente está inserida dentro da CAPES, e representa o principal órgão regulamentador desta política.

Com relação à Universidade Federal de Lavras, vale destacar que a instituição oferta cursos nesta modalidade de ensino desde 1987, sendo uma das universidades pioneiras, por meio da oferta de cursos de pós-graduação lato *sensu*. A universidade criou no ano de 2008 o Centro de Educação a Distância (CEAD), que é resultado do processo de institucionalização do EAD, 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 evidenciados por Ferreira (2011) e Lotta (2008).

Os 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.

“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).

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, o Programa Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica.

Observou-se que a estrutura departamental que abriga os cursos é um diferencial na condução dos mesmos e que influencia diretamente na facilidade ou não de escolha de mão de obra. Ressalta-se que o departamento de Administração e Economia já existe a 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.

Por isso, 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. Este fato representa um problema evidenciado por Freeman (2013) que é a limitação das competências para a efetiva implementação de uma política. Tal fato não ocorre no curso de Administração Pública que tem facilidade na contratação de tutores devido a presença dos cursos de pós-graduação no departamento no qual o mesmo está vinculado como também pelo número considerável de docentes que o compõem.

Os dois cursos já sofreram interrupção de oferta. No curso de Administração Pública a decisão foi tomada no ano de 2012, devido a incerteza do panorama de financiamento nacional da política e no curso de Letras-Português optou-se pela interrupção da oferta no ano de 2013 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. Aqui torna-se evidente que os agentes tem a possibilidade de escolherem a melhor forma de implementação (HILL, 2003), mas as ações precisam ter interação direta com o que foi estipulado na fase de planejamento destas políticas, como evidencia Oliveira (2006), de forma que o agir discricionário das equipes de implementação não se tornem um problema, conforme evidencia Nogueira (2006) e a política

perca sua razão de ser inicial e seus objetivos não sejam contemplados.

E a gestão dos recursos financeiros é desenvolvida de maneira igual, já que a mesma depende da atuação direta da coordenação UAB e da universidade para otimizar esta gestão. 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. 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)

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.

Em se tratando da política pública de EAD, a interação entre os atores ocorre em duas categorias distintas: os que atuam em âmbito administrativo e outros que atuam no âmbito pedagógico. Partindo da análise dos atores de caráter administrativo, destaca-se a CAPES/UAB como um ator de cunho estratégico, por ser responsável pela criação das diretrizes normativas principais dos cursos, cuja observância é destacada na seguinte fala:

“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)

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 não contribui para a operacionalização das políticas porque minimiza a flexibilidade dos implementadores no sentido de melhor ajustar suas ações.

Outra função da CAPES/UAB é o 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 entre 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 e gestores da universidade 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).

Já os polos são responsáveis pela infraestrutura da implementação sob uma ótica local. A atuação deste ator é pautada por problemas devido à sua forte 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. Outra situação que também se vislumbra é a falta de verba de alguns municípios para cumprir os termos do acordo de parceria.

Assim, destaca-se a fala de um entrevistado:

“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)

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.

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. 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. Já no curso de Administração Pública o problema da operacionalização das diretrizes pedagógicas está concentrado em fatores internos, especialmente com relação aos docentes.

A comunicação deve ser compreendida sob dois aspectos: um de articulação de ações e um de realinhamento dos processos de implementação da política, que contempla a interação

entre os agentes implementadores para a organização das ações; e o segundo que corresponde ao realinhamento da implementação da política a partir de canais de comunicação onde os atores discutem temáticas pré-definidas ou não à respeito da implementação. Há também a necessidade de desenvolvimento de canais efetivos de comunicação dos atores pedagógicos nos cursos para que seja possível a manutenção do nível esperado das ações que tem foco no ensino e aprendizagem.

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 tal financiamento se revela como uma questão que requer grande atenção dos implementadores.

Assim, diante da análise proposta neste estudo percebeu-se 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 que facilita e otimiza os processos que compõem esta modalidade de ensino.

A análise do processo de implementação dos cursos analisados revela a necessidade de realinhamento de alguns pontos relevantes como, por exemplo, os critérios de financiamento de forma que os gestores tenham mais tranquilidade para desenvolver o planejamento dos cursos-, o melhor gerenciamento dos processos gerenciais e pedagógicos 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 já que as decisões são tomadas no âmbito do MEC. 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. Como exemplo, destaca-se o realinhamento do financiamento dos cursos frente às novas demandas, como turmas especiais, que não tinham sido previstas previamente e que não podem deixar de serem atendidas.

A pesquisa revelou que característica dos agentes implementadores com relação ao seu agir discricionário é capaz de influenciar positiva ou negativamente toda a cadeia de implementação. Assim, é necessário que os atores envolvidos na implementação dos cursos 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. Como exemplo, a pesquisa revelou que a inação de algumas prefeituras tem contribuído diretamente para que o respectivo polo de apoio presencial tenha grandes dificuldades em cumprir suas demandas relativas ou processo de implementação dos

cursos.

Portanto, de acordo com os elementos apresentados por Fisher *et al* (2007), a política pública de ensino a distância, com relação à especificação dos programas, a principal alteração da política foi com relação a extinção da Secretaria de Educação a Distância que foi substituída pela CAPES. No que diz respeito ao componente decisório, é possível perceber a função principal de cada ator neste processo de implementação, ou seja, 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 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. E o componente causal é percebido de maneira clara a partir da análise da influência direta dos sistemas político-econômico-social nas ações de implementação. Por isso, destaca-se a vulnerabilidade do EAD que pode sofrer descontinuidades ou paralisações por manobras governamentais, o que configura os principais problemas na etapa da implementação evidenciados por Secchi (2010) e Souza (2006).

Outra característica relevante percebida através da análise dos dados da pesquisa é 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 botton up* elencados por Saravia (2009) e Lima e D' Ascenzi (2012). 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.

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

6. Conclusão

Considerando que muitos estudos têm sido realizados sobre a dimensão pedagógica dessa política pública enquanto modalidade de ensino, esse estudo procurou abordar elementos de naturezas diversas que permeiam a sua implementação, o que denota a complexidade de atores e relações que se apresentam na gestão de dois cursos de EAD.

Desta forma, a política pública de ensino a distância é de grande relevância para o país ao promover a expansão do ensino superior. Trata-se de uma política de governo de caráter distributivo, que pode se tornar uma política de Estado devido a sua função estratégica de expansão da educação para todo o território nacional. Porém, 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.

A partir das entrevistas realizadas com os agentes implementadores dos dois cursos em análise tornou-se possível destacar que, de modo geral, a implementação dos mesmos possui característica híbrida, com parâmetros dos modelos *top down* e *bottom 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.

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. 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 que busquem avaliar a efetividade ou não desta medida na resolução desta 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.

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

Através da análise das entrevistas, foi possível constatar que a implementação dos cursos no CEAD/UFLA alcançaram o sucesso devido ao trabalho articulado das equipes multidisciplinares, a preocupação constante com a qualidade, a 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 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.

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.

ALTHAUS, C., BRIDGMAN, P., DAVIS, G. **The Australian policy handbook**. Allen & Unwin Australia, 2013.

BONETTI, L.W. **Políticas públicas por dentro**. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.

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.html.

COWIE, N. "Observation". In HEIGHAM, Juanita e CROKER, Robert A. (Orgs). **Qualitative research in applied linguistics: a practical introduction**. Grã-Bretanha: Palgrave Macmillan, 2009.

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

FISHER, F; MILLER, G. J; SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods** (Public administration and public policy ; 125) Includes bibliographical references and index. ISBN-13: 978-1-57444-561-9.

FREEMAN, B. Revisiting the Policy Cycle. Association of Tertiary Education Management (ATEM) Developing Policy in Tertiary Institutions, Northern Metropolitan Institute of TAFE, Melbourne, 2013.

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

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

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.

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

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 29. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

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. Acesado em 20/10/2016.

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.

PIMENTEL, N. M. **Educação a distância na formação continuada de educadores**.

Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

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.

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>. Acesso em: 13 out. 2008.

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

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.

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

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.

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.