

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA
PÚBLICA

CLÁUDIA APARECIDA SAVI

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA NACIONAL
DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PNAP) NO BRASIL

CURITIBA

2020

CLÁUDIA APARECIDA SAVI

**AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA NACIONAL
DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PNAP) NO BRASIL**

**SOCIAL POLICIES EVALUATION: THE NATIONAL PROGRAM OF FORMATION
IN PUBLIC ADMINISTRATION (PNAP) IN BRAZIL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção de Mestre em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza.

CURITIBA

2020



[International 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Esta licença permite que outros remixem, adaptem e criem a partir do seu trabalho para fins não comerciais, desde que atribuam a você o devido crédito e que licenciem as novas criações sob termos idênticos.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Savi, Cláudia Aparecida

Avaliação de políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) no Brasil [recurso eletrônico] / Cláudia Aparecida Savi. -- 2020.

1 arquivo eletrônico (224 f.): PDF; 2,71 MB.

Modo de acesso: World Wide Web.

Texto em português com resumo em inglês.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-graduação em Planejamento e Governança Pública. Área de Concentração: Planejamento Público e Desenvolvimento. Linha de Pesquisa: Planejamento e Políticas Públicas, Curitiba, 2020.

Bibliografia: f. 181-193.

1. Administração pública - Dissertações. 2. Universidade Aberta do Brasil. Programa Nacional de Formação em Administração Pública - Estudo de casos. 3. Ensino superior - Brasil - Política governamental. 4. Estudantes - Brasil - Formação. 5. Administração pública - Estudo e ensino - Brasil. 6. Política social - Avaliação. 7. Educação aberta. 8. Ensino a distância. 9. Planejamento regional. 10. Desenvolvimento econômico. 11. Percepção. 12. Política pública. I. Meza, Maria Lucia Figueiredo Gomes de, orient. II. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública. III. Título.

CDD: Ed. 23 -- 351

Biblioteca Central do Câmpus Curitiba - UTFPR
Bibliotecária: Luiza Aquemi Matsumoto CRB-9/794



CLAUDIA APARECIDA SAVI

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PNAP) NO BRASIL

Trabalho de pesquisa de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de Mestra Em Planejamento E Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Planejamento Público E Desenvolvimento.

Data de aprovação: 28 de Agosto de 2020

Prof.a Maria Lucia Figueiredo Gomes De Meza, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof Huascar Fialho Pessali, Mestrado - Universidade Federal do Paraná (Ufpr)

Prof Rogerio Allon Duenhas, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 19/11/2020.

Dedico este trabalho...

Aos meus pais que não estão fisicamente entre nós, mas a cada dia mais presente no amor. Eles, que me apresentaram à importância da família, da educação e ao caminho da honestidade e persistência.

AGRADECIMENTOS

Gratidão...

A Deus pelo dom da vida.

A minha família, única e ímpar! Sinônimo de amor e união.

Aos doutores e doutoras do PGP com carinho, em especial a minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza.

Aos Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali e Rogério Allon Duenhas por terem participado de minha banca de qualificação e defesa. Sou muito grata pelas contribuições e considerações.

Aos colegas do mestrado pelo compartilhamento de experiências, conhecimentos, cafés e pipocas.

Aos meus amigos e amigas que me inspiraram para o retorno à vida acadêmica.

Ao IMAP e colegas de trabalho, pelo apoio nesta caminhada.

*“A alegria não chega apenas no encontro do
achado, mas faz parte do processo de busca. E
ensinar e aprender não pode dar-se fora da
procura, fora da boniteza e da alegria”.*

(Paulo Freire)

RESUMO

SAVI, Cláudia Aparecida. **Avaliação de Políticas Sociais**: o caso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) no Brasil. 2020. 224 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento de Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2020.

O Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), implementado em 2009, é uma iniciativa no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) em parceria com diversas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) como estratégia de fortalecimento da gestão pública, especialmente em âmbito local. O PNAP foi concebido e estruturado de forma inovadora, com a descentralização de oportunidades na formação superior gratuita e sólida de gestores públicos, de modo que possam intervir na realidade social, política e econômica, contribuindo para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, nos âmbitos federal, estadual e municipal. Ao todo 81 IPES de todas as regiões do país aderiram aos editais do programa e são ou foram responsáveis pela sua implementação. A presente pesquisa teve por objetivo central avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública entre, 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos. Com os objetivos específicos buscam-se: discutir os modelos de avaliação de política social e a sua relação com desenvolvimento regional e local endógeno; caracterizar o contexto político, socioeconômico e institucional do PNAP entre o período de 2009-19; e discutir o processo de implantação do PNAP como ação dos agentes locais do desenvolvimento regional endógeno. Para o atendimento dos objetivos do estudo optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa, mediante o estudo de caso do PNAP, por meio da realização de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, esta última instrumentalizada a partir da aplicação de questionário online aos coordenadores de cursos do PNAP e coordenadores dos polos presenciais do Sistema UAB, onde são ofertados os cursos do PNAP, em todo o território brasileiro. Os principais resultados mostram que o Programa vem cumprindo sua finalidade quanto à formação na área da administração pública, contribuindo para o fortalecimento da gestão pública no país, especialmente no nível local. Evidencia-se ainda a força dos agentes locais como protagonistas do desenvolvimento regional endógeno que contribuem na viabilização de mudanças para o entorno, nesse caso, oportunizando e ampliando a formação para população local, com o objetivo de melhorar a ação dos agentes públicos, ou aqueles interessados em se relacionar com a gestão pública e, dessa forma, fortalecer ainda mais o local. Os ganhos sociais são as capacitações realizadas e o potencial de ter efeitos sobre o local a partir dessa maior capacitação do capital humano. No entanto, operacionalmente o programa ainda possui desafios a serem superados, tais como: elevada evasão, não ser uma prática institucionalizadas nas IPES, regular capacitação do corpo docente em práticas em EaD e descontinuidade anual da oferta de vagas devido às restrições orçamentárias do governo federal.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Sociais. PNAP. Desenvolvimento Regional Endógeno.

ABSTRACT

SAVI, Cláudia Aparecida. **Social Policies Evaluation**: the National Program of Formation in Public Administration (PNAP) in Brazil. 2020. 224 f. Dissertation (Master in Planning and Public Governance) – Postgraduate Program in Planning and Public Governance (PPGPGP), Federal Technological University of Paraná (UTFPR), Curitiba, Brazil, 2020.

The National Program of Formation in Public Administration (PNAP) was implemented in 2009 as an initiative of the Open University System of Brazil (UAB) and the Coordination for the Improvement of Higher Education Personnel (CAPES) in partnership with many Public Institutions of Higher Education, as a strategy to strengthen Public Administration, especially on the local scope. The PNAP was conceived and structured in an innovative way, decentralizing the opportunities in free and solid higher education training for public managers, enabling them to intervene on social, political and economic reality, contributing with managerial advance on the activities performed by the Brazilian State within the federal, state and municipal levels. In total 81 IPES from all regions of the country joined the program announcements and are or have been in charge of its implementation. The present research has the main purpose of evaluating the National Program of Formation in Public Administration, from 2009 to 2019, from the formulation context, its content, its institutional trajectory, the temporal and territorial spectrum and the local agents' actions in promoting endogenous regional development as a mechanism for training students and public managers. The specific objectives are: discuss the models of social policy evaluation and their relation to regional and local endogenous development; characterize the political, socioeconomic and institutional context of PNAP from 2009 to 2019; and discuss the PNAP process of implementation as an action of endogenous regional development local agents. In order to meet the goals of the current study, the qualitative research was chosen through the PNAP case study by conducting bibliographic, documentary and field research, the latest done through an online questionnaire to the PNAP course coordinators and the classroom poles coordinators from the UAB System, where the PNAP courses are offered, across all the Brazilian territory. The main results show that the program has fulfilled its objectives regarding to the public management formation, strengthening the public management in the country, especially on local basis. It also emphasizes the local agents' strength as protagonists of regional endogenous development who contribute to the viability of changes in the surrounding, providing opportunities and expanding training for the local population, increasing the public agents' action, or for those interested in public management and, thus, empowering the place. The social gains are the training carried out and the potential effects on the place from this greater human source development. However, operationally, the program still has challenges to be overcome, such as: high evasion, not being an institutionalized practice in the IPES, regular training on distance education practices for tutors and annual discontinuity in vacancies offer due to the federal government budget restrictions.

Keywords: Social Policies Evaluation. PNAP. Endogenous Regional Development.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Contribuições de percursores da área de políticas públicas	30
Quadro 2 – Atendimento aos objetivos específicos propostos à pesquisa	61
Quadro 3 – Resumo das escolhas metodológicas.....	62
Quadro 4 – Gerações da educação a distância.....	65
Quadro 5 – Bases legais da EaD no Brasil (1970 a 1996)	68
Quadro 6 – Síntese dos números do Sistema UAB (Editais n. 1/2005 e n.1/2006)	77
Quadro 7 – Resumo da estrutura curricular do Bacharelado em Administração Pública.....	106
Quadro 8 – Comparação do resumo de distribuição de carga horária – PPC/2012 e PPC/2018.....	108
Quadro 9 – Módulo básico dos Cursos de Especializações do PNAP – PPC/2018	109
Quadro 10 – Módulo específico do Curso de Especialização em Gestão Pública do PNAP – PPC/2018.....	110
Quadro 11 – Módulo específico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal do PNAP – PPC/2018.....	110
Quadro 12 – Módulo específico do Curso de Especialização em Gestão em Saúde do PNAP – PPC/2018.....	111
Quadro 13 – Modalidades e valores de bolsas do Sistema UAB	134
Quadro 14 – Relação de IPES que aderiram ao PNAP, Edital 19/2012 PNAP/CAPES	137
Quadro 15 – Fatores que poderiam contribuir para desistência do curso, na percepção dos alunos do PNAP	142

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ingressos em cursos de graduação, por modalidade de ensino no período de 2008 a 2018.....	72
Tabela 2 – Ingressos em cursos de graduação, por categoria administrativa no período de 2008 a 2018.....	72
Tabela 3 – Matrículas nacionais em cursos de graduação, por modalidade de ensino no período de 2005 a 2018.....	73
Tabela 4 – Evolução do Fluxo de Estudantes (ingressantes) do Sistema UAB	78
Tabela 5 – Evolução do fluxo de estudantes (formados) do Sistema UAB	79
Tabela 6 – Número de cursos no âmbito do Sistema UAB – 2018	80
Tabela 7 – Evolução do número de IES no Brasil, segundo a natureza administrativa, no período de 1999 a 2009	94
Tabela 8 – Evolução do número de matrículas em graduação presencial no Brasil, segundo a natureza administrativa, no período de 1999 a 2009	95
Tabela 9 – Regiões e Estados dos partícipes da pesquisa de campo	119
Tabela 10 – Motivos para escolha do Curso do PNAP, na visão dos discentes	128
Tabela 11 – Relação de IPES que aderiram ao PNAP, por Estado - Edital n. 1/2009 PNAP/CAPEs.....	136
Tabela 12 – Distribuição da Adesão ao PNAP, por Estado, Município e Curso, Edital n.1/2009PNAP/CAPEs	136
Tabela 13 – Total de vagas ofertadas nos Cursos do PNAP, no período de 2009-2019.....	139
Tabela 14 – Vagas do PNAP a serem iniciadas em 2020	145
Tabela 15 – Orçamento estimativo de custeio aplicado no PNAP, no período de 2011 a 2019	152
Tabela 16 – Orçamento aplicado no PNAP para pagamento de bolsas, no período de 2011 a 2019.....	152
Tabela 17 – Evolução orçamentária da CAPES (Dotação) no período de 2011 a 2019 - Bolsas de estudo e fomento	153

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Modelo de funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).....	75
Figura 2 – Verticalização do processo de formação do PNAP, na perspectiva da educação continuada, por meio do elo entre a graduação e pós-graduação.....	103
Figura 3 – Instituições e respectivas atribuições na concepção do PNAP	104
Figura 4 – Estrutura administrativo-pedagógica dos Cursos do PNAP	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Percentual de Cursos dos coordenados pelos partícipes – Coordenadores de Curso.....	120
Gráfico 2 – Percentual dos cursos ofertados nos polos presenciais relativos aos coordenadores de polos que aderiram à pesquisa.....	121
Gráfico 3 – Objetivos do Sistema UAB alcançados, na visão dos Coordenadores de polos presenciais.....	124
Gráfico 4 – Percepção dos coordenadores de curso quanto ao atingimento dos objetivos do PNAP	126
Gráfico 5 – Percepção dos coordenadores de curso em relação à participação dos atores na construção do PNAP.	131
Gráfico 6 – Motivos que podem contribuir para desistência do curso na percepção dos coordenadores de polos presenciais	143
Gráfico 7 – Percepção dos coordenadores de cursos das dificuldades encontradas na implementação do PNAP.....	144
Gráfico 8 – Fatores que podem melhorar nos cursos PNAP na percepção do discentes.....	147
Gráfico 9 – Percepção dos coordenadores de curso quanto às dificuldades/desafios encontrados com relação aos Polos Presenciais	151
Gráfico 10 – Percepção dos Coordenadores de Curso quanto aos recursos financeiros do Programa	153
Gráfico 11 – Percepção dos coordenadores de Cursos em relação aos benefícios da implantação do PNAP em âmbito nacional.	166
Gráfico 12 – Percepção dos coordenadores de polos presenciais quanto ações que interferiram na comunidade, com a oferta do PNAP	170
Gráfico 13 – Percepção dos coordenadores de polos presenciais quanto a contribuição dos cursos do PNAP, no acompanhamento dos alunos egressos	172

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	- Administração Pública
AVA	- Ambiente Virtual de Aprendizagem
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CC	- Conceito de Curso
CEP	- Comitê de Ética em Pesquisa
CES	- Câmara de Educação Superior
CF	- Constituição Federal
CI	- Conceito Institucional
CIES	- Comissões Permanentes de Integração Ensino-Serviço
CIPAD	- Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CONAES	- Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	- Comissão Própria de Avaliação
DASP	- Departamento Administrativo do Serviço Público
DC	- Definições Constitutivas
DCN	- Diretrizes Curriculares Nacionais
DED	- Diretoria de Educação a Distância
DO	- Definições Operacionais
EaD	- Educação a Distância
EAESP	- Escola de Administração de Empresas de São Paulo
EBAP	- Escola Brasileira de Administração Pública
EJA	- Educação de Jovens e Adultos
ENA	- Escola Nacional de Administração
ENADE	- Exame Nacional dos Estudantes
ENAP	- Escola Nacional de Administração Pública
EUA	- Estados Unidos da América
FESPE	- Fundação do Ensino Superior de Pernambuco
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FIOCRUZ	- Fundação Oswaldo Cruz
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNCEP	- Fundação Centro de Formação do Servidor Público
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação
FURG	- Universidade Federal do Rio Grande
GT	- Grupo de Trabalho
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IEM	- Índice de Eficiência Máxima
IES	- Instituição de Ensino Superior
IFAL	- Instituto Federal de Alagoas
IFAM	- Instituto Federal do Amazonas

IFB	- Instituto Federal de Brasília
IFBA	- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia
IFES	- Instituto Federal do Espírito Santo
IFNMG	- Instituto Federal do Norte de Minas Gerais
IFPB	- Instituto Federal da Paraíba
IFPE	- Instituto Federal de Pernambuco
IFRN	- Instituto Federal do Rio Grande do Norte
IFRR	- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima
IFSC	- Instituto Federal de Santa Catarina
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	- Instituições Públicas de Ensino Superior
IUPERJ	- Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
LAI	- Lei de Acesso a Informação
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LFE	- Linhas de Formação Específica
LOAS	- Lei Orgânica de Assistência Social
MARE	- Ministério da Reforma de Estado
MEC	- Ministério da Educação
MS	- Ministério da Saúde
NEAD	- Núcleo de Educação a Distância
NOB	- Norma Operacional Básica
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPAS	- Organização Pan-Americana de Saúde
PDI	- Plano de Desenvolvimento Institucional
PEPS	- Política de Educação Permanente em Saúde
PL	- Projeto de Lei
PNAP	- Programa Nacional de Formação em Administração Pública
PNAS	- Política Nacional de Assistência Social
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNEPS	- Política Nacional de Educação Permanente em Saúde
PPC	- Projeto Pedagógico de Curso
PROGESUS	- Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS
PROMED	- Programa Nacional de Incentivo a Mudanças Curriculares nos Cursos de Medicina
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROUNI	- Programa Universidade para Todos
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
REDALYC	- Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
REUNI	- Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAMU	- Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SCIELO	- Scientific Electronic Library Online
SEDASP	- Secretaria de Administração Pública

SEED	- Secretaria de Educação a Distância
SESU	- Secretaria de Educação Superior
SGTES	- Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
SINAES	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISUAB	- Sistema de Informação da Universidade Aberta do Brasil
SUS	- Sistema Único de Saúde
SUSAN	- Sistema Único de Segurança Alimentar e Nutricional
TCC	- Trabalho de Conclusão de Curso
TCLE	- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TIC	- Tecnologia da Informação e Comunicação
UAB	- Universidade Aberta do Brasil
UCPR	- Universidade Católica do Paraná
UDESC	- Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina
UECE	- Universidade do Estado do Ceará
UEFS	- Universidade Estadual de Feira de Santana
UEG	- Universidade Estadual de Goiás
UEL	- Universidade Estadual de Londrina
UEM	- Universidade Estadual de Maringá
UEMG	- Universidade do Estado de Minas Gerais
UEMS	- Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
UEPB	- Universidade Estadual da Paraíba
UEPG	- Universidade Estadual de Ponta Grossa
UERR	- Universidade Estadual de Roraima
UESB	- Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia
UESC	- Universidade Estadual de Santa Cruz
UESPI	- Universidade Estadual do Piauí
UFAL	- Universidade Federal de Alagoas
UFAM	- Universidade Federal do Amazonas
UFBA	- Universidade Federal da Bahia
UFC	- Universidade Federal do Ceará
UFERSA	- Universidade Federal Rural do Semi-Árido
UFES	- Universidade Federal do Espírito Santo
UFF	- Universidade Federal Fluminense
UFG	- Universidade Federal de Goiás
UFGD	- Universidade Federal da Grande Dourados
UFJF	- Universidade Federal de Juiz de Fora
UFLA	- Universidade Federal de Lavras
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão
UFMS	- Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
UFMT	- Universidade Federal do Mato Grosso
UFOP	- Universidade Federal de Ouro Preto
UFPA	- Universidade Federal do Pará
UFPB	- Universidade Federal de Paraíba
UFPE	- Universidade Federal de Pernambuco
UFPI	- Universidade Federal do Piauí

UFPR	-	Universidade Federal do Paraná
UFRB	-	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
UFRGS	-	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN	-	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFRPE	-	Universidade Federal Rural de Pernambuco
UFS	-	Universidade Federal de Sergipe
UFSC	-	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSCAR	-	Universidade Federal de São Carlos
UFSJ	-	Universidade Federal de São João del-Rei
UFT	-	Universidade Federal do Tocantins
UFU	-	Universidade Federal de Uberlândia
UFV	-	Universidade Federal de Viçosa
UFVJM	-	Universidade Federal dos Vales de Jequitinhonha e Mucuri
UnB	-	Universidade de Brasília
UNED	-	União Nacional de Ensino a Distância
UNEMAT	-	Universidade do Estado de Mato Grosso
UNESCO	-	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNESP	-	Universidade Estadual Paulista
UNICENTRO	-	Universidade Estadual do Centro-Oeste
UNIFAL	-	Universidade Federal de Alfenas
UNIFAP	-	Universidade Federal do Amapá
UNIFESP	-	Universidade Federal de São Paulo
UNILAB	-	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira
UNIMONTES	-	Universidade Estadual de Montes Claros
UNIPAMPA	-	Universidade Federal do Pampa
UNIR	-	Fundação Universidade Federal de Rondônia
UNIRIO	-	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
UNITINS	-	Universidade Estadual do Tocantins
UNIVASF	-	Universidade Federal do Vale do São Francisco
UPE	-	Universidade do Estado de Pernambuco
USP	-	Universidade de São Paulo
UTFPR	-	Universidade Tecnológica Federal do Paraná
UVA -CE	-	Universidade Estadual do Vale do Acaraú

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
1.1	RELEVÂNCIA DA PESQUISA	22
1.1.1	Contribuições da Pesquisa	26
1.2	OBJETIVOS	27
1.2.1	Objetivo Geral.....	27
1.2.2	Objetivos Específicos	27
1.3	ESTRUTURAÇÃO GERAL DA DISSERTAÇÃO	27
2	A RELEVÂNCIA DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	29
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MODELOS DE AVALIAÇÃO	29
2.1.1	Políticas Públicas	29
2.1.2	Avaliação de Políticas Públicas e seus Modelos	37
2.2	POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	44
3	METODOLOGIA DA PESQUISA	53
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	53
3.2	DELINEAMENTO METODOLÓGICO E DESENHO AMOSTRAL.....	54
3.3	CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	56
3.4	COLETA E TRATAMENTO DE DADOS	59
3.5	LIMITAÇÕES DA PESQUISA	63
4	O PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	64
4.1	BASES LEGAIS DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E SUA TRAJETÓRIA.....	65
4.1.1	A Expansão do Ensino Superior no Brasil	71
4.2	SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL ENQUANTO POLÍTICA DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR	74
4.3	A FORMAÇÃO DOS QUADROS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL.....	81
4.3.1	Ensino de Administração Pública no Brasil (Graduação e Pós-graduação).....	81
4.3.2	Formação na Área de Gestão em Saúde	86
4.4	CONTEXTO POLÍTICO, SOCIOECONÔMICO E INSTITUCIONAL DO PNAP	90
4.4.1	Contexto Político, Social e Econômico	90
4.5	CONTEXTO INSTITUCIONAL	101
4.6	AVALIAÇÃO DO CONTEXTO POLÍTICO, SOCIOECONÔMICO E INSTITUCIONAL DO PNAP	111
5	A IMPLANTAÇÃO DO PNAP COMO AÇÃO DOS AGENTES LOCAIS PROMOTORES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO	118
5.1	PERFIL DOS PARTICIPES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO PNAP.....	119
5.1.1	Coordenadores de Curso PNAP	120
5.1.2	Coordenadores de Polos Presenciais.....	121

5.1.3	Discentes.....	122
5.2	O PNAP COMO PROGRAMA SOCIAL	122
5.3	TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PNAP	135
5.3.1	Avaliação dos Cursos do PNAP por seus Alunos.....	146
5.3.2	Percepção dos Partícipes da Pesquisa Quanto aos Desafios na Implementação do PNAP	148
5.3.3	Trajetória dos Recursos Financeiros do PNAP.....	151
5.4	RESULTADOS DO PNAP COMO AÇÃO DOS AGENTES LOCAIS	156
5.4.1	Percepções dos Partícipes da Pesquisa na Contribuição do PNAP na Promoção do Desenvolvimento Regional Endógeno	165
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	174
	REFERÊNCIAS	181
	APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE – COORDENADORES DE CURSOS DO PNAP.....	194
	APÊNDICE 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE – COORDENADORES DE POLOS PRESENCIAIS QUE OFERTAM CURSOS DO PNAP	199
	APÊNDICE 3 - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO PARA OS COORDENADORES DE CURSO DO PNAP	204
	APÊNDICE 4 – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO PARA OS COORDENADORES DOS POLOS PRESENCIAIS UAB/PNAP	212
	APÊNDICE 5 – QUADRO DO MAPEAMENTO DE PESQUISAS ABORDANDO O PNAP NO PERÍODO DE 2009-2019.....	220

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) é um programa na área da educação superior de caráter social, implementado em 2009, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), uma rede nacional coordenada pela Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que articula por meio da celebração de convênios, as diversas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), e os Estados e Municípios para a oferta de educação superior a distância. Tem como estratégia o fortalecimento da gestão pública, especialmente em âmbito local, por meio da formação em grande escala do conhecimento da Administração Pública, voltada para servidores públicos, profissionais do terceiro setor, para pessoas com aspirações à função pública ou, ainda, para aqueles interessados em se relacionar com a gestão pública, propiciando ter no mercado, novos profissionais voltados a gestão de Administração Pública, além de propiciar aperfeiçoamento aos já servidores públicos (CAPES, 2009).

Segundo a CAPES (2009), a modalidade de educação a distância, apesar de se afastar do modelo convencional de ensino (presencial), constitui-se de recurso de importância significativa, pois garante o atendimento de ampla quantidade de alunos oriundos de diversas localizações, o qual não se é possível, com o mesmo custo, pelo ensino convencional.

A Administração Pública brasileira passou por transformações nas últimas décadas, notadamente no que se refere à redefinição do papel do Estado, em geral, e do papel desempenhado pelas três esferas de governo: união, estados e municípios. Com relação ao papel do Estado as transformações oscilaram de um gerencialismo com medidas neoliberais, que vislumbravam um enxugamento da máquina pública e a redução dos gastos públicos, resultando na extinção de cargos públicos, demissão de servidores públicos, e um maior controle sobre as empresas estatais, nos anos noventa, para um processo de fortalecimento da intervenção estatal em atividades de indução econômica desenvolvimentista³, a partir da metade da primeira década deste século (DEMARCO, 2015).

³ Estratégia nacional de desenvolvimento econômico na qual o papel ativo do Estado é visto como necessário para viabilizar as mudanças estruturais rumo à (re) industrialização, resultando assim, na transformação social (FONSECA, 2014). Refere-se ao objetivo de combinar crescimento econômico

Com a Constituição Federal de 1988, os estados e os municípios ganharam maior importância, assumindo diversas atividades antes desempenhadas pela União. Com a concepção de cunho neoliberal, a partir de 1990, a União passa a exercer as funções de Estado: regulação e indução, e assim os estados e municípios passam a assumir papéis complexos (antes exercido pela União), que exigem competências específicas de regulação e uma nova gestão de atividades essenciais, competências essas colocadas em segundo plano durante a fase desenvolvimentista.

Neste contexto de mudanças, a formação e qualificação dos quadros da administração pública, se fazem necessárias, em particular para os municípios pequenos, onde se encontra a maior defasagem de conhecimentos e instrumentos gerenciais e administrativos para uma administração eficiente, o que faz do PNAP uma estratégia importante na área do ensino superior para o fortalecimento da administração pública.

O PNAP foi concebido e estruturado de forma inovadora, com a descentralização de oportunidades na formação superior gratuita e sólida de gestores públicos, de modo que possam intervir na realidade social, política e econômica, contribuindo para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, nos âmbitos federal, estadual e municipal.

A construção do PNAP foi de forma coletiva e colaborativa, por meio de uma rede composta pela Escola Nacional de Administração Pública, Ministério do Planejamento, Ministério da Saúde, a Fundação Oswaldo Cruz, o Conselho Federal de Administração e algumas IPES vinculadas ao Sistema UAB, o que favoreceu para a legitimidade da proposta, com a contribuição das competências dos diversos atores envolvidos.

Na esfera do Sistema UAB, o PNAP teve sua divulgação para as IPES participantes do Sistema, por meio do Edital nº 01, de 27 de abril de 2009/Capes, com os seguintes objetivos: capacitar quadros de gestores para atuarem na administração de macro (governo) e micro (unidades organizacionais) sistemas públicos; capacitar profissionais com formação adequada para intervirem na realidade social, política e econômica; contribuir para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e

municipal; contribuir para que o gestor público desenvolva visão estratégica dos negócios públicos, a partir do estudo sistemático e aprofundado da realidade administrativa do governo ou de suas unidades produtivas.

Assim como na construção do PNAP, a sua execução também se dá por meio da coletividade e colaboração, com a organização de diversas instituições de ensino superior, em parceria com estados e municípios, descentralizando algumas das atribuições didático-administrativas nos Polos de Apoio Presencial, caracterizados como unidades operacionais para o desenvolvimento de atividades pedagógicas e administrativas dos cursos e programas ofertados a distância pelas IPES (BRASIL, 2006).

O Curso de bacharelado em Administração Pública e três cursos de especializações (em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde), compõe o PNAP, e visam colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, nas várias instâncias administrativas, com especial atenção no atendimento ao interior do País, através dos Polos de Apoio Presenciais da UAB. Tal estrutura propicia uma grande penetração e capilaridade de oferta de qualificação nos municípios brasileiros.

No período de 2009 a 2019 foram ofertadas 157.685 vagas nos quatro cursos ofertados pelo Programa, em 81 IPES em todo o território brasileiro. Aproximadamente 33% do total de vagas (52.067) foram para o curso de bacharelado em Administração Pública, 38.733 vagas para Especialização em Gestão Pública, 34.704 para a Especialização em Gestão Pública Municipal e 32.181 vagas para a Especialização em Gestão em Saúde. De acordo a CAPES (2020), entre custeio e pagamento de bolsas o valor total aplicado ao PNAP no período de 2011 a 2019 foi de R\$ 451.754.169,70 (quatrocentos e cinquenta e um milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, cento e sessenta e nove reais), o equivalente a 1,13 % da dotação orçamentária da CAPES, no mesmo período.

1.1 RELEVÂNCIA DA PESQUISA

As políticas sociais, objeto deste estudo, segundo Höfling (2001) dizem respeito às ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo crescimento socioeconômico. Em geral,

tais políticas abordam áreas como saúde, educação, assistência social, habitação, emprego, trabalho e renda, meio ambiente e segurança.

Para Höfling (2001) a educação é entendida em todas as suas instâncias como uma política pública social de responsabilidade do Estado, neste aspecto, tanto as políticas públicas em geral, como a educação podem assumir padrões diferentes em diferentes sociedades.

Historicamente, a Administração Pública brasileira, preocupa-se pouco em avaliar as políticas e/ou programas públicos, em geral, e programas sociais, em particular. A ênfase está mais nos processos de formulação dos programas do que para aqueles relacionados à sua avaliação (COSTA; CASTANHAR, 2003). Compreende-se que a avaliação sistemática, contínua, e efetiva dos programas sociais podem ser um instrumento importante para aumentar a eficiência e efetividade dos recursos aplicados, bem como proporcionar aos formuladores de políticas públicas, aos gestores e atores envolvidos na sua implementação, meios adequados para avaliar o resultado de suas decisões e ações.

A pesquisa justifica-se pela finalidade do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, em formar profissionais na área da administração pública, principalmente para os municípios longínquos e carentes de uma eficiente gestão pública, possibilitando mudanças na realidade local e regional, tendo em vista sua capilaridade e dimensão geográfica, bem como pela reflexão da relevância social do Programa, ofertado por meio da modalidade de educação a distância. A educação a distância é uma ferramenta importante para a redução das desigualdades educacionais, para a inclusão e avanços sociais propiciados por um investimento maciço em Educação em áreas ignoradas pelo Poder Público.

Outro aspecto considerado fundamental na atualidade é a possibilidade da ampliação do controle social que a avaliação das políticas públicas propicia, com o objetivo de aperfeiçoar e fortalecer as ações governamentais, e conseqüentemente, maiores adequação das políticas públicas à realidade social e sua transparência à sociedade.

Por meio de buscas no Portal de Periódicos CAPES e em outras bases, a exemplo do Google Acadêmico, REDALYC, SCIELO, constata-se a existência de várias pesquisas relacionadas ao PNAP na última década, abordando questões como: a expansão do ensino superior por meio da EaD; implementação, estrutura e funcionamento e gestão da EaD; aceitação do ensino a distância e a identificação da

satisfação de discentes em relação a EaD; avaliação dos cursos na percepção de atores envolvidos no Programa, em particular dos alunos egressos; a taxa de evasão nos cursos; contribuições da formação para a melhoria das ações profissionais; entre outras.

No mapeamento realizado, além da abordagem pontual de determinado enfoque do Programa, observa-se a predominância das pesquisas no âmbito das Instituições e/ou dos Polos que ofertam o(s) cursos(s) do PNAP. Não foram identificados estudos que analisassem o Programa como um todo e na sua abrangência nacional, como uma política social de grande amplitude e capilaridade no território nacional nos seus dez anos de existência (2009-2019). Nos Relatórios de Gestão anuais da CAPES, não são encontrados dados e informações sobre o PNAP, somente informações relacionadas ao Sistema Universidade Aberta, vinculado à Diretoria de Educação a Distância (DED).

Analisando as diversas definições encontradas na literatura internacional, referentes à avaliação de programas e políticas sociais e educacionais, podemos observar um consenso entre os maiores estudiosos sobre alguns aspectos que fundamentam o processo de avaliação. Pelo menos três elementos aproximam a maioria das definições apresentadas: a) a avaliação surge no sentido de formular juízos sobre o valor ou mérito de uma intervenção que visa modificar a realidade social das comunidades; b) a ênfase colocada na sistematicidade e rigorosidade dos procedimentos de recolha de dados que suportam o julgamento do mérito e valor das ações; c) confere-se destaque à avaliação como ferramenta indispensável para a tomada de decisões, já que oferece aos gestores todas as informações necessárias para aprimorar o processo de planejamento e de gestão dos programas, serviços e políticas (SERAPIONI, 2016).

O campo das políticas públicas é permeado por diversas particularidades e complexidades. Estudos das categorias que permeiam a temática, como o Estado, o contexto social e até mesmo o território, são importantes para seu avanço. Nesta perspectiva, o presente estudo tem como tema de pesquisa a avaliação de políticas sociais e sua contribuição para o desenvolvimento regional e/ou local. Desta maneira, parte-se do seguinte problema de pesquisa: Qual é a contribuição do PNAP, como mecanismo de formação e/ou capacitação de gestores públicos e a ação de agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno?

A política pública é vista como um ciclo que, no decorrer do seu processo, passa por vários estágios. Este ciclo se diferencia em alguns aspectos, de acordo com os diferentes autores. A importância da concepção do ciclo de políticas públicas se dá pelo fato de que suas etapas correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, seus recursos de poder, às redes políticas e sociais, e às práticas e ações que se encontram em cada uma das suas fases (RUA, 2012).

Para o presente estudo, foi utilizado o ciclo político proposto por Frey (2000) para análise da avaliação do PNAP como política pública. Este ciclo abrange as seguintes fases: a) percepção e definição de problemas; b) 'agenda-setting', fase na qual é decidido se um tema será colocado na atual pauta política ou se será adiado para outro momento ou até excluído; c) elaboração de programas e decisões; d) implementação de políticas; e) avaliação de política e eventual correção da ação.

A avaliação representa uma etapa importante e relevante do ciclo de políticas públicas, imprescindível para apreciar os programas e políticas públicas implementadas, para o desenvolvimento e a adaptação constante da ação pública (FREY, 2000). Além destas funções apontadas por Frey (2000), a avaliação pode ser considerada um instrumento democrático de controle sobre a ação do governo, nas situações em que estas venham a ser discutidas em uma arena pública, onde os cidadãos têm acesso às informações, à metodologia utilizada e aos resultados obtidos (ARRETCHE, 1998).

A avaliação de políticas públicas tem por finalidade examinar as intervenções públicas, sob diversos aspectos, e pode ser realizada mediante a utilização de diversas metodologias. A avaliação se insere num contexto mais amplo, o da análise de políticas públicas, e esta análise compreende o estudo das etapas de formulação das políticas públicas.

Para realizar a avaliação do PNAP foi utilizada a abordagem dada por Rodrigues (2008), denominada Avaliação em Profundidade, que considera o contexto em que as políticas se inserem e compreende as dimensões complexas em que são formuladas e implementadas. Rodrigues (2011) toma como base quatro grandes eixos de análise: o conteúdo da política e/ ou do programa; a análise do contexto de formulação dos mesmos; a trajetória institucional; e o espectro temporal e territorial incorporado pela política ou programa.

Neste sentido, a Avaliação em Profundidade, segundo a autora, propõe ao pesquisador uma “imersão” no campo de investigação de forma extensa, detalhada, ampla e multidimensional. A proposta considera que as ciências sociais, a antropologia em particular, têm uma importância especial para a área de estudos sobre políticas públicas, no que se refere à visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas, no fornecimento de instrumentos teórico-metodológicos para a realização de estudos avaliativos sobre essas políticas.

1.1.1 Contribuições da Pesquisa

O estudo em questão alinha-se com a proposta das linhas de pesquisa do Mestrado Profissional em Planejamento e Governança Pública, notadamente na área de concentração de Planejamento Público e Desenvolvimento, visto que contempla a avaliação de uma política social na área da educação superior e a ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional/local endógeno. Deste modo o tema pesquisado colabora com a proposta maior do mestrado que busca a disseminação de políticas públicas como subsídio aos processos de planejamento e desenvolvimento local e regional.

São muitos os que podem ser afetados pela avaliação do PNAP, a exemplo dos grupos de interessados constituídos por gestores, coordenadores de cursos, discentes, egressos, tutores, docentes, equipe multidisciplinar, coordenadores de polos de apoio presencial, financiadores (Capes/MEC) e sociedade em geral. Cada grupo desses pode ter uma visão diferente do programa e expectativas diferentes em relação ao PNAP.

A pesquisa poderá contribuir para amparar a prática profissional dos atores envolvidos no PNAP, na melhoria das práticas avaliativas em cursos EaD e para a reoferta de turmas do Programa PNAP. Os resultados obtidos também poderão ser utilizados estrategicamente nas IPES pelos coordenadores de cursos, para continuidade dos cursos, caso no futuro o Programa tenha descontinuidade de financiamento pela CAPES. Para os coordenadores de polos presenciais os resultados poderão ser utilizados para manutenção e novos investimentos pelos mantenedores (estados e municípios), assim como informações quanto demandas para novos cursos.

As análises também podem ser utilizadas por gestores públicos para a elaboração, implementação e avaliação de políticas sociais nas três esferas

governamentais. Além de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes de atender aos objetivos propostos na sua formulação e se estão conseguindo expandir direitos, reduzir desigualdade social e propiciar a equidade.

1.2 OBJETIVOS

Para esclarecer o que se pretende alcançar com a pesquisa, foram delineados os objetivos descritos na sequência.

1.2.1 Objetivo Geral

Avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

1.2.2 Objetivos Específicos

Para que o objetivo geral seja atingido são propostos os seguintes objetivos específicos:

- Discutir os modelos de avaliação de política social e a sua relação com desenvolvimento regional e/ou local endógeno;
- Caracterizar o contexto político, socioeconômico e institucional do PNAP entre o período de 2009-19;
- Discutir o processo de implantação do PNAP como ação dos agentes locais do desenvolvimento regional endógeno.

1.3 ESTRUTURAÇÃO GERAL DA DISSERTAÇÃO

A dissertação encontra-se estruturada em seis capítulos, iniciados por esta introdução, na qual é apresentado o objeto do estudo de caso, os aspectos gerais da temática escolhida e sua justificativa, e são definidos o problema e os objetivos da pesquisa.

No segundo capítulo apresenta-se a fundamentação do recorte teórico que norteia o desenvolvimento da pesquisa, a partir da discussão sobre os modelos de

avaliação de política social e sua relação com desenvolvimento regional e/ou local endógeno, dividido em duas seções: políticas públicas e seus modelos de avaliação; políticas sociais e desenvolvimento regional.

No terceiro capítulo é realizada a descrição dos procedimentos metodológicos empregados no desenvolvimento desta pesquisa, organizados em: caracterização da pesquisa; delineamento metodológico, amostra da pesquisa; categorias de análise; coleta e tratamento dos dados; e limitações da pesquisa.

No quarto capítulo é abordado o estudo de caso da dissertação: Programa Nacional de Formação em Administração Pública: bases legais da educação a distância no ensino superior brasileiro e sua trajetória; Sistema Universidade Aberta do Brasil enquanto política de expansão do ensino superior; a formação dos quadros administrativos no Brasil; e o contexto político, socioeconômico e institucional do PNAP.

No quinto capítulo, considerando sua relação com os demais capítulos, consolida o objetivo geral da pesquisa: PNAP como programa social; trajetória institucional do PNAP; e avaliação da implantação do PNAP como ação dos agentes locais do desenvolvimento regional endógeno.

Por fim, são apontadas algumas considerações finais.

2 A RELEVÂNCIA DOS MODELOS DE AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para analisar a contribuição do Programa Nacional de Formação em Administração Pública para o desenvolvimento regional, este capítulo apresenta a fundamentação do recorte teórico que norteia o desenvolvimento da pesquisa, a partir da discussão sobre os modelos de avaliação de política social e sua relação com o desenvolvimento regional.

Com este propósito, o percurso inicia-se apresentando de maneira sintética os principais termos conceituais envolvidos no processo das políticas públicas, com uma ênfase na última etapa do ciclo das políticas públicas, a avaliação, em função do propósito deste estudo, destacando a Avaliação em Profundidade, proposta por Rodrigues (2008).

Na sequência, busca-se situar a reflexão a respeito do desenvolvimento a partir do enfoque regional, e como, neste se tem compreendido as políticas sociais. O referencial teórico que embasa a discussão do desenvolvimento regional tem como base os pressupostos teóricos de Sérgio Boisier (1996, 1997, 1999, 2004, 2005), na perspectiva da natureza endógena.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS MODELOS DE AVALIAÇÃO

2.1.1 Políticas Públicas

As políticas públicas têm sua origem enquanto área do conhecimento, primeiramente ligada à subárea da Ciência Política, nos Estados Unidos em meados do século XX, a partir das discussões após a instituição do Estado Social de Direito, quando o Estado passou a ser o grande responsável pela implementação das políticas públicas. Nos Estados Unidos ainda enquanto área do conhecimento, as políticas públicas surgiram sem a relação com a base teórica sobre o papel do Estado, abordando diretamente a ações dos governos, num movimento de ruptura com as etapas seguidas pela tradição europeia (SOUZA, 2006). Na Europa a área da política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, considerado como produtor das políticas públicas (SOUZA, 2006).

Entender como surge uma área do conhecimento é importante para a compreensão de seus desdobramentos, sua trajetória, suas perspectivas e desafios. Os estudos das políticas públicas tiveram os cientistas norte-americanos como percussores, cada um com sua contribuição a partir de percepções sobre a área: Harold Lawsell (1936), responsável pelo termo conhecido como análise de política (*policy analysis*); Herbert Simon (1957), responsável por introduzir o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*); Charles Lindblom (1959, 1979), que incorporou outras variáveis à formulação e à análise das políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório e, por fim, David Easton (1965) que definiu as políticas públicas como um sistema entrelaçado entre elaboração, resultado e ambiente. O Quadro 1 apresenta uma síntese das principais contribuições destes autores (SOUZA, 2006).

Quadro 1 – Contribuições de percussores da área de políticas públicas

Percussores da área de Políticas Públicas	Contribuições
Laswell (1936) ⁴	Introduz a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupo de interesse e governo.
Simon (1957) ⁵	Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (<i>policy makers</i>), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para tomada de decisão, autointeresse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjuntos de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.
Lindblom (1959; 1979) ⁶	Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.
Easton (1965) ⁷	Contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem <i>inputs</i> dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Fonte: Adaptado de Souza (2006, p.23).

⁴ Laswell (1936/1958).

⁵ Simon (1957).

⁶ Lindblom (1979).

⁷ Easton (1965).

Na visão de Souza (2006) nas últimas décadas o campo do conhecimento de políticas públicas ganhou expressiva visibilidade. São diversos os fatores do ressurgimento das discussões acerca delas, tais como: adoção de políticas públicas restritivas, após a segunda guerra mundial, que passou a ser ponto de debate na agenda governamental, principalmente em países em desenvolvimento; restrições quanto à intervenção do Estado na adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa (ajuste fiscal); e a dificuldade dos países em desenvolvimento e de democracia recente, de formar coalizões políticas para equacionar políticas públicas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social de grande parte de sua população.

Para compreender melhor o conceito de políticas públicas é imprescindível discutir, primeiramente, a noção de política. De acordo com Heidemann (2009), o termo política possui alguns significados: o primeiro se refere a tudo que diz respeito à vida coletiva dos indivíduos em sociedade; o segundo diz que é a política que se dedica ao conjunto de processos e métodos utilizados por algumas pessoas e/ou grupos de interesse para conquistar e se manter no poder; o terceiro é o qual define política como a arte de governar, ou seja, de fazer o bem público, estando tal significado mais relacionado ao ramo da ética, que trata o organismo social como um todo e não apenas como a individualidade do sujeito; e outro significado relaciona-se mais ao operacional, ou seja, às ações, às práticas respaldadas no ordenamento jurídico, com o objetivo de cumprir as funções do Estado, que está sendo representado por um governo, com o qual se resolve os problemas da sociedade.

Os aspectos conceituais das políticas públicas envolvem três dimensões permanentes e que se influenciam reciprocamente: a institucional, denominada de *polity*, ordenada pelo sistema político e delineada pelo sistema jurídico; a processual, *politics*, que se dá pela dinâmica da política e da competição do poder; e a material, *policy*, que envolve o conteúdo concreto da configuração dos programas políticos (FREY, 2000).

Souza (2006) explica que as políticas públicas em geral, ou aquelas denominadas sociais, são campos multidisciplinares que focalizam as explicações sobre a natureza e o processo, sendo que uma teoria geral da política pública implica a mescla de teorias construídas em outros campos, como o da Sociologia, da Ciência Política e da Economia. Para a autora, uma teoria da política pública

precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, uma vez que as políticas públicas refletem na economia e nas sociedades. Neste mesmo sentido, Rodrigues (2010), afirma que política pública é o processo em que diversos grupos, cujos interesses divergem, tomam decisões coletivas que direcionam a sociedade.

Observa-se que são diversas as definições de políticas públicas, encontramos na literatura diferentes conceitos. Dye (2011) define como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, explicitando que a política pública concerne às escolhas dos governos (entendendo governo como um reflexo da coletividade, uma extensão dos cidadãos), ou seja, a escolha de governo fazer ou não fazer algo é uma política pública que poderá impactar direta ou indiretamente sobre a sociedade, resultado de uma tomada de decisão, com uma visão de mundo do *Policy Maker*.

Em entendimento mais operacional, a política pública é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Nesse sentido, o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou “horizontal” como de alcance ou impacto setorial (HEIDEMANN; SALM, 2009).

Heidemann e Salm (2009) enfatizam que em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos Governos nas suas respectivas esferas, em conjunto com as forças vivas da sociedade, sobretudo as forças do mercado em seu sentido laico, e que essas decisões materializadas em ações de governo e de outros atores sociais constituem-se em políticas públicas.

O governo configura-se como a instância máxima de administração executiva, cujas atribuições principais são de direcionar políticas públicas e regular a sociedade politicamente. Nesse sentido, as políticas públicas compõem a forma pela qual o governo executa suas ações. Rodrigues (2010) evidencia que políticas públicas são ações de Governo, portanto, são revestidas da autoridade soberana do poder público. Dispõem sobre “o que fazer” (ações), “aonde chegar” (metas ou objetivos relacionados ao estado de coisas que se pretende alterar) e “como fazer” (estratégias de ação).

Embora as distintas definições de políticas públicas, observa-se haver um consenso entre os autores quanto a importância do Estado, a tomada de decisão e o planejamento de ações.

No que tange a classificação das políticas públicas, segundo Souza (2006), uma das tipologias mais conhecida e disseminada atualmente para caracterizar o efeito causado na realidade empírica por cada política pública é a de Theodore Lowi (1964, 1972) que define os tipos como sendo:

a) políticas distributivas: são aquelas que buscam privilegiar determinados grupos sociais ou regiões, em detrimento do restante, ou seja, produzem vantagens para um grupo da sociedade e não acarretam custos e perdas para outros, tais como, o Programa Bolsa Família e a gratuidade de taxas para certos usuários de transporte público.

b) políticas regulatórias: são aquelas mais visíveis ao público, que envolvem a burocracia, políticos e, também os grupos de interesse, aquelas ligadas à legislação. Podemos exemplificar a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e leis de forma geral.

c) Políticas redistributivas: por meio destas é que alocam bens ou serviços a segmentos específicos da sociedade mediante recurso que são extraídos de outros grupos específicos. Os sistemas tributário, previdenciário, trabalhista e reforma agrária são alguns exemplos.

d) políticas constitutivas: são aquelas que estabelecem os procedimentos e normas a partir das quais devem ser formuladas e implementadas outras políticas como, por exemplo, as regras de distribuição de competência entre os três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e o sistema político eleitoral.

Frey (2000), no estudo dos modelos teóricos relacionados às políticas públicas, destaca, entre outras dimensões, o aspecto dos processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou construtivo. Para ele, as políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, uma vez que estas políticas só aparecem distribuir vantagens e não acarretam custos e, em geral, as políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena.

Ao contrário, segundo Frey (2000), políticas redistributivas, são orientadas para o conflito, pois o objetivo é o deslocamento consciente de recursos financeiros,

de direitos ou de valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Já os efeitos referentes aos custos e benefícios das políticas regulatórias não são determináveis de antemão e dependem da configuração concreta das políticas, podendo ser distribuídos de forma igual e equilibrados, assim como podem atender a interesses particulares e restritos. Por fim, as políticas constitutivas como visto anteriormente, determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, ou seja, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as demais políticas (FREY, 2000).

Percebe-se, no entanto, que além dessa forma de classificação apontada por Frey (2000), quanto à área de atividade governamental em que se operam as políticas públicas didaticamente podem ser subdivididas para fins analíticos em:

a) Políticas Sociais: aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais como: educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.;

b) Políticas Econômicas: aquelas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa (política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.);

c) Políticas de Infraestrutura: aquelas dedicadas a assegurar condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais (política de transportes; energia elétrica; combustíveis; comunicações, saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito, etc.);

d) Políticas de Estado: aquelas que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional (segurança pública, defesa, relações exteriores, política de direitos humanos, etc.) (RUA; ROMANI, 2013).

Segundo Höfling (2001), o Estado, por meio dos processos de tomada de decisão, é responsável pela definição das políticas públicas, em conformidade com os segmentos sociais para os quais a política se destina, isto é, ao implantar um projeto de governo, cabe ao Estado desenvolver ações e programas destinados aos segmentos que compõem a sociedade.

Höfling (2001) argumenta que no contexto das políticas estatais, as políticas sociais visam promover proteção social, mediante práticas redistributivas que objetivam a redução das desigualdades sociais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Diferentemente das políticas públicas, que têm origem no Estado,

as políticas sociais se originaram nas demandas dos movimentos sociais no século XIX, no contexto dos conflitos inerentes à relação entre capital e trabalho.

Para a autora, a educação pode ser entendida como uma política pública de natureza social, visto que, por um lado, trata-se de responsabilidade do Estado, e por outro, não é pensada somente pelas instâncias que o compõe.

As políticas sociais, dentre elas a educação, são formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social. Portanto, assumem “feições” distintas em diferentes sociedades e concepções de Estado, sendo impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo (HÖFLING, 2001).

No âmbito das políticas educacionais, Höfling (2001) considera que o Estado deve priorizar políticas públicas universalizantes, aquelas que garantam o acesso das classes populares ao conhecimento, visando à redução das desigualdades sociais. Segundo a autora, as políticas sociais necessitam estar em sintonia com as demandas da sociedade civil, para que sejam construídos direitos sociais básicos. Para a autora, mais importante que tornar os atores sociais competitivos para a inserção no mercado de trabalho, é desenvolver uma política educacional capaz de formar para a cidadania e para a democratização da estrutura ocupacional vigente na sociedade (HÖFLING, 2001).

Por fim, considera-se para a presente pesquisa a reflexão das políticas públicas sob a visão do modelo de ciclos de políticas.

A política é vista como um ciclo que, no decorrer do seu processo, passa por vários estágios. Este ciclo se diferencia em algum aspecto, de acordo com os diferentes autores. A importância da concepção do ciclo de políticas públicas se dá pelo fato de que suas etapas correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, seus recursos de poder, às redes políticas e sociais, e às práticas e ações que se encontram em cada uma das suas fases (RUA, 2012).

As etapas de avaliação do ciclo de políticas públicas, segundo Hill (2009), contribuem tanto para o entendimento do processo político, mediante uma análise desagregada das fases, quanto para a simplificação da complexidade que envolve as políticas públicas.

Para o presente estudo, será utilizado o ciclo político proposto por Frey (2000), compreendido nas fases a seguir: a) percepção e definição de problemas,

por meio dos políticos, dos grupos sociais e pela mídia; b) 'agenda-setting', fase na qual é decidido se um tema será colocado na atual pauta política ou se será adiado para outro momento ou até excluído; c) elaboração de programas e decisões, momento que se escolhe quais são as alternativas de ação que serão mais adequadas; d) implementação de políticas, fase em que serão realizadas as ações que foram definidas na etapa anterior; e) avaliação de política e eventual correção da ação, momento onde se verifica se os objetivos estão sendo alcançados, para poder continuar, suspender, realizar modificações ou finalizar o ciclo político, ou então dar início a um novo ciclo político.

Na identificação do problema, se faz necessário um olhar mais atento por parte dos *policy makers*, com relação aos problemas que serão resolvidos e/ou aqueles que são mais convenientes no âmbito público, o que Frey (2000) chama de problemas mais apropriados para tratamentos políticos, os quais, inicialmente, podem ser percebidos por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública (FREY, 2000).

Na fase de 'agenda-setting' são decididos quais dos temas discutidos farão parte da agenda política, sendo necessária para esta tomada de decisão, uma avaliação anterior sobre custos e benefícios das várias opções de ação disponíveis, assim como das chances do tema se impor na arena política (FREY, 2000).

A etapa de elaboração de programas consiste na escolha mais adequada dentre as várias alternativas de opção, para Frey (2000) este ato de decisão é precedido por processos de conflitos e de acordos, envolvendo atores influentes na política.

A implementação tem como objetivo estabelecer ações para colocar em prática a política formulada. Observa-se que, nesse processo, políticas públicas sofrem influências das circunstâncias externas aos agentes planejadores e implementador, as quais tornarão possíveis ou não a sua implementação. De acordo com Frey (2000, p. 228), o interesse de realizar análises da etapa de implementação se "refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, o resultado e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase de sua formulação".

Frey (2000) descreve a etapa de avaliação e eventual correção como:

Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas

futuros. A avaliação ou controle de impacto pode no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior (FREY, 2000, p.228).

Para Dye (2009), apesar de a avaliação apresentar-se como a última etapa do ciclo político, não necessariamente deve acontecer após as demais, podendo ocorrer no início ou ao longo do ciclo, tendo como foco a análise dos impactos (sociais, econômicos, ambientais etc.), de determinada política pública.

Com a avaliação, fecha-se o ciclo ou processo de políticas públicas, segundo proposto por Frey (2000), que permite ao pesquisador, burocrata ou qualquer outro ator envolvido em políticas públicas, visualizar seu processo dinâmico e complexo.

2.1.2 Avaliação de Políticas Públicas e seus Modelos

A avaliação de políticas e programas sociais foi iniciada nos Estados Unidos, no início do século XX, no campo da educação e, posteriormente, a partir dos anos 60, desenvolvida em longa escala, com o financiamento de uma série de estudos avaliativos para verificar a efetividade dos programas de combate ao desemprego, à delinquência, à degradação das áreas urbanas e dos serviços na área da saúde e da educação, desenvolvidos na época na luta contra a pobreza, lançada pelos governos Kennedy e Johnson (SERAPIONI, 2016).

Para Serapioni (2016) a prática da avaliação de programas e políticas públicas começou a difundir-se nos anos 1960 do século passado e hoje passa por um processo de rápida disseminação e diversificação teórica e metodológica. Entre as várias razões para a consolidação da avaliação nos países ocidentais cabe destacar as seguintes: progressiva erosão das bases tradicionais de legitimação dos poderes públicos; a crescente exigência, por parte dos cidadãos, de transparência e participação na definição e apreciação da qualidade dos serviços prestados; a crise fiscal do Estado, que requer uma maior capacidade de alocar recursos de forma otimizada, tanto do ponto de vista da sua eficiência como da sua efetividade; a pressão da União Europeia para a avaliação dos recursos comunitários destinados a áreas importantes de atividade, tais como trabalho, formação profissional, desenvolvimento local, políticas agrícolas, etc.; e a crescente complexidade social

que torna sempre mais difícil dominar os fatores relevantes para o sucesso de uma intervenção e para a previsão de resultados positivos (SERAPIONI, 2016).

Ainda segundo Serapioni (2016) existem atualmente múltiplas abordagens avaliativas e controvérsias entre os estudiosos, tendo em vista diferentes perspectivas conceituais e epistemológicas sobre o tema, porém, há um consenso sobre o fato de que a avaliação utiliza a metodologia da investigação como um meio para determinar em que medida as políticas, os programas e os projetos sociais alcançam os seus objetivos.

Após análise da literatura mais relevante sobre o tema Serapioni (2016), identificou três questões-chave na conceituação sobre avaliação: atenção conferida às questões metodológicas; preocupação com a finalidade e utilidade da avaliação e com a necessidade de aumentar o seu valor de uso no âmbito dos processos de tomada de decisões; e reconhecimento do pluralismo de valores e da importância de incluir diversas perspectivas e grupos de interesses no processo avaliativo.

Serapioni (2016) destaca três modelos de avaliação desenvolvidos nos últimos cinquenta anos, assim como a contribuição teórica e metodológica dos mais reconhecidos estudiosos nesta temática, a partir da tipologia adotada de Nicoletta Stame (2001), que tem reclassificado os modelos de avaliação: abordagem positivista-experimental; abordagem pragmatista-da-qualidade; e a abordagem construtivista.

Na abordagem positivista-experimental, a tarefa principal da avaliação é mensurar os efeitos de um programa, o que implica a capacidade de definir com precisão os seus objetivos e estabelecer os indicadores aptos para efetuar tais mensurações. Esta abordagem recorre a desenhos experimentais ou quase experimentais, a técnica de pesquisa quantitativa e a avaliadores externos ao programa para atender ao requisito da objetividade da avaliação. O foco desta abordagem é a avaliação *ex-post* (ou somativa), sem a mínima preocupação em analisar o processo de implementação de programa (avaliação formativa) (SERAPIONI, 2016).

A abordagem pragmatista-da-qualidade, nascida em ambiente 'pragmatista' em oposição ao positivismo (Stame, 2001), pretende avaliar os programas com base nos valores que podem ser internos ou externos ao mesmo. Este modelo é adequado para avaliar a efetividade e a eficiência de serviços que desenvolvem

regularmente as suas atividades em resposta às necessidades da população (SERAPIONI, 2016).

Já a abordagem construtivista trata de modelos de avaliação que partilham algumas características comuns, nomeadamente a de valorizar a contribuição de diferentes atores da importância atribuída à fase de implementação de um programa. O interesse dos avaliadores é observar o desenvolvimento das intervenções, mais do que aferir o alcance dos objetivos ou dos padrões previamente estabelecidos (SERAPIONI, 2016).

A partir das três abordagens da avaliação, surgem os modelos mistos e pluralismo, que combinam métodos e ferramentas teóricas de diferentes origens. Tal acontece espontaneamente ao formular projetos de avaliação que combinam a análise da efetividade, questionários de satisfação dos usuários e entrevistas com informadores privilegiados. Importa, todavia, realçar que tais estratégias metodológicas não devem ser consideradas intercambiáveis, devendo ser trazidas de volta à lógica que as sustentam. Cada vez mais, estes arranjos e combinações têm-se tornado questão central de debate, conceitualizada na ideia de pluralismo de abordagens na avaliação (SERAPIONI, 2016).

No Brasil a avaliação de políticas públicas surge refletindo a influência das avaliações concebidas nos Estados Unidos, por um lado, como mecanismo de controle social, pelos movimentos sociais organizados, que reivindicavam maior participação em processos decisórios referentes aos espaços públicos e o destino das políticas públicas, e por outro lado, como uma das prerrogativas das agências de financiamentos internacionais, a exemplo do Fundo Monetário Internacional (FMI), e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como forma de controle dos gastos públicos e mensuração dos objetivos alcançados (SILVA, 2001).

Silva (2001) destaca a classificação mais recorrente na época, na qual as avaliações assumem três tipos: a) Avaliação Política da Política, com o foco de análise no desenho de uma determinada política ou programa, considerando a proposta da política em si como o arcabouço institucional que deverá suportar seu desenvolvimento; b) Avaliação de Processo, voltada para a análise do processo de implementação de uma determinada política, tendo como referência as diretrizes e metas estabelecidas inicialmente e os resultados já alcançados; c) Avaliação de Impacto, modalidade de avaliação mais adotada, uma vez que efetiva as mudanças ocorridas em uma realidade específica a partir da implementação de um programa.

Autores como Arretche (2001), diferenciam avaliação de políticas públicas de outras modalidades de avaliação, como a de avaliação política e a de análise de políticas públicas. A avaliação política, segundo a autora, se dedica a analisar o processo de tomada de decisão que resulta na adoção de determinado tipo de política pública, e os fundamentos políticos que explicam a existência de uma política social, constituindo um objeto de estudo privilegiado da ciência política. Por outro lado, a análise objetiva reconstitui as diversas características de uma política, como a relação entre público e privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviços e as possibilidades de desenho institucional que atribuem corpo a uma política social, ou seja, a análise de políticas sociais se contenta em apreender sua conformação e estrutura, sem se preocupar com seus efeitos e implicações na realidade (ARRETCHE, 2001).

Essa distinção ainda segundo a autora se baseia na compreensão de que avaliar pressupõe determinar a valia ou o valor de algo; exige apreciar ou estimar o merecimento, a grandeza, a intensidade ou força de uma política social diante da situação a que se destina. Avaliar significa estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e seu resultado, que somente pode ser obtido mediante o estabelecimento de uma relação causal entre a modalidade da política social avaliada e seu sucesso e/ou fracasso, tendo como parâmetro a relação entre objetivos, intenção, desempenho e alcance dos objetivos.

Para Arretche (2001), são considerados os seguintes critérios de avaliação de políticas e programas sociais: eficiência, eficácia e efetividade. Na avaliação de eficiência de um programa o foco está na relação entre os custos de uma determinada ação pública e os resultados alcançados. Já na avaliação de eficácia, a análise é na relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um programa e seus resultados efetivos. Por sua vez, a avaliação de efetividade refere-se aos impactos diretos e indiretos de uma determinada ação ou programa na vida da população e na realidade em que está inserida (ARRETCHE, 2001).

Arretche (2001) ressalta que a avaliação pautada nos critérios de eficácia, eficiência e efetividade de programas, leva em conta apenas os objetivos e a metodologia de implementação definidos na formulação desses programas, o que considera uma avaliação com um conteúdo essencialmente ingênuo, pois é geralmente grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, assim como a gama diversa de

seus beneficiários e provedores, o que implicaria numa conclusão negativa acerca de seu desempenho. Para superar uma concepção ingênua da avaliação de uma política pública, que conduziria necessariamente o avaliador pelo fracasso do programa em análise, se faz necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas, ou seja, é preciso que os processos avaliativos incorporem a implementação de políticas e programas, ampliando a atenção aos elementos contextuais no processo avaliativo (ARRECTHE, 2001).

Avançando no processo de avaliação de forma mais pragmática e aplicada, que leva em consideração os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, Jannuzzi (2013), considera avaliação um conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, numa perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, mediante diversas abordagens metodológicas da pesquisa social, no sentido de garantir o cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade), com custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

Tal avaliação proposta por Jannuzzi (2013) é um levantamento consistente, sistemático e replicável de dados, informações e conhecimento para aprimoramento da intervenção programática, no que diz respeito: ao desenho; às características essenciais do contexto de atuação; aos públicos-alvo; aos arranjos de implementação; aos custos de operação; aos resultados de curto prazo; aos impactos sociais e de mais longo prazo de um programa.

Como instrumental teórico e metodológico desta pesquisa, será utilizado a Avaliação em Profundidade concebida na intenção de introduzir no Brasil novos paradigmas e conceitos de avaliação, que no âmbito internacional já são desenvolvidos há quase duas décadas (RODRIGUES, 2008).

Rodrigues (2008) observou que, do ponto de vista teórico-metodológico, os pesquisadores da área de políticas públicas, mesmo em âmbito internacional, usualmente utilizam os métodos avaliativos voltados para a tomada de decisão ou de resultados, também de conteúdos e gêneses das políticas.

Propondo uma avaliação mais aprofundada das políticas públicas, considerando o contexto em que estas se inserem e compreendendo as dimensões complexas que são formuladas e implementadas, Rodrigues (2011) toma como base

quatro grandes eixos de análise: o conteúdo da política e/ou do programa; a análise do contexto de formulação dos mesmos; a trajetória institucional; e o espectro temporal e territorial incorporado pela política ou programa.

Neste sentido, a Avaliação em Profundidade compreende que uma avaliação que pretende superar a averiguação do cumprimento de metas propostas por determinadas políticas e seus respectivos resultados, e propõe ao pesquisador uma “imersão” no campo de investigação de forma extensa, detalhada, ampla e multidimensional. A proposta considera que as ciências sociais, a antropologia em particular, têm uma importância especial para a área de estudos sobre políticas públicas, no que se refere à visão crítica sobre a formulação e implementação das políticas, ou ao fornecimento de instrumentos teórico-metodológicos para a realização de estudos avaliativos sobre essas políticas (RODRIGES, 2008).

No que se refere ao eixo da análise do conteúdo da política ou do programa, para realizá-lo, segundo Rodrigues (2008), o pesquisador precisa focar em três aspectos importantes: (1) a formulação da política com ênfase nos seus objetivos apresentados em documentos institucionais, bem como os critérios apresentados na implantação, acompanhamento e avaliação; (2) os conceitos, noções e valores inerentes nas diretrizes da política e que lhe dão sustentabilidade e legitimidade; (3) verificação da coerência interna da política e efetivação desta de acordo com seus objetivos propostos e base conceitual, principalmente com a implementação da política em contextos locais, observando as similitudes e as diferenças.

O segundo eixo da Avaliação em Profundidade, de acordo com Rodrigues (2008), trata da análise do contexto de formulação da política, levando em consideração o momento político, condições socioeconômicas, articulações em esfera local, regional, nacional e internacional. Segundo a autora, para realizar esta análise, o pesquisador precisa ter uma visão ampla da política, compreendendo o programa em avaliação como parte de um conjunto de ações que tem implicações sociais, políticas, culturais e econômicas sobre a população atingida. Para isto, é necessário atentar para os diferentes modelos político-econômicos que acompanham o percurso da política, assim como a verificação de sobreposição de outras políticas àquelas em estudo.

Para Frey (2000), as particularidades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento devem ser consideradas ao analisarem-se políticas destes países, pois é preciso considerar que o instrumento analítico-conceitual é

deficitário, pois foi elaborado nos países industrializados e, desta forma, alinhado às particularidades das democracias mais consolidadas.

Corroborando com a autora também, Boschetti (2009) afirma que é fundamental situar o surgimento da política social, relacionando-a com as expressões da questão social que determinaram sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, deve-se buscar relacionar as políticas sociais com as determinações econômicas que, em cada momento histórico, atribuem um caráter específico ou uma dada configuração às políticas sociais, assumindo, assim, um caráter histórico-estrutural. Do ponto de vista político, é importante conhecer as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam.

O terceiro eixo da Avaliação em Profundidade diz respeito à trajetória institucional da política e/ou programa, onde se verifica o grau de coerência ou dispersão dos objetivos da política e/ou programa, assim como o entendimento sobre como, localmente, na implementação de ações concernentes a políticas formuladas em esferas superiores, as diretrizes são compreendidas e reinterpretadas, principalmente em função dos processos de descentralização, quando é propiciada autonomia às esferas regionais e locais. Rodrigues (2008) considera importante para a compreensão do que realmente ocorre no processo de formulação e implementação de uma política e/ou de um programa.

O último eixo da Avaliação em Profundidade contempla o espectro temporal e territorial de uma política ou programa. Rodrigues (2008) afirma que esta etapa da pesquisa compreende um momento avançado em que os dados já foram sistematizados e que abre a possibilidade para o pesquisador manipulá-los com o fim de mensurar em que dimensões os objetivos propostos foram atingidos considerando as particularidades locais. Nesse eixo, é importante observar o percurso que determinada política desenvolve, não apenas pelas vias institucionais, mas também nos espaços socioculturais ao longo da sua implementação. Esta etapa da pesquisa corresponde a um momento mais avançado de sistematização dos dados já coletados, que poderão ser por meio de esquemas, desenvolvimento de gráficos, experimentados modelos estatísticos variados, aliados a técnicas qualitativas de análise.

Ao propor uma avaliação a partir dessas dimensões, possibilita-se obter uma visão mais ampla e contextualizada de uma política pública, permitindo a transparência pública, assim como instrumentalizando a sociedade para o controle social.

2.2 POLÍTICAS SOCIAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A política social, segundo Paiva (2016), nasce e se desenvolve por meio de relações de poder, como um processo complexo que inclui diferentes atores na relação entre Estado e sociedade, entre o público e o privado, envolve as correlações de forças entre capital e trabalho, e os princípios que regem os direitos de cidadania e suas condições reais de serem efetivados em uma sociedade burguesa. É fruto dos movimentos societários, das expressões culturais e da relação com os sistemas econômicos. Sendo assim, os processos de formulação e implementação da política social envolvem tomadas de decisão que influenciam resultados, que incluem um plano racional e administrativo, mas também político e ético, e que não exclui sua articulação com o plano econômico (PAIVA, 2016).

Para Faleiros (1991), as políticas sociais devem ser entendidas como produto histórico concreto no cenário da estrutura capitalista, ou seja, são formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração, e apesar de aparecerem como compensações isoladas para cada caso, constituem um sistema político de mediações que visam à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, com o processo de acumulação e com as forças políticas em presença.

As orientações políticas e ideológicas predominantes em um Estado interferem na concepção de políticas públicas. Nos Estados liberais as desigualdades sociais são tratadas como questões individuais, e não como políticas públicas de caráter universal. Já em Estados com influências do neoliberalismo, ressaltam-se também os fundamentos do individualismo, e o mercado por sua vez, é o regulador de toda a riqueza (HÖFLING, 2001). Para a autora, os Estados neoliberais priorizam políticas compensatórias, assim como programas focalizados, que não contribuem para a alteração das relações de desigualdades determinadas na sociedade.

Neste sentido as políticas sociais estão no centro do embate econômico, político, e social, desde o início do século, com sua inserção no mundo globalizado e consequente dependência das determinações e decisões do capital e das potências mundiais (PIANA, 2009).

Para Castro (2012) as concepções a respeito da política social estão expressas em uma literatura extensa e variada e as visões em torno da ação estatal na área, além de serem numerosas, não apresentam consenso conceitual e, neste sentido as concepções adotadas por pesquisadores e formuladores de políticas estão preocupadas tanto com aspectos teóricos, mas, em muitos casos, também ligadas à prática concreta das políticas.

A ação do Estado em toda sua complexidade e diversidade tem influência e consequências nos elementos que compõem o processo de desenvolvimento de um país. Para Castro (2012) a política social, como uma parte dessas ações, tem influência sobre o processo do desenvolvimento e, estas vão desde as ligadas ao campo propriamente dito social, quando pode resultar em ampliação da justiça e coesão social, até as interações com a economia, potencializando o crescimento e a produtividade, e mudanças no aparato institucional e ambiental entre outros.

Para efeito da análise da política social e suas conexões com o processo de desenvolvimento, Castro (2012) conceitua a política social como sendo o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, com objetivo de efetuar a proteção e a promoção social em repostas aos direitos sociais e a outras situações não inclusas nos direitos referentes às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população.

O campo das políticas públicas é permeado por diversas particularidades e complexidades. Estudos das categorias que permeiam a temática, como o Estado, o contexto social e até mesmo o território, são importantes para seu avanço. Nesta perspectiva o estudo em questão pretende relacionar as políticas públicas, em especial as políticas sociais e o desenvolvimento regional de natureza endógena.

As teorias clássicas do desenvolvimento regional, em sua maioria, denotam a ideia da existência de uma força motriz de caráter exógeno, que por meio de reações em cadeia, influenciam as demais atividades econômicas, fazendo parte do paradigma “centro abaixo”, devido à forte presença de forças impulsoras advindas das regiões centrais, mediante um planejamento central, sem levar em consideração as especificidades, e os aspectos socioterritoriais e culturais da região (OLIVEIRA;

LIMA, 2003). Enquadra-se nesta definição a Teoria do Polo de Crescimento e Desenvolvimento (PERROUX, 1967), a Teoria da Base de Exportação (NORTH, 1977), a Teoria de Causação Circular Cumulativa (MYRDAL, 1957) e a Teoria de Desenvolvimento Desigual e Transmissão Inter-Regional do Crescimento (HIRSCHMAN, 1958).

As questões que configuram uma nova proposta de desenvolvimento regional se estabelecem no cenário pelas transformações profundas empreendidas no país e no mundo no início da década de 1990, onde se verifica um deslocamento do paradigma “centro-baixo”, preconizada pelas teorias clássicas sobre a temática, para perspectiva mais endógena, permeada pelo paradigma “desde-baixo” (OLIVEIRA; LIMA, 2003).

Grupos de pensadores com visão regionalista entendem o desenvolvimento como um processo endógeno de mudança estrutural, compreendendo a capacidade dos atores locais para transformarem o sistema socioeconômico, a habilidade para responder aos desafios externos, condições de promover a aprendizagem social e a habilidade para introduzir formas específicas de regulação social em nível local. Neste sentido, a presente pesquisa visa contribuir para o *mainstream* da discussão teórica sobre o desenvolvimento regional na área da economia por não focar nos indicadores econômicos e sociais tradicionais, mas na ação da sociedade local como protagonista de processo de desenvolvimento local, incorporando, neste caso, a natureza endógena deste processo.

O desenvolvimento local, conceito identificado com o paradigma do desenvolvimento endógeno, não se refere a uma escala geográfica determinada, mas, sim, a um território socialmente construído, podendo, portanto, remeter tanto ao desenvolvimento de uma cidade quanto ao de um grupo de cidades ou ao de uma região, embora muitas vezes acabe sendo utilizado como sinônimo de desenvolvimento de cidades (BELLINGIER, 2017).

Na visão de Buarque (2004), o desenvolvimento local é um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos urbanos com a capacidade de promoção e dinamismo econômico, na busca da qualidade de vida. O mesmo autor diferencia desenvolvimento local e municipal, enfatizando que o último é um caso particular do desenvolvimento local, de menor amplitude, delimitado pelo recorte administrativo.

O desenvolvimento regional segundo Boisier (2004) é um processo de mudança estrutural localizado, ou seja, acontece em uma região determinada. Neste caso, a região é entendida como um território organizado com potencialidades e fatores promotores de seu próprio desenvolvimento, desconsiderando seu tamanho.

Entretanto este tipo de desenvolvimento está associado ao progresso da região como um todo, mas também ao progresso da sociedade e, conseqüentemente, dos indivíduos que ali habitam.

Para Boisier (2004) o desenvolvimento regional é considerado endógeno, quando possui estreita relação com a cultura e os valores locais, e se manifesta na interseção de quatro planos: no econômico, no político, no científico tecnológico e no cultural.

No plano econômico, a endogeneidade do desenvolvimento estaria relacionada à apropriação e reinvestimento local de parte do excedente produzido a fim de diversificar a economia local, dando uma base permanente de sustentação em longo prazo, buscando-se conciliar a proposta estratégica de longo prazo dos atores locais, com as estratégias de longo prazo dos segmentos do capital externo presentes na região/local, propiciando a capacidade dos atores locais estabelecerem pactos, acordos ou projetos coletivamente a respeito do seu futuro, assim como a mobilização de forças locais em função dos mesmos (BOISIER, 2005).

No plano político, a endogeneidade manifesta-se na capacidade do local para a tomada de decisões a respeito do seu projeto de desenvolvimento, da utilização de instrumentos para realizá-lo, da possibilidade de participação e envolvimento das forças locais e da capacidade de negociar com os elementos que definem o entorno do território (BOISIER, 2005).

No plano científico-tecnológico, a endogeneização estaria vinculada à capacidade interna do território organizado conseguir gerar seus próprios impulsos tecnológicos de mudanças, possibilitando alterações importantes no sistema como um todo (BOISIER, 2005). Neste sentido a existência de um sistema de ciência e tecnologia localmente, torna-se imprescindível para que o desenvolvimento possa ocorrer, para o autor.

No plano cultural, a endogeneidade estaria ligada à construção de uma matriz produtora de identidade socioterritorial, com condições de gerar *ethos*, um *pathos* e um *logos* de identificação coletiva, criando condições para a recuperação

da cultura local e de sua reconstrução a partir do projeto coletivo de desenvolvimento (BOISIER, 2005).

Para Boisier (1996) existem três cenários que são interdependentes e levam a identificar o desenvolvimento regional: cenário contextual, cenário estratégico e cenário político.

O cenário contextual resulta de dois fenômenos mundiais: abertura externa dos países, induzida pela globalização (fator econômico), seguida da abertura interna, impulsionada pela descentralização (processo político). Para o autor, com o processo de abertura interna pode-se verificar a presença de elementos que produzem ambientes mais propícios para a descentralização tais como: a revolução científica e tecnológica e seus impactos sobre o sistema de produção, assim como das comunicações e transportes; os processos de transformações do Estado, os quais produzem, direta e indiretamente, ambientes descentralizadores; e as tendências privatizadoras fortemente incorporadas ao modelo de política econômica vigente em grande parte do mundo (BOISIER, 1996).

O cenário estratégico construído a partir da intersecção entre novas modalidades de arranjos territoriais divide-se em três conceitos: a região pivotal, definida como menor território organizado, mas que apresenta atributos de complexidade sistêmica, cultura e resiliência; a região associativa, resultante da união de regiões pivotais ou a outros territórios organizados, para dar origem a regiões de maior tamanho, mas com traços semelhantes; e as regiões virtuais, constituídas com propósitos definidos por meio de acordos e compromissos estratégicos entre as regiões pivotais ou as regiões associativas com outras regiões, para um melhor posicionamento no cenário internacional (BOISIER, 1996).

O cenário político para Boisier (1996) é construído sobre a intersecção de dois processos: a modernização do Estado sob a ótica territorial, e as novas funções dos governos territoriais. Neste sentido, o autor coloca que um Estado moderno, do ponto de vista territorial, é um Estado que pode apresentar os seguintes aspectos: é descentralizado e organizado em redes; compreende e entende sua própria estrutura territorial; compreende a inter-relação entre os objetivos nacionais e o papel do território; incorpora a territorialidade no projeto político nacional, a partir da informação; reconhece a si mesmo com uma instituição desdobrada em duas dimensões (Estado nacional, e um conjunto de quase-Estados regionais); permite e estimula a maleabilidade nas estruturas de governo e administração; apoia a

existência de sistemas de informação e análise conjuntural; estabelece marco regulatório mínimo para facilitar a flexibilidade; reconhece-se com um Estado territorial e é capaz de exercer tanto liderança territorial quanto liderança política (BOISIER, 1996).

O desenvolvimento endógeno depende da existência, do nível e da interação de seis fatores do desenvolvimento, que normalmente, estão presentes em qualquer território: (a) os atores sociais e/ou agentes de desenvolvimento (individuais corporativos e coletivos); (b) a cultura, produtora da identidade (competitiva/individualista, ou cooperativa/solidária); (c) as instituições presentes em qualquer região, sejam elas públicas ou privadas, que possuem velocidade, flexibilidade, virtualidade e inteligência como capacidade de aprender com a própria experiência; (d) os recursos que se encontram no território (naturais, humanos, psicossociais e conhecimento); (e) os procedimentos como conjunto de ações que sustentam a gestão do desenvolvimento, os procedimentos administrativos de governo, e os que dizem respeito à gestão da informação; (f) o entorno configurado como uma multiplicidade de organismos sobre os quais não se tem controle, mas os quais a região como um todo necessariamente se articula, como o mercado, o Estado, as relações internacionais (BOISIER, 1996).

Segundo os pressupostos de Boisier, são possíveis nove dimensões que se apresentam como essenciais para as regiões que almejam o desenvolvimento regional, sob a forma de “capitais intangíveis”, dentro os quais, o capital sinérgico se destaca como o de maior relevância.

Sugiro denominar “capital sinérgico” à capacidade social, ou melhor, à capacidade “societal” de promover ações conjuntas dirigidas a fins coletivos e “democraticamente” aceitos, com o conhecido resultado de obter assim um produto final que é maior que a soma dos componentes. É uma capacidade latente em qualquer sociedade organizada. Como todas as formas de capital, o capital sinérgico é um estoque de determinada magnitude em qualquer território e tempo, que pode receber fluxos de energia que aumentam esse estoque e dos quais outros fluxos de energia fluem precisamente para articular outras formas do capital. A ideia de reprodução é inseparável do conceito de capital (BOISIER, 1999, p. 42).

As nove formas de capital que se apresentam como estruturantes ao se discutir o desenvolvimento das regiões para Boisier (1999) são:

- a) O capital econômico, referindo-se aos recursos financeiros, geralmente exógenos ao local, enfatizando a importância da articulação entre os governos territoriais e os agentes financeiros.

- b) O capital cognitivo, vinculado a todo o conhecimento científico e técnico disponível em uma comunidade, gerando o conhecimento acerca do próprio território e dos saberes científicos e tecnológicos que podem ser usados para promover o seu desenvolvimento.
- c) O capital simbólico, relacionado ao poder da palavra, de construir na região uma autorreferência, um discurso regional, importante para competir com a concorrência internacional.
- d) O capital cultural, que ampara-se nas produções materiais e imateriais historicamente constituídas, constituintes da identidade coletiva e da autoestima.
- e) O capital institucional, as instituições públicas e privadas existentes em um determinado território e sua capacidade de atuar e tomar decisões e principalmente o grau de cooperação entre elas.
- f) O capital psicossocial, entendido como a relação entre pensamento e ação, os sentimentos e emoções, a autoconfiança coletiva e o reconhecimento de que o futuro é socialmente construído.
- g) O capital social, se referindo a capacidade de cooperação e de confiança entre os atores sociais da comunidade.
- h) O capital cívico, construído a partir das práticas políticas democráticas, a confiança nas instituições públicas e o comprometimento com o espaço comum.
- i) E o capital humano, de um modo geral relacionado aos conhecimentos e habilidades inerentes aos indivíduos, resultado do processo educacional.

Boisier (2004) afirma que essas variadas formas de capitais intangíveis são e devem ser articuladas fortemente e direcionadas por meio do capital sinérgico, por meio da elaboração e execução de um projeto político coletivo, no intuito de introduzir um alto nível de complexidade e sinergia no sistema como pré-requisito para o desenvolvimento. Entendo o desenvolvimento territorial como uma propriedade que emerge de um sistema (espacial, social, econômico, tecnológico, cultural) de alta complexidade, o projeto político deve ser concebido para promover interações significativas nos territórios, em questões vinculadas com a teoria dinâmica de sistemas (BOISIER, 2004).

Para Boisier (1999) o desenvolvimento territorial é como um jogo do qual participam dois jogadores que se inter-relacionam, por um lado o Estado, que tem o poder de criar condições para transformar crescimento em desenvolvimento, e de outro a Região, organizada em torno do seu potencial de desenvolvimento, chamado de potencial endógeno de desenvolvimento. Associação é o nome desse jogo, e para se jogar exige-se de ambos os jogadores conhecimento e autonomia, pois o que se está em jogo é a democracia, a governabilidade, a governança e o próprio desenvolvimento (BOISIER, 2004).

Neste contexto, segundo Boisier (2005), as universidades, em especial as regionais, tem um papel importante, não somente na transferência tecnológica para processos fabris e organizacionais, mas também na contribuição da criação e difusão de novos marcos cognitivos para dar respaldo científico nas intervenções da própria sociedade sobre os processos de mudanças sociais que se fazem necessários, para o crescimento e o desenvolvimento territorial. As universidades podem contribuir no seu território de diversas maneiras: apoiar a criação de empresas de base tecnológica por meio de incubadoras e outros mecanismos; reforçar a investigação de melhor qualidade, assim como a conexão entre inovação e empresa; apoiar melhorias tecnológicas das empresas e setores existentes mediante programas sistemáticos de transferência tecnológica; e contribuir com as estratégias locais e regionais para o desenvolvimento do território (BOISIER, 2005).

Boisier (2005) destaca que o conhecimento está na centralidade da globalização, na conformação de uma “sociedade do conhecimento”, e que neste contexto, existem novas e complexas articulações entre conhecimento e território, incluindo temas como inovação e território, aprendizagem coletiva, conhecimento tácito e codificado, surgimento de regiões “cognitivas”, ou seja, o território ocupa na globalização um papel mais importante que no passado.

Neste sentido, um espaço é aberto para o desenvolvimento local na globalização, como o surgimento de três enfoques complementares para esse desenvolvimento: o primeiro é identificado como uma matriz de várias estruturas industriais (os distritos industriais⁸; os ambientes ou meios inovadores⁹; e o

⁸ Segundo Pike, Becattini e Sengen-Berger *apud* Filho (2001) o distrito industrial é um sistema produtivo local, caracterizado por um grande número de firmas que são envolvidas em vários estágios, e em várias vias, na produção de um produto homogêneo. Um forte traço desse sistema é que uma grande parcela das empresas é de pequeno porte ou muito pequeno porte.

*cluster*¹⁰); o segundo enfoque é relativo ao processo endógeno de mudança estrutural e se refere à capacidade de inovar em nível local, considerando a intersecção de quatro dimensões já vistas anteriormente (política; econômica; científico/tecnológica; e cultural); por fim, o terceiro enfoque trata do empoderamento da sociedade local, ou seja, comunidades locais informadas e socialmente organizadas para sustentar o desenvolvimento endógeno, produzido pela mudança estrutural e/ou o crescimento gerado pelas estruturas industriais (BOISIER, 2005).

Mesmo a globalização promovendo o crescimento local por meio de fenômenos como os distritos industriais, meios ou entornos inovadores, *clusters*, entre outros, não significa que estimulem também o desenvolvimento local. Para Boisier (2005) cabe ao entorno sustentar processos de desenvolvimento por meio de intervenções sociais inteligentes, por meio de uma malha de instituições e agentes de desenvolvimento articulados por um projeto político e por uma cultura regional.

Para Rotta (2007) nessa abordagem do desenvolvimento regional como um processo endógeno, as políticas sociais são consideradas como componentes das estratégias de desenvolvimento, pois podem contribuir na geração das capacidades locais indispensáveis para a realização do processo econômico, da articulação política, da criação dos impulsos tecnológicos de mudança e da produção da identidade socioterritorial, ou seja, elas são vistas como elementos ativos e integrantes do processo de desenvolvimento.

⁹ Para Mailla *apud* Filho (2001), meio inovador é definido como um conjunto tornado territorial e aberto para o exterior, o qual integra conhecimentos, regras e um capital relacional. É ligado a uma coletividade de atores e de recursos humanos e materiais. E não é formado como um círculo fechado; ao contrário, está em permanente relação com o ambiente exterior.

¹⁰ De acordo com Rosenfed *apud* Filho (2001) um grupo de especialistas americanos deu em 1995 a definição seguinte para “cluster”: “uma aglomeração de empresas (*cluster*) é uma concentração sobre um território geográfico delimitado de empresas interdependentes, ligados entre elas por meios ativos de transações comerciais, de diálogo e de comunicações que se beneficiam das mesmas oportunidades e enfrentam os mesmos problemas” (FILHO, 2001, p.359).

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente capítulo tem como objetivo apresentar os procedimentos metodológicos empregados no desenvolvimento desta pesquisa, visando alcançar seu objetivo geral de avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

Assim, o capítulo organiza-se da seguinte forma: caracterização da pesquisa; delineamento metodológico, amostra da pesquisa; categorias de análise; coleta e tratamento dos dados; e limitações da pesquisa.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa se caracteriza quanto sua finalidade como aplicada, considerando a aplicação prática, a utilização de conhecimentos, métodos e técnicas para um fim específico, ou seja, possibilita “[...] gerar conhecimentos para aplicação prática e dirigidos à solução de problemas específicos no âmbito da sociedade [...] envolve verdades e interesses locais” (SILVA; MENEZES, 2005, p.20). A pesquisa objetiva gerar conhecimentos práticos a partir da avaliação de um programa social e sua contribuição para a promoção do desenvolvimento regional no território brasileiro, a partir da formação na área da administração pública, e da ação dos agentes locais de desenvolvimento regional endógeno.

No que se refere à abordagem do problema, a pesquisa é classificada como qualitativa, pois ao questionar qual é a contribuição do PNAP, como mecanismo de formação e/ou capacitação de gestores públicos e a ação de agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno? Procura-se a partir da percepção dos principais partícipes na implantação e implementação deste programa, avaliar o alcance de um de seus objetivos de formação, que é intervir na realidade social, política e econômica do país. A abordagem qualitativa considera fundamental trabalhar a complexidade que os problemas ou objetos sociais apresentam (MINAYO, 2001) e a atribuição de significados e interpretação dos

fenômenos (SILVA; MENEZES, 2005) que devem ser entendidos em “[...] suas determinações e transformações dadas pelos sujeitos” (MINAYO, 2001, p.25).

Do ponto de vista dos objetivos fins, a pesquisa caracteriza-se como descritiva e explicativa, tendo em vista o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados (GIL, 2008). Este tipo de pesquisa requer diversas informações sobre o que se deseja pesquisar, sendo exemplos: estudo de caso, análise documental e pesquisa de campo. No caso da pesquisa em questão objetiva-se, especificamente, descrever e analisar o contexto político, socioeconômico, institucional, temporal e regional no qual o PNAP foi formulado e implementado para avaliar a sua contribuição para o desenvolvimento regional, a partir da ação dos agentes locais.

Com relação à estratégia metodológica da pesquisa, adotou-se uma abordagem de estudo de caso que, para Yin (2010), consiste em uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto. O caso em análise é o do Programa Nacional de Formação em Administração Pública em todo o território nacional, por meio de 66 IPES e 320 polos presenciais que oferecem os cursos que compõem o Programa (bacharelado em administração pública, especialização em gestão pública, especialização em gestão pública municipal e especialização em gestão da saúde), tendo o recorte temporal de dez anos (2009 a 2019), uma vez que a abordagem de avaliação adotada na pesquisa, proposta por Rodrigues (2011), prevê analisar o contexto em que as políticas são implantadas e sua trajetória institucional.

3.2 DELINEAMENTO METODOLÓGICO E DESENHO AMOSTRAL

A primeira etapa da pesquisa consistiu na pesquisa bibliográfica de material já publicado, consultado para compor a fundamentação teórica a partir da análise atenta e sistemática de livros, periódicos, documentos, textos, e de material disponibilizado na internet. Este tipo de pesquisa fornece o suporte para todas as fases de um protocolo de pesquisa, pois auxilia na escolha do tema, na definição da questão da pesquisa, na determinação dos objetivos, na fundamentação teórica e na elaboração das conclusões (LAKATOS; MARCONI, 2008). A pesquisa bibliográfica resultou no referencial teórico, dividindo-se em duas partes: Políticas Públicas e seus Modelos de Avaliação; e Políticas Sociais e o Desenvolvimento Regional. A avaliação de políticas sociais e o desenvolvimento regional constituem os pilares

que estruturam o recorte teórico da pesquisa. Dentre os modelos de avaliação de uma política pública, destaca-se a Avaliação em Profundidade, metodologia importante de avaliação, que considera o contexto em que estas se inserem, apreendendo as dimensões complexas em que são formuladas e implementadas. Tal avaliação, proposta por Rodrigues (2011), instrumental teórico e metodológico dessa pesquisa, tem como eixos o conteúdo da política e/ou programa; a sua trajetória institucional; o seu espectro temporal e territorial; e a análise do contexto de formulação da mesma.

Para o recorte temático da pesquisa, além da pesquisa bibliográfica, foi realizada a pesquisa documental, por meio dos relatórios de gestão da CAPES e documentos do PNAP, tais como: Editais de adesão e seleção de IPES para oferta dos cursos do Programa e Projetos Políticos Pedagógicos dos Cursos. Este recorte divide-se em quatro partes: Bases Legais da Educação a Distância (EaD) no Ensino Superior no Brasil e sua Trajetória; Sistema Universidade Aberta do Brasil enquanto Política de Expansão do Ensino Superior; A Formação dos Quadros Administrativos no Brasil; o Contexto Político, Socioeconômico e Institucional do PNAP. No Apêndice 5, apresenta-se o resultado do mapeamento realizado do estado da arte do PNAP no período de 2009-2019.

Para a apreensão da trajetória institucional do Programa considerou-se fundamental a realização de pesquisa de campo, com a realização de entrevistas com atores e representantes de instituições envolvidas na implementação desse programa. Os cursos do PNAP são ofertados por IPES que integram o Sistema UAB, e que aderiram aos editais e chamamentos públicos realizados pela CAPES/UAB para seleção de propostas para adesão e/ou expansão de curso(s).

A seleção de propostas para os cursos do PNAP no período de análise do Programa foram por meio de dois editais específicos do Programa (Edital 1/2009 e 19/2012) e por chamadas e editais do Sistema UAB incluindo o PNAP (Chamada de Articulação 2013; Chamada 01/2013 e 03/2013; Edital 75/2014 e 05/2018).

No PNAP, os principais atores envolvidos na sua execução são os coordenadores de cursos, coordenadores de tutores, coordenadores dos polos presenciais, docentes, tutores e discentes.

Desta forma, a segunda etapa consistiu na pesquisa de campo, por meio de questionários *online* específicos (Apêndices 3 e 4), contemplando questões abertas e objetivas, estas relacionadas a implementação do PNAP em todo o território

nacional. Os participantes da pesquisa foram os 180 (cento e oitenta) professores que coordenam os cursos em 66 (sessenta) IPES que aderiram ao PNAP em todo o território brasileiro, bem como 320 coordenadores de polos presenciais onde são ofertados os cursos do PNAP, tendo como objetivo analisar a trajetória do Programa no período de 2009 a 2019. Delimitou-se na escolha dos coordenadores de curso e gestores de polos por serem os agentes locais representantes da região que encabeçam a elaboração de projetos coletivos para oferta de cursos localmente.

A amostragem dentre os participantes convidados a participar da pesquisa foi intencional, ou seja, previamente selecionada, constituindo um método de amostragem não-probabilístico.

Para a percepção dos discentes dos cursos do PNAP, foram analisados os resultados da pesquisa realizada em janeiro de 2017 realizada pela Capes, em escala nacional, com os estudantes que ingressaram no Sistema UAB/PNAP (CAPES, 2018). A delimitação de participantes visa possibilitar a exploração em profundidade dos dados obtidos.

3.3 CATEGORIAS DE ANÁLISE

Nesta pesquisa as categorias de análise estão organizadas mediante as respectivas Definições Constitutivas (DC) e Definições Operacionais (DO). A Definição Constitutiva refere-se ao conceito utilizado pelo autor do termo ou variável empregado devendo manifestar a base teórica utilizada, enquanto que a Descrição Operacional diz respeito a como o referido termo é identificado na realidade. Seguem as definições constitutivas e operacionais das três categorias de análise deste estudo.

a) Política Social

DC: Constitui ação estatal, materializada em políticas e programas governamentais, que determina o padrão de proteção social para atender as necessidades sociais básicas do cidadão (saúde, moradia, saneamento, educação, etc.), a ser implementado para fins de diminuição da desigualdade socioeconômica, por meio da redistribuição de benefícios sociais (SOUZA, 2006; HOFLING, 2001; FREY, 2000). A educação, em todas as suas instâncias, é considerada neste trabalho como uma política social, por capacitar o cidadão e possibilitar que o

mesmo possa ter mobilidade social, por ter expectativa de maior produtividade e renda no trabalho (HOFLING, 2001).

DO: Caracterizar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como ação do Estado ofertado no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, na modalidade de educação a distância (EaD) a partir dos seguintes parâmetros: finalidade e conteúdo da política, atores, participantes na formulação e implementação, beneficiários e recursos financeiros. Utilizou-se para tal, coleta de dados no Portal UAB/PNAP e Diretoria de Educação a Distância (DED)/CAPES, Editais de Adesão, artigos, dissertações e teses abordando o PNAP.

b) Avaliação de Política Social

DC: Como uma das etapas do ciclo de política é uma ação na qual possibilita verificar se os objetivos estão sendo realizados para fins de manter, suspender, realizar modificações ou finalizar e/ou reiniciar o ciclo de política e/ou programa pública (FREY, 2000; SERAPIONI, 2016). Visto como ciclo e parte de um processo político-administrativo possibilita investigar os atores envolvidos, suas relações, recursos de poder, redes políticas e sociais e as práticas e ações (RUA, 2012). O processo de avaliação deve mensurar os efeitos da política e/ou um programa a partir do acompanhamento da realização dos objetivos traçados, por meio de indicadores que possibilitam mensurá-los, possibilitando uma avaliação *ex-post* (SERAPIONI, 2016) das mudanças ocorridas a partir da implementação da política, denominado por Silva (2001) de avaliação de impacto; pode-se também avaliar uma política a partir do processo de implementação, considerando suas diretrizes e metas estabelecidas e os resultados alcançados (SILVA, 2001). Focar os resultados alcançados versus os objetivos definidos é avaliar sua eficácia, já relacionar os recursos utilizados versus os resultados obtidos é avaliar a sua eficiência. E medir os efeitos gerados nos beneficiários diretos e indiretos da política pública é avaliar a sua efetividade (ARRETCHE, 2001). Para complementar este foco, a política pública pode ser avaliada considerando os processos de formulação e implementação, a partir de quatro eixos (RODRIGUES, 2011): o conteúdo da política e/ou do programa; a análise do contexto de formulação dos mesmos; a trajetória institucional; e o espectro temporal e territorial incorporado pela política ou programa.

DO: Consiste no processo de avaliação do PNAP. A partir da consulta aos materiais institucionais do PNAP serão levantados: seus objetivos, critérios de implementação, acompanhamento e avaliação; os valores nas diretrizes do PNAP, sua coerência interna e efetividade serão levantadas pela percepção dos coordenadores de curso, coordenadores de polos presenciais e estudantes do Sistema UAB/PNAP. O levantamento de dados sobre o momento político e as condições socioeconômicas e as articulações que deram sustentação ao Programa, se dará em publicações relacionadas ao Sistema UAB/PNAP e ao cenário político e socioeconômico do Brasil, a partir da década de 1990. O exame do processo de implementação das ações do PNAP, a articulação das instituições e atores envolvidos, a trajetória de recursos e dos cursos que compõem o Programa, será mediante artigos, dissertações e teses que abordam o Programa, assim como pela percepção dos participantes da pesquisa.

c) Desenvolvimento Regional e/ou Local

DC: Segundo Boisier (2004) o desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado, ou seja, acontece em uma região determinada, entendida como um território organizado com potencialidades e fatores promotores de seu próprio desenvolvimento, considerando a estreita relação com a cultura e os valores locais, manifestados na convergência dos planos: econômico (apropriação e reinvestimento local de parte do excedente produzido a fim de diversificar a economia local); político (capacidade do local para a tomada de decisões a respeito do seu projeto de desenvolvimento); científico tecnológico (capacidade interna de o território gerar seus próprios impulsos tecnológicos de mudanças); e cultural (construção de uma matriz produtora de identidade socioterritorial). Para este autor, o foco deste desenvolvimento regional é endógeno porque depende da existência, do nível e da interação de seis fatores do desenvolvimento, normalmente presentes em qualquer território: (a) os atores sociais; (b) a cultura, produtora da identidade; (c) as instituições presentes na região; (d) recursos que se encontram no território; (e) a gestão e os procedimentos administrativos de governo; (f) o entorno configurado como uma multiplicidade de organismos, os quais a região como um todo necessariamente se articula, como o mercado, o Estado, as relações internacionais (BOISIER, 1996). Para o autor, esses fatores de desenvolvimento relacionam-se com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na região ou

localidade: institucional (instituições públicas e privadas existentes em um determinado território e o grau de cooperação entre elas), econômico, cognitivo (conhecimento científico e técnico), simbólico (construção na região de uma autorreferência), cultural, psicossocial (autoconfiança coletiva), social (capacidade de cooperação e de confiança entre os atores), cívico (confiança nas instituições públicas) e, capital humano (conhecimentos e habilidades dos indivíduos, resultado do processo educacional).

Nesta pesquisa desenvolvimento local é sinônimo de regional entendendo que é um território construído socialmente, podendo delimitar região, conjunto de cidades ou cidade (BELLINGIERI, 2017).

DO: A implantação do PNAP como uma ação dos agentes locais do desenvolvimento regional e/ou local será feita a partir das percepções dos partícipes da pesquisa de campo (coordenadores de curso e coordenadores de polos presenciais) e da análise dos documentos oficiais do Programa. A partir destes instrumentos de pesquisa busca-se identificar: i) os fatores (econômico, político, científico-tecnológico e cultural) que contribuíram para a implantação do PNAP no município para fins de melhorias sociais e econômicas locais; e ii) a interação dos fatores de desenvolvimento (agentes locais, cultura, instituições, recursos, gestão do governo local e configuração do entorno).

3.4 COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

O estudo de caso tem como um dos seus atributos o emprego de múltiplas fontes de evidência para analisar o objeto de estudo, permitindo a triangulação das fontes e mitigando o risco de prevalência de subjetividade do pesquisador na condução de uma pesquisa qualitativa (GIL, 2008; YIN, 2010). Assim, a coleta de dados foi realizada a partir das seguintes fontes: Relatórios de Gestão da CAPES exercícios compreendido no período de 2009 a 2018; Artigos, dissertações e teses publicadas que abordam o PNAP; Editais (1/2009; 19/2012; 75/2014; 5/2018) e Chamamentos (Chamada de Articulação 2013; Chamada 01/2013 e 03/2013) de adesão e seleção de IPES para oferta dos cursos do PNAP Projetos Políticos dos Cursos (PPCs) de Graduação em Administração Pública; e das Especializações em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde (2009 e 2012);

Boletim Informativo dos Resultados da Pesquisa com Estudantes do Sistema UAB, CAPES/2017; e Site Institucional do Sistema UAB.

A partir da apreciação pelo Comitê de Ética da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), como forma de preservação dos sujeitos envolvidos na pesquisa, com o parecer consubstanciado (CAAE 18189019.6.0000.5547), foi iniciada a coleta de dados da pesquisa de campo.

O instrumento de coleta de dados consistiu em dois questionários elaborados em formato eletrônico a partir da plataforma de criação de formulários Google Forms, pertencente ao pacote de aplicativos Google Docs.

As questões elaboradas são de múltipla escolha e abertas. A inclusão de questões abertas possibilita que os participantes fiquem livres para responderem com suas próprias palavras, sem se limitarem a escolha fechada em um rol de alternativas. Os questionários foram submetidos aos respondentes por e-mail por meio do endereço eletrônico da pesquisadora, com introdução de mensagem e convite no corpo do e-mail, com uma explicação sucinta sobre a justificativa e os objetivos da pesquisa.

Para avançar para o questionário o convidado necessariamente deveria declarar leitura e consentimento em relação ao termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE – Apêndice 1 e 2). No mesmo e-mail foi disponibilizado um *link* para o preenchimento do TCLE, caso tivesse interesse em participar da pesquisa. Aderindo à pesquisa, o participante foi advertido sobre a necessidade de imprimir a página do navegador (mediante *print screen*). Na sequência, ao término da leitura e preenchimento do TCLE, foi disponibilizado um link para o preenchimento do questionário.

A pesquisa de campo foi realizada no período de 28 de novembro a 19 de dezembro de 2019. Foram obtidas 76 (setenta e seis) respostas sendo: 42 (quarenta e duas) de coordenadores de curso em IPES e 34 (trinta e quatro) de coordenadores de polos presenciais.

A última etapa refere-se à análise dos dados coletados por meio da pesquisa bibliográfica e documental, da pesquisa de campo e do estudo de caso do PNAP, tendo em vista o objetivo geral da pesquisa qual seja: Avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento

regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

Na análise dos resultados da pesquisa de campo, os relatos/justificativas das questões abertas pelos respondentes são identificados por CC os coordenadores de curso do PNAP e por CP os coordenadores de polos presenciais. Receberam ainda uma codificação individualizada a partir da numeração de 1 a 42 os coordenadores de curso e de 43 a 76 os coordenadores de polos presenciais.

Para análise dos resultados obtidos, será utilizado o procedimento de análise de conteúdo, principalmente, das orientações de Bardin (1979), que tem um caráter essencialmente qualitativo.

Como a análise de conteúdo constitui uma técnica que trabalha os dados coletados, objetivando a identificação do que está sendo dito a respeito de determinado tema (Vergara, 2005), há a necessidade da descodificação do que está sendo comunicado. Para a descodificação dos documentos, o pesquisador pode utilizar vários procedimentos, procurando identificar o mais apropriado para o material a ser analisado, como análise léxica, análise de categorias, análise da enunciação, análise de conotações (CHIZZOTTI, 2006).

A análise de conteúdo tem as seguintes fases para sua condução: organização da análise; codificação; categorização; tratamento dos resultados, inferência e a interpretação dos resultados. Quanto à interpretação, a análise de conteúdo requer o acompanhamento fiel às suas etapas, para não perder o rigor metodológico.

O Quadro 2, apresenta uma síntese de como se buscou atender os objetivos propostos, ou seja, a relação entre os objetivos específicos, os dados e as questões do questionário.

Quadro 2 – Atendimento aos objetivos específicos propostos à pesquisa

continua

Problema
Qual é a contribuição do PNAP, como mecanismo de formação e/ou capacitação de gestores públicos e a ação de agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno?
Objetivo Geral
Avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

Objetivos Específicos	Dados, Perguntas, Fontes
Discutir os modelos de avaliação de política social e a sua relação com desenvolvimento regional endógeno.	Referencial Teórico (pesquisa bibliográfica). Portal de Periódicos CAPES e em outras bases, a exemplo do Google acadêmico, REDALYC, SCIELO.
Caracterizar o contexto político, socioeconômico e institucional do PNAP entre o período de 2009-19.	Pesquisa documental (relatórios de gestão da CAPES, documentos do PNAP, tais como: projeto do Programa, Editais de adesão e seleção de IPES para oferta dos cursos do Programa, e Projeto Político Pedagógico dos Cursos). Pesquisa de campo (questionários). Questionário Coordenadores de Cursos – IPES: Perguntas 10 a 34. Questionário Coordenadores de Polo: Perguntas 12 a 28. Resultado da pesquisa realizada em janeiro de 2017, em escala nacional, com os estudantes que ingressaram no Sistema UAB/PNAP (CAPES, 2018e).
Discutir o processo de implantação do PNAP como ação dos agentes locais do desenvolvimento regional endógeno.	Referencial teórico, pesquisa documental (relatórios de gestão da CAPES, documentos do PNAP, tais como: projeto do Programa, Editais de adesão e seleção de IPES para oferta dos cursos do Programa, e Projetos Políticos Pedagógicos dos Cursos). Pesquisa de campo (questionários). Questionário Coordenadores de Cursos – IPES: Perguntas 35 a 38 Questionário Coordenadores de Polo: 29 a 36. Portal de Periódicos CAPES e em outras bases, a exemplo do Google acadêmico, REDALYC, SCIELO. Resultado da pesquisa realizada em janeiro de 2017, em escala nacional, com os estudantes que ingressaram no Sistema UAB/PNAP (CAPES, 2018e).

Fonte: Elaboração da autora (2019).

Para ilustrar as escolhas metodológicas da pesquisa, o Quadro 3, apresenta um resumo das suas principais características.

Quadro 3 – Resumo das escolhas metodológicas

Caracterização da Pesquisa	
Quanto à Natureza	Aplicada
Quanto à Abordagem	Qualitativa
Quanto aos Objetivos	Descritiva
	Explicativa
Quanto ao Método	Estudo de Caso
Quanto ao delineamento do estudo	Bibliográfico
	Documental
	Pesquisa de Campo
Coleta de Dados – Fontes primárias e secundárias	Questionários
	Documental – relatórios
Análise dos dados	Análise de Conteúdos
Perspectiva temporal	Longitudinal (2009-2019)

Fonte: Elaboração da autora (2019).

3.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Como uma das limitações incidentes nesta pesquisa, pode ser citada a dificuldade na identificação de estudos que abordassem concomitantemente a temática da Avaliação de Políticas Públicas, em especial as políticas sociais enquanto promotoras do desenvolvimento regional, sendo este último conceito amplamente analisado na ótica das políticas econômicas, industriais e de planejamento urbano e territorial.

Outra limitação encontrada foi com relação aos dados institucionais do PNAP, tais como projeto do programa, dados de investimento, informações de acompanhamento e avaliação, entre outros, que não estão disponibilizados no site da CAPES/UAB/PNAP, bem como nos Relatórios de Gestão. Tais dados foram solicitados por meio da Lei de Acesso a Informação (LAI) e para a Coordenação de Programas de Educação a Distância da DED/CAPES. Pela LAI foi disponibilizada informação referente aos valores orçamentários aplicados no PNAP no período de 2010 a 2019, bem como planilha com dados gerais do PNAP (IPES, Cursos Ofertados, Polos Presenciais, Vagas, Alunos Cadastrados, Alunos Desvinculados e Aprovados, entre outros).

4 O PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Rodrigues (2016) destaca a importância para a avaliação de determinada política ou programa, a contextualização das condições socioeconômicas, e do cenário político vigente no país quando da sua formulação e implantação, considerando a política ou programa como parte de um conjunto de ações que expressa, de forma mais abrangente, um modo de conceber a política em seu sentido mais amplo, contemplando o econômico, o social, o cultural e a definição dos caminhos para o país.

É nessa perspectiva que o presente capítulo tem como intuito caracterizar o contexto político, socioeconômico e institucional do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), objetivo específico da pesquisa, assim como contribuir para o alcance, no capítulo seguinte, do objetivo específico que visa discutir o processo de implantação do PNAP como ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno.

O PNAP é um dos programas ofertado pelo Sistema da Universidade Aberta o Brasil (UAB), instituído oficialmente em 2006 no Brasil, para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância (EaD), com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País. Por essa razão o percurso deste debate inicia-se com o relato de políticas públicas em EaD no Brasil em uma perspectiva histórica, a partir da sua abordagem legal e de sua disseminação no ensino superior, com destaque para o Sistema UAB, uma das políticas mais relevantes nas últimas décadas no cenário brasileiro.

O Programa é composto por quatro cursos: Bacharelado em Administração Pública e as especializações em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde, visando a formação, capacitação dos quadros de gestores para atuarem na administração pública nas esferas federal, estadual e municipal.

A configuração inicial dos cursos de especialização prevê um núcleo básico que se refere aos fundamentos da administração e da administração pública, e módulos específicos, contemplando três áreas de concentração, abrangendo a esfera pública geral ou municipal e a gestão de organização de saúde pública. Neste sentido a contextualização da formação dos quadros administrativos no Brasil, a

partir das mudanças ocorridas na administração pública, se faz presente no capítulo, com a abordagem do ensino superior na área da administração pública (graduação e pós-graduação) e na formação em gestão da saúde.

Por fim, a contextualização política, socioeconômica e institucional do PNAP, encerra este capítulo, considerando a importância destes elementos para avaliação de uma política pública, em especial uma política social.

4.1 BASES LEGAIS DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO E SUA TRAJETÓRIA

Assim como no mundo, no Brasil a evolução histórica da EaD é marcada pelo surgimento e disseminação dos meios de comunicação, passando por diversas etapas como o ensino por correspondência com remessas de materiais didáticos pelo correio, a transmissão radiofônica, depois a televisiva, e nas últimas décadas a internet, que tem potencializado o conceito de EaD, a partir de ferramentas como videoconferências, e-mails, fórum de debates, entre outras, caracterizando-se como modalidade de educação efetivada por meio do uso intenso de tecnologias de informação e comunicação (TIC).

Apresenta-se no Quadro 4 a evolução da EaD em cinco gerações, acompanhada pelo aprimoramento dos meios de comunicação, assim como as suas respectivas características, apresentadas por Moore e Kearsley (2007), a partir das experiências mundiais.

Quadro 4 – Gerações da educação a distância

continua

Geração	Meio de Comunicação	Características
Primeira Século XIX 1830 ao início do século XX	Correspondência ou geração textual	Marcada pela oferta de cursos com material impresso, entregue aos alunos via correio. Denominada como “Estudos por Correspondência”, tendo como peculiaridade à distância individualizada.
Segunda Século XX Anos 1930- 60	Multimídia (Rádio e TV)	Era do Rádio. No Brasil, o rádio surge como possibilidade para a EaD. Em 1923 surge a 1ª rádio-escola de Roquete Pinto. Tais experiências permaneceram até 1950, quando surge a televisão educativa (anos 30 no EUA e anos 60 no Brasil). Ambas as tecnologias eram utilizadas para a transmissão das aulas e a correspondência, telefone e fax, para esclarecimentos de dúvidas.
Terceira Anos 60	Áudio, Vídeo e Correspondência	Uso das tecnologias da informação sistematizada, por meio de material impresso, transmissões via rádio e TV, vídeos, conferências por telefone e “kits” para a parte prática. Consolidação das Universidades Abertas.

Geração	Meio de Comunicação	Características
Quarta Anos 80	Computador, Teleconferência, Áudio e Videoconferência	Surge a “teleconferência”, “audioconferência” e, posteriormente, vem a transmissão por áudio e vídeo, possibilitando a interação síncrona entre alunos, professores e instrutores. Marcada pelo uso da internet.
Quinta Anos 90 em diante, até os dias atuais	Internet e Web	Uso e conjugação das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). Surge assim a possibilidade de convergência do texto, áudio e vídeo em uma única plataforma de comunicação através da internet e as redes de computadores. Além disso, há a integração e tecnologias das gerações anteriores e a busca da superação das barreiras geográficas e de comunicação.

Fonte: Adaptado de Moore; Kearsley, 2007.

As primeiras experiências em EaD no Brasil, segundo Alves (2009), acontecem no Rio de Janeiro, pouco antes de 1900. Nessa época, eram oferecidos cursos profissionalizantes de datilografia por correspondência por professores particulares, em anúncios de jornais de circulação da época. A história da EaD no Brasil demonstra uma trajetória de sucessos, com excelentes programas criados, contribuindo para a democratização da educação, principalmente para cidadãos fora das regiões mais favorecidas, entretanto com alguns momentos de estagnação ocasionados por ausência de políticas públicas na área (ALVES, 2009).

Observa-se nos registros históricos segundo Alves (2009) que na década de 70 o Brasil ocupava lugar de destaque no mundo, no desenvolvimento da EaD, especialmente até os anos 1970. Depois dessa época o Brasil estagnou enquanto outras nações prosperaram, e somente no final do século XX observa-se novo crescimento, prosperidade e desenvolvimento da EaD. Segundo Alves (2009), o desmonte da EaD via rádio pelo sistema de censura na época, foi um dos principais causadores da queda no Brasil no ranking internacional, enquanto o Brasil deixava de usar as transmissões pela rede de emissoras, outros países implementaram modelos similares.

Segundo Costa e Pimentel (2009) constata-se que a partir dos anos de 1970, ocorreram várias discussões no poder federal tendo como o foco a necessidade da adoção da EaD, para incluir nos sistemas de educação superior público uma imensa população marginalizada, vivendo em pequenas cidades brasileiras. Essas discussões pautavam em torno da ideia de criação da Universidade Aberta do Brasil desde 1972, cujo desenho e finalidade mudaram de tempos em tempos, até a configuração do modelo adotado e consolidado no final de 2005. Autores como Costa e Pimentel (2009), Lacé (2014), Wunsch (2014) e Vieira

(2018), analisam a origem, desenvolvimento da ideia da UAB e bases legislativas, bem com as permanências e rupturas que se configuram no período de 1971-2006. Segundo Wunsch (2014) a tentativa de criação de uma universidade aberta brasileira inicia-se no ano de 1972, com o Projeto de Lei (PL) 962-A que dispunha sobre a frequência livre em alguns cursos universitários para alunos e trabalhadores maiores de 21 anos, sendo necessária somente presença obrigatória para realização das provas escritas, de estágios e de atividades práticas de acordo com as normativas regimentais de cada Instituição. A proposição foi arquivada de forma unânime e definitiva após haver o reconhecimento do “inegável mérito”. Segundo Alves (2007) os deputados da Comissão de Educação e Cultura da Câmara acharam que “seria mais aconselhável que a matéria aguardasse um julgamento posterior amadurecido”.

O Projeto de Lei n. 1.878 de 1974, de autoria do Deputado Pedro Faria, também é uma das iniciativas de instituição da UAB no país, nele há o argumento de que o ensino superior poderia ser ofertado por várias Universidades Abertas, sob a coordenação do Ministério da Educação e apoio dos centros regionais, sujeitas a legislação do ensino superior e estrutura interna própria. Foi um projeto abrangente e ressaltou a importância da formação permanente, para atendimento dos alunos trabalhadores, assim como a exploração de novos métodos e instrumentos didáticos. O projeto foi arquivado em 1975 e reapresentado em 1977, como Projeto de Lei (PL) n. 3.700/77, trazendo como adendo e afirmando que não deveria ser somente o MEC o único a manter o empreendimento (COSTA; PIMENTEL, 2009).

Ainda segundo Costa e Pimentel (2009), houve outros projetos apresentados e arquivados, tais como: PL n. 1.751 de 1983, do Deputado Clark Planton, que autorizava o poder executivo a instituir na educação brasileira um sistema de universidade, que estabelecia que a universidade aberta obedecesse às diretrizes baixadas pelo Ministério da Educação e reger-se-ia por estatutos aprovados por decreto do Presidente da República, assim como realçava ainda as possibilidades de ampliação de acesso ao ensino superior no Brasil; PL n. 203/87, do deputado Lucio Alcântara, que indicava a criação da Universidade Nacional de Ensino a Distância (UNED), propondo uma experiência piloto coordenada pelo MEC e, em princípio, dedicando-se a cursos de extensão; PL n. 4.592-C/90, no qual a universidade aberta estaria vinculada ao Ministério da Educação, com objetivo de democratizar e ampliar o acesso ao ensino superior e vinculava a coordenação e

supervisão técnica da nascente instituição ao Instituto Nacional Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) – (BRASIL, 1996).

No Quadro 5, apresenta-se uma síntese das principais iniciativas propostas para a EaD no Brasil, do início da década de 1970, demonstrando a preocupação com o tema, até o estabelecimento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira em 1996, segundo Costa e Pimentel (2009) e Wunsch (2014).

Quadro 5 – Bases legais da EaD no Brasil (1970 a 1996)

continua

Data	Instrumento/ Documento	Assunto/Objetivo
21/11/1972	Projeto de Lei (PL) 962-A	Autoriza frequência livre para os cursos universitários de administração, direito, ciências sociais, ciências econômicas, autariais e contábeis e pedagogia. Presença obrigatória para realização das provas escritas, estágios e atividades práticas de acordo com os regimentos de cada Universidade.
25/03/1974	PL n.1.878/74	Institui a Universidade Aberta, definida como instituição de nível superior cujo ensino por meio de processos de comunicação a distância, com a coordenação do Ministério da Educação e apoio dos centros regionais (efetuação das matrículas, acompanhamento do aprendizado, acompanhamento e verificação do aprendizado). A palavra escrita é considerada como instrumento básico da comunicação a distância, permitindo a utilização de outros meios didáticos como fitas gravadas de som, som e imagem, dispositivos, televisão, rádio e cinema. Considera os princípios da educação permanente, para atendimento dos alunos trabalhadores, assim como objetiva a exploração de novos métodos e instrumentos didáticos. O diploma de 2º grau (hoje ensino médio) é exigência para o ingresso do aluno. O projeto foi arquivado em 1975.
10/06/1977	PL n. 3.700/77	Institui a Universidade Aberta (Reabertura do PL 1878/74); Inclui na proposta o caráter inclusivo (aluno que trabalha, que precede do meio rural, aquele que não teve acesso ou concluir ensino superior, ou aquele que pretende fazer seu segundo curso superior); Universidade aberta como um reforço do sistema de ensino superior tradicional, com uma inovação metodológica.
19/08/1983	PL n. 1.751/83	Autoriza o poder Executivo a instituir, na educação brasileira, o sistema de “Universidade Aberta”; A proposição é justificada, baseada nos conceitos de autoeducação, educação permanente, e liberdade com responsabilidade; Utilização dos meios de comunicação de massa (imprensa, rádio e televisão); Universidade Aberta como única medida capaz de atender à solicitação de ampliação do sistema de ensino superior no Brasil, (Arquivado).
16/05/1987	PL n. 203/87	Dispõe sobre a criação da Universidade de Ensino a Distância (UNED), cujo objetivo é a pesquisa e ensino em todos os níveis do saber e divulgação científica, técnica e cultural; Ensino por meio do rádio, televisão, fitas magnéticas, ensino por correspondência, com reuniões periódicas; Ênfase inicial aos cursos de extensão, ou educação continuada, como projeto piloto. (Arquivado).

Data	Instrumento/ Documento	Assunto/Objetivo
16/05/1987	PL n. 203/87	Dispõe sobre a criação da Universidade de Ensino a Distância (UNED), cujo objetivo é a pesquisa e ensino em todos os níveis do saber e divulgação científica, técnica e cultural; Ensino por meio do rádio, televisão, fitas magnéticas, ensino por correspondência, com reuniões periódicas; Ênfase inicial aos cursos de extensão, ou educação continuada, como projeto piloto. (Arquivado)
16/03/1990	PL n. 4.592/90	Dispõe sobre a Universidade Aberta do Brasil – Deste Projeto de Lei derivaram iniciativas com a inclusão do artigo 80 referente à educação a distância na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996).
27/05/1996	Decreto n. 1.917/96	Instituição da SEED/MEC
20/12/1996	Lei n. 9.394/96	Estabelece Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Fonte: Adaptado de Costa e Pimentel (2009), Wunsch (2014).

Apesar de várias experiências implementadas no Brasil anteriormente, a EaD é reconhecida como uma modalidade de ensino, podendo ser ofertada na educação formal do Brasil após a aprovação da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). No, art. 80, é instituída a EaD, dispondo que “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” (BRASIL, 1996).

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.

§ 1º A educação a distância, organizada com abertura e regime especiais, será oferecida por instituições especificamente credenciadas pela União.

§ 2º A União regulamentará os requisitos para a realização de exames e registro de diplomas relativos aos 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.

§ 4º A educação a distância gozará de tratamento diferenciado, que incluirá: I - custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens; II - concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas; III - reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais (Brasil, 1996, art. 80).

A regulamentação do artigo 80 da LDB se dá por diversos Decretos, Portarias, Resoluções e Pareceres publicados, posteriormente, com destaque para os documentos expostos a seguir.

O decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, dá nova regulamentação ao art. 80 da LDB, onde a EaD é definida como “modalidade educacional na qual a “utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos” (BRASIL, 2005). A Lei preconiza, no entanto, que há obrigatoriedade de momentos presenciais para: I - avaliações de estudantes; II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente; III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso (BRASIL, 2005).

De acordo com o art. 2º do decreto 5.622/2005 a educação a distância poderá ser ofertada nos seguintes níveis e modalidades educacionais: educação básica, educação de jovens e adultos (EJA), educação especial, educação profissional, abrangendo os seguintes cursos e programas: técnicos de nível médio e tecnológicos, de nível superior; educação superior, compreendendo os seguintes cursos e programas: sequenciais, de graduação, de especialização, de mestrado e de doutorado. A aprovação deste decreto foi o passo definitivo para que os cursos superiores nesta modalidade ganhassem espaço nas universidades e demais instituições brasileiras de ensino superior.

Destaca-se neste período uma política pública importante na modalidade de EaD no país, a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2005, pelo Ministério da Educação, com o propósito de ampliar a oferta de cursos superiores nas mais diversas regiões do país, por intermédio da Educação a Distância (EaD), funcionando como uma importante via de acesso à educação, ao ampliar oportunidades a indivíduos e grupos sociais muitas vezes excluídos, seja pela flexibilidade de tempo ou por recursos necessários para ingressarem em cursos presenciais.

A Portaria n. 4.059 de 10 de dezembro de 2004, regulamenta que as Instituições de Ensino Superior (IES) poderão introduzir na organização pedagógica e curricular de seus cursos superiores reconhecidos, a oferta de disciplinas integrantes do currículo que utilizem a modalidade semipresencial, desde que esta oferta não ultrapasse 20% (vinte por cento) da carga horária total do curso. Essa Portaria é revogada, com a publicação da Portaria n. 1.134, de 10 de outubro de 2016, estabelecendo nova redação para o tema. No seu art. 1º estabelece que somente as IES que possuam pelo menos um curso de graduação reconhecido

poderão introduzir na organização pedagógica e curricular de seus cursos de graduação presenciais regularmente autorizados, a oferta de disciplinas na modalidade a distância, permanecendo o limite de 20% da carga horária total do curso. A oferta destas disciplinas deverá incluir métodos e práticas de ensino-aprendizagem que incorporem o uso integrado de tecnologias de informação e comunicação, assim como prever atividades de tutoria, encontros presenciais, dentre esses a avaliação das disciplinas.

A Portaria n. 1.428 de 31 de dezembro de 2018, possibilita a ampliação de para até 40% (quarenta por cento) para cursos de graduação presencial, atendendo aos requisitos: I - a IES deve estar credenciada na modalidade presencial e a distância, com Conceito Institucional (CI) igual ou superior a 4; II – a IES deve possuir um curso de graduação na modalidade a distância, com Conceito de Curso (CC) igual ou superior a 4, que tenha a mesma denominação e grau de um dos cursos de graduação presencial reconhecidos e ofertados pela IES; III – os cursos de graduação presencial que poderão utilizar o limite, devem ser reconhecidos, com CC igual ou superior a 4.

O Decreto n. 9.057 de 25 de maio de 2017, atualiza a legislação vigente sobre o tema, regulamentando a EaD em todo o país, na educação básica e no ensino superior, incluindo cursos superiores de graduação e pós-graduação.

4.1.1 A Expansão do Ensino Superior no Brasil

Recorrendo aos números, podemos observar a dinâmica de expansão da EaD no ensino superior brasileiro no período de 2008 a 2018, ilustrada na Tabela 1, a partir de dados do Censo de Educação de 2018 (INEP), contendo o número de ingressos em cursos de graduação, por modalidade de ensino. Verifica-se que nesse período o número de ingressos no curso de graduação (presencial e EaD) teve um aumento aproximado de 47.4% (2.336.899 ingressos em 2008; e 3.445.935 em 2018). O número de ingresso variou positivamente 10,6% nos cursos de graduação presencial e triplicou (196,6%) nos cursos a distância (463.093 ingressos na modalidade a distância no ano de 2008; enquanto no ano de 2018 ingressaram 1.373.321 alunos). Enquanto a participação percentual dos ingressantes em cursos de graduação a distância em 2008 era de 19,8%, essa participação em 2018 foi para quase 40%.

O aumento do número de ingressantes entre 2017 e 2018 é ocasionado, exclusivamente, pela modalidade a distância, que teve uma variação positiva de 27,9% entre esses anos, enquanto nos cursos presenciais houve uma variação de - 3,7%, ou seja, o número de ingressantes em 2018 foi sustentado pelo significativo aumento nos ingressos na modalidade a distância, compensando a queda registrada nos cursos presenciais.

Tabela 1 – Ingressos em cursos de graduação, por modalidade de ensino no período de 2008 a 2018

Ano	EaD	%	Presencial	%	Total
2008	463.093	19,82%	1.873.806	80,18%	2.336.899
2009	332.469	16,10%	1.732.613	83,90%	2.065.082
2010	380.328	17,43%	1.801.901	82,57%	2.182.229
2011	431.597	18,39%	1.915.098	81,61%	2.346.695
2012	542.633	19,75%	2.204.456	80,25%	2.747.089
2013	515.405	18,79%	2.227.545	81,21%	2.742.950
2014	727.738	23,39%	2.383.110	76,61%	3.110.848
2015	534.361	18,30%	2.385.861	81,70%	2.920.222
2016	843.181	28,24%	2.142.463	71,76%	2.985.644
2017	1.073.497	33,27%	2.152.752	66,73%	3.226.249
2018	1.373.321	39,85%	2.072.614	60,15%	3.445.935

Fonte: Adaptado de INEP (2019).

Outro dado relevante do processo de expansão do ensino superior caracteriza-se pelo avanço do setor privado. Os dados do INEP evidenciam que a educação superior brasileira é majoritariamente privada (INEP, 2019), como se observa na Tabela 2, relativa ao número de ingressos por ano, no período de 2008 a 2018.

Tabela 2 – Ingressos em cursos de graduação, por categoria administrativa no período de 2008 a 2018

Ano	Público	Privado	Total
2008	538.474	1.798.425	2.336.899
2009	422.320	1.642.762	2.065.082
2010	475.884	1.706.345	2.182.229
2011	490.680	1.856.015	2.346.695
2012	547.897	2.199.192	2.747.089
2013	531.846	2.211.104	2.742.950
2014	548.542	2.562.306	3.110.848
2015	534.361	2.385.861	2.920.222
2016	529.492	2.456.152	2.985.644
2017	589.586	2.636.663	3.226.249
2018	580.936	2.864.999	3.445.935

Fonte: Adaptado de INEP (2019).

No período compreendido entre 2008 e 2018, a rede privada cresceu 59,3%, passando de 1.798.425 em 2008 a 2.864.999 ingressos em 2018, enquanto que o aumento na rede pública foi de 7,9% no mesmo período.

No ano de 2018, dos 3,4 milhões de alunos que ingressaram em cursos de educação superior de graduação, 580.936 são em instituições públicas e 2.864.999, em instituições privadas, ou seja, desses 83,1% em instituições privadas.

Apesar do crescimento de 11,3% no número de ingressantes na rede pública em 2017, observa-se que em 2018 houve queda de 1,5% ocasionada pela redução, na rede federal, de 34.763 (55,8%) vagas oferecidas nos cursos a distância. A rede privada continua sua expansão. Em 2018, o número de ingressos aumentou 8,7%. Em 2017, quando comparado com 2016, o aumento foi de 7,3%.

Na Tabela 3, visualiza-se também essa dinâmica da expansão do ensino superior, predominantemente privada, relativos aos dados de matrículas no ensino superior em cursos de graduação (presencial e EaD), no período de 2005 a 2018 (INEP, 2011, 2019).

Tabela 3 – Matrículas nacionais em cursos de graduação, por modalidade de ensino no período de 2005 a 2018

Ano	Público	Privada	Total
2005	1.246.704	3.321.094	4.567.798
2006	1.251.365	3.632.487	4.883.852
2007	1.335.177	3.914.970	5.250.147
2008	1.552.953	4.255.064	5.808.017
2009	1.523.864	4.430.157	5.954.021
2010	1.643.298	4.736.001	6.379.299
2011	1.773.315	4.966.374	6.739.689
2012	1.897.376	5.140.312	7.037.688
2013	1.932.527	5.373.450	7.305.977
2014	1.961.002	5.867.011	7.828.013
2015	1.952.145	6.075.152	8.027.297
2016	1.990.078	6.058.623	8.048.701
2017	2.045.356	6.241.307	8.286.663
2018	2.077.481	6.373.274	8.450.755

Fonte: Adaptado de INEP (2011, 2019).

Quando se comparam os anos de 2008 e 2018, observa-se um aumento no número de matrículas de 49,8% na rede privada e de 33,8% na rede pública. O número de matrículas na educação superior (graduação) continua crescendo, atingindo a marca de 8,45 milhões de alunos em 2018. A média de crescimento anual no período foi de 3,8%, em relação a 2017, a variação foi de 1,9%. Sendo que

as IES privadas têm uma participação de 75,4% (6.373.274) no total de matrículas de graduação. A rede pública, portanto, participa com 24,6% (2.077.481).

Apesar da predominância da rede privada na oferta de cursos de graduação na modalidade EaD no Brasil, a partir da regulamentação da EaD, por meio do Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, atualizado em 26 de maio de 2017 pelo Decreto n. 9.057, a Educação a Distância inicia uma movimentação mais sistemática em alguns setores das universidades públicas e desperta novos e maiores olhares das instituições de ensino superior privadas (BARRERA, 2018).

4.2 SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL ENQUANTO POLÍTICA DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR

O Sistema foi instituído oficialmente pelo Decreto no. 5.800, de 8 de junho de 2006, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país, mediante a oferta de cursos e programas a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com os polos de apoio presencial, configurando-se como um Sistema. A UAB não é uma universidade aberta no real sentido do termo e sim, uma parceria entre consórcios públicos nos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), com a participação das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES). Os objetivos da UAB estão expressos no parágrafo único do Artigo 1º do referido documento:

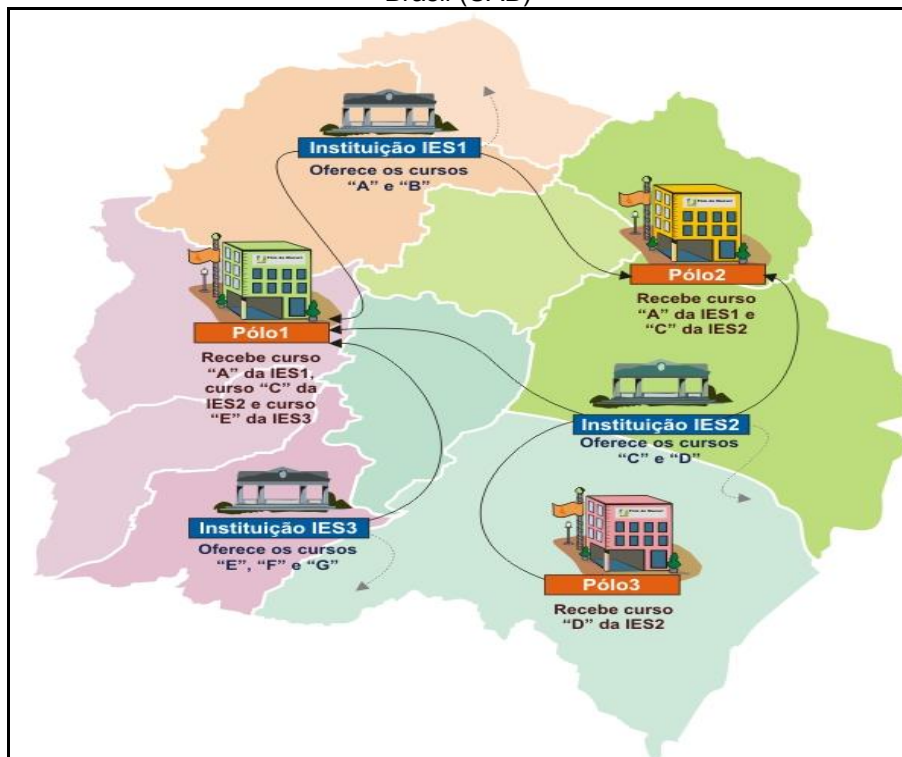
- a) oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- b) oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- c) oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- d) ampliar o acesso à educação superior pública;
- e) reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- f) estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância;
- g) fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância (BRASIL, 2006).

Atualmente, o Sistema UAB se constitui em um programa da Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior do Ensino Superior (CAPES).

O processo de gestão do Sistema UAB está fundamentado em três pilares de sustentação: (i) A CAPES, com a coordenação nacional do processo e responsável pelas ações de articulação institucional, avaliação, fomento e indução de modelos de qualidade; (ii) As IPES, responsáveis pela elaboração do projeto pedagógico, pela gestão acadêmico-pedagógica e administrativa dos cursos e pela certificação dos alunos; (iii) Os municípios e estados, responsáveis pela configuração dos polos de apoio presencial, a partir de parâmetros definidos pelo sistema UAB, de forma a conter infraestrutura adequada para atendimento presencial ao aluno (COSTA; PIMENTEL, 2009).

A UAB fomenta a modalidade de educação a distância nas IPES, bem como apoia pesquisas em metodologias inovadoras de ensino superior respaldadas em tecnologias de informação e comunicação, incentivando a colaboração entre a União e os entes federativos e estimulando a criação de centros de formação permanentes por meio dos polos de apoio presencial em localidades estratégicas (CAPES, 2019). A Figura 1 ilustra essa articulação.

Figura 1 – Modelo de funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)



Fonte: BRASIL (2006).

Para estabelecer e gerir todo o processo de ensino-aprendizagem participam do processo os seguintes atores: os mantenedores estaduais e municipais, responsáveis pela infraestrutura dos polos, geralmente vinculados as secretarias municipais ou estaduais de educação; os coordenadores UAB nas IES, representante da IPES junto a Capes na gestão acadêmico-administrativa de cursos no âmbito da UAB; os coordenadores de polo, responsáveis pela administração acadêmica e administrativa do polo; os coordenadores de cursos e corpo docente responsáveis pela execução acadêmica dos cursos da UAB; os professores conteudistas, responsáveis pelos conteúdos dos materiais didáticos desses cursos, com apoio de equipe multidisciplinar nas IPES; os tutores a distância e os tutores presenciais, mediadores do processo de ensino-aprendizagem, auxiliando os alunos em suas atividades acadêmicas; além dos próprios discentes.

Os cursos ofertados na modalidade a distância no âmbito do Sistema UAB têm o propósito de funcionar como instrumentos que buscam a qualificação e requalificação de professores que atuam na educação básica, na formação de administradores e na formação de nível superior da demanda populacional, incentivando dessa forma, o desenvolvimento de municípios com baixos Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Neste sentido, busca fortalecer a educação superior no interior do país, procurando minimizar a concentração da oferta de cursos de graduação e especialização nos grandes centros urbanos, evitando o fluxo migratório para as grandes cidades, ao passo que promove a universalização do acesso a uma educação pública de qualidade (CAPES, 2019).

A primeira ação voltada para a oferta educacional no Sistema UAB foi a implantação do projeto-piloto do curso de graduação em Administração, em parceria com o Banco do Brasil e demais bancos estatais. Esse projeto teve a participação de 22 universidades (dezessete universidades federais e cinco estaduais) que iniciaram, no segundo semestre de 2006, o trabalho pedagógico com os alunos selecionados em um processo seletivo próprio, com abertura de 10.000 (dez mil) vagas distribuídas para as mais diversas regiões do país. Desse processo seletivo somente puderam participar funcionários do Banco do Brasil e funcionários públicos da esfera federal, estadual ou municipal (COSTA, 2012).

Para a consecução do Sistema UAB, foram lançados dois Editais pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) vinculada ao MEC (Edital n. 1/2005 e 1/2006) com chamada pública para seleção de polos municipais de apoio presencial

e de cursos superiores de IPES na modalidade de educação a distância. O primeiro edital possibilitou inscrições de propostas de cursos somente pelas Instituições Federais de Ensino Superior, enquanto o segundo foi direcionado às Instituições Públicas de Ensino Superior federais, estaduais e municipais.

A importância do programa pode ser evidenciada no número de IPES selecionadas por meio de ambos Editais: o Edital de 2005 selecionou 40 (quarenta) instituições de ensino superior (29 universidades federais, 10 Centros Federais de Educação Tecnológica, e a Fiocruz), 247 (duzentos e quarenta e sete) polos presenciais, para oferta de 151 cursos. Já o processo seletivo de 2006 resultou na seleção de 310 (duzentos e sessenta e nove) polos presenciais e 207 (duzentos e sete) novos cursos na área de formação de professores e mais 34 IPES, chegando-se a configuração de 557 polos e 74 IPES integrado o Sistema UAB (COSTA; DURAN, 2012).

De acordo com dados divulgados pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação (MEC), em maio de 2009, um total de 74 (setenta e quatro) instituições integravam, naquele momento, o Sistema, com sede localizada nas cinco regiões do país (COSTA, 2012). O Quadro 6 sintetiza os números do Sistema UAB, consolidados por meios dos Editais (1/2005 e 1/2006).

Quadro 6 – Síntese dos números do Sistema UAB (Editais n. 1/2005 e n.1/2006)

Dados	Ed n.1 (2005)	Ed n.2 (2006)
IPES	40	34
Polos Presenciais	247	310
Cursos	151	207

Fonte: Adaptação com base em Costa e Duran (2012).

Obs.: As siglas significam: Ed – edital; n.- número.

A UAB desde sua criação tem como objetivo prioritário a formação inicial e continuada de professores, indo além da capacitação de profissionais, mediante cursos de aperfeiçoamento, bacharelado, especialização, licenciatura, extensão, formação pedagógica, sequenciais e tecnólogos. A partir de 2009 o Sistema UAB passa a ofertar cursos para gestores públicos, por meio do Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP (bacharelado e especializações).

Em 2011, segundo CAPES (2012), o Sistema UAB consolidava-se como um efetivo instrumento de ampliação e interiorização da oferta de cursos de educação superior no Brasil, particularmente na formação de professores. Integrado por 82

Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) e 618 polos de apoio presencial ativos, distribuídos nos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, com aproximadamente 72.772 mil alunos matriculados.

No ano de 2014, foi lançado por ordem cronológica o terceiro Edital (Edital nº 75/2014) com objetivo de selecionar, no âmbito da UAB, as propostas de ofertas de novas vagas em cursos superiores na modalidade a distância para cursos na área da educação, na área de administração pública e demais áreas. Foram deferidas 187.717 vagas para cursos neste processo para serem ofertadas nos anos de 2016 e 2017, sendo 98.433 (54%) para formação inicial e 84.284 (46%) para formação continuada. Para a área de educação foram deferidas 121.494 vagas para cursos de licenciatura, especialização e formação pedagógica, para a área de administração pública deferida 41.881 vagas para cursos de bacharelado e especialização do PNAP, e 17.443 vagas para os cursos de outras áreas (bacharelado, especialização e tecnólogo) – (CAPES, 2017).

No período de 2010 a 2015 ingressaram nas diversas modalidades de cursos ofertados pelo Sistema UAB, 2.148.562 alunos e, neste mesmo período, 417.452 alunos foram formados, conforme números da CAPES (2016), que podem ser visualizados nas Tabelas 4 e 5 que demonstra a evolução do fluxo de estudantes (ingressantes e formados respectivamente) no período de 2010 a 2015.

Tabela 4 – Evolução do Fluxo de Estudantes (ingressantes) do Sistema UAB

Modalidade de Cursos	Ingressantes					
	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13	dez/14	dez/15
Aperfeiçoamento	15.399	27.053	34.441	52.030	57.536	58.382
Bacharelado	15.207	22.977	26.610	39.224	51.920	60.384
Especialização	31.595	50.793	76.729	126.565	171.866	190.855
Extensão	845	4.965	7.168	11.053	12.272	12.638
Formação Pedagógica	70	107	107	859	1.162	12.936
Licenciatura	64.884	101.678	130.464	177.960	208.534	215.812
Sequencial	749	804	1.180	1.180	1.093	1.583
Tecnólogo	6.386	8.017	9.767	13.351	15.596	15.776
Total	135.135	216.394	286.466	422.222	519.979	568.366

Fonte: CAPES (2016)

Na Tabela 4 observa-se o aumento gradativo de alunos ingressantes nos cursos ofertados pelo Sistema Universidade Aberta, no período de 2010 a 2015,

passando de 135.135 alunos ingressantes no ano de 2010, para 568.366 ao final de 2015, um aumento de aproximadamente 420%, em cinco anos. Percebe-se ainda que do total de alunos ingressantes neste período, 899.332 (41,9%) são nos cursos de licenciaturas e 648.403 (30,18%) nos cursos de especializações. A maior quantidade de vagas disponibilizada para licenciaturas e especializações justifica-se considerando que o Sistema UAB visa preferencialmente à formação inicial e continuada de professores da educação básica.

Tabela 5 – Evolução do fluxo de estudantes (formados) do Sistema UAB

Modalidade de Cursos	Formados					
	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13	dez/14	dez/15
Aperfeiçoamento	8.013	14.685	17.155	23.415	25.462	25.808
Bacharelado	-	197	559	1.185	5.780	9.249
Especialização	3.674	9.505	16.892	34.030	45.236	60.113
Extensão	168	1.087	1.813	2.565	3.320	3.574
Formação Pedagógica	-	-	-	89	93	9.507
Licenciatura	70	653	2.575	22.443	28.156	29.720
Sequencial	206	207	239	239	258	258
Tecnólogo	338	595	899	2.138	2.523	2.761
Total	12.469	26.929	40.132	86.104	110.828	140.990

Fonte: CAPES (2016).

Em consonância com a evolução de ingressos, a evasão também apresenta aumento importante e que merece atenção, uma vez que a ampliação do acesso vem acompanhada pela ampliação dos percentuais de evasão na educação superior pública. O número de formados na Tabela 5 demonstra uma evolução, no entanto esse crescimento não acompanha o percentual de ingressantes. Do total de ingressantes em bacharelado e licenciatura em 2011 (124.655), quatro anos depois (dez, 2014), somente 33.936 estudantes concluem seus cursos, aproximadamente 27,21%.

De acordo com os dados disponibilizados nas Tabelas 4 e 5, é possível inferir, ainda, com base no conceito de evasão total (número de alunos que, tendo entrado nos cursos realizados por meio da UAB, não obteve o diploma/certificado após o período de integralização do curso) que o fenômeno da evasão, merece atenção. Neste sentido vários autores têm discutido este fenômeno, no capítulo 5 retoma-se esta questão.

O último Edital da CAPES/UAB foi lançado em 2018 (Edital nº 05/2018) para 100 mil vagas de cursos de educação superior. Em atendimento à Política Nacional de Formação de Professores, ao menos 70% das vagas são destinadas especificamente aos cursos de formação dos docentes. São oferecidos cursos de licenciatura em matemática, português e ciências da natureza, bacharelados em biblioteconomia e administração pública, além de especializações em gestão pública e da saúde, e no ensino de filosofia, sociologia e matemática, entre outros (CAPES, 2018).

Com base na plataforma de suporte para a execução, acompanhamento e gestão de processos da Universidade Aberta do Brasil (SisUAB) e na ferramenta interativa *online* “Cartografia UAB” alimentada com dados fornecidos pelas bases de dados vinculadas aos Sistema UAB e apoiada pela DED/CAPES, ambos com dados de 2018, é apresentado um panorama quantitativo em relação aos cursos oferecidos, IPES e polos de apoio presencial no âmbito do Sistema UAB (SOUZA, 2018). Na tabela 6 são demonstrados os dados obtidos do SisUAB, em relação aos cursos ofertados pelo Sistema UAB em 2018, de um total de 7.740 cursos, as licenciaturas correspondem a 48,4% (3.748), o que permite afirmar a prioridade do Sistema UAB na contribuição para a Política Nacional de Formação de Professores do Ministério da Educação, ou seja, na priorização das ofertas de vagas para a formação inicial de professores de educação básica (SOUZA, 2018). Ainda segundo o autor os cursos de pós-graduação respondem por 40% das ofertas no país.

Tabela 6 – Número de cursos no âmbito do Sistema UAB – 2018

Região	Total	Bacharelado	Licenciatura	Tecnológico	Especialização
Centro-Oeste	805	50	305	20	430
Nordeste	2.421	254	1.591	27	549
Norte	471	21	203	0	247
Sudeste	2.020	111	764	36	1.109
Sul	2.023	89	885	55	994
Total	7.740	525	3.748	138	3.329

Fonte: Souza (2018).

De acordo com dados do sistema e gestão da UAB no ano de 2019, segundo Lenuzza (2020), em termos de meta física indicam que já foram realizadas 821.180 matrículas desde sua criação em 2006, e destas, 120 mil permanecem ativas (15%), e 263.690 alunos se formaram (32%), o que denota uma taxa alta de evasão por representar mais de 50% dos ingressantes. Ainda segundo o autor existe

um contingente 47 mil estudantes que cursam após o prazo regular do curso com chances de conclusão, porém, esse contingente não afeta o desempenho do Sistema, uma vez que não integra o programa.

Atualmente a prioridade do Sistema UAB continua com a formação inicial e continuada dos professores da educação básica, assim como dirigentes, gestores e trabalhadores em educação dos estados, municípios e do Distrito Federal. Em 2020, o Sistema UAB agrega 133 Instituições Públicas de Ensino Superior, entre Universidades Federais, Estaduais e Institutos Federais, ofertando 800 cursos em 777 polos de apoio presencial, distribuídos em todas as Unidades da Federação (CAPES, 2020a).

A Educação a Distância (EaD) no Brasil, enquanto política pública, tem uma trajetória importante neste início de século, que vem transformando o ensino superior brasileiro. Como mencionado anteriormente os dados do Censo 2018 demonstram que entre os anos de 2008 e 2018, o número de ingressos variou positivamente 10,6% nos cursos de graduação presencial e triplicou (196,6%) nos cursos a distância (INEP, 2018). As matrículas de cursos de graduação nessa modalidade aumentaram 182,5%, enquanto que, na modalidade presencial, o crescimento foi apenas de 25,9% no mesmo período. Ainda segundo dados do Censo de 2018, havia 3.445.935 ingressantes nos cursos de graduação em 2018, destes 1.373.321 (39,85%) na modalidade EaD. Outro fato relevante é que no ano de 2018, pela primeira vez na história, a oferta de vagas em EaD supera a oferta presencial (INEP, 2018).

4.3 A FORMAÇÃO DOS QUADROS ADMINISTRATIVOS NO BRASIL

4.3.1 Ensino de Administração Pública no Brasil (Graduação e Pós-graduação)

Historicamente o ensino de administração pública no Brasil é resultado das conjunturas do Estado-nação, intrinsecamente ligado aos modelos de gestão pública e aos movimentos de reformas administrativas do país, assim como está relacionado com todos os momentos vividos pela própria disciplina de administração pública, tanto nos contextos nacionais e internacionais. Autores como Tânia Fischer (1984), Mezzomo Keinert (1994) e Fernando Coelho (2006), propuseram uma divisão dessa trajetória em fases, sendo estas, fundamentalmente, as poucas referências mais

elaboradas sobre o ensino de administração pública no Brasil, em mais de cinquenta e cinco anos de sua existência (NICOLINI, 2007).

Embora não existisse ainda no Brasil a figura do administrador público formado, reformas no ensino ao longo do século XIX propunham alterações curriculares nos cursos de direito para favorecer a formação desse dirigente, mostrando que ensino de administração pública já era uma preocupação no Império (FISCHER, 1984).

A partir da década de 1930, o governo de Getúlio Vargas, promove uma série de ações voltadas para a industrialização do Brasil, ações estas baseadas em uma visão de Estado como agente ativo no processo de desenvolvimento, precisando se estruturar para realização de investimentos em setores produtivos, em infraestrutura social, transportes e energia, necessitando então de um corpo gerencial para implementar tais atividades (KEINERT, 1996).

Neste período do governo Vargas surge o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), previsto na Constituição do Estado Novo de 1937 e criado pelo Decreto-Lei n. 579, de 30 de junho de 1938, vinculado à Presidência da República, tendo como umas das suas principais atribuições assessorar o planejamento administrativo do Estado e a formação e capacitação de pessoal. No que se refere ao ensino da administração pública, o DASP, introduz essa temática em caráter de treinamento, tendo como técnicos nessas ações Benedito Silva, Guerreiro Ramos, Sebastião Santana e Silva e Roberto Campos, entre outros, que veicularam conceitos, princípios e práticas administrativas oriundas de outros países, em especial dos Estados Unidos da América (EUA) - (FISCHER, 1984).

Gaetani (1999) afirma que a administração pública como disciplina foi introduzida no Brasil nessa época, apontando o DASP como propulsor da sua difusão. Os principais conteúdos desenvolvidos em cursos de treinamento e desenvolvimento, denominados “os cursos do DASP”, eram derivados do ideário da gerência científica, como organização e métodos, cargos e salários e compras de materiais, não conferindo-lhes um grau acadêmico, por mais que esses conhecimentos estivessem sendo reunidos e consolidados na escola de serviço público (GAETANI, 1999).

A iniciativa de um centro de estudos em administração pública consolidou-se em 1943, quando dá solicitação de ajuda técnica ao DASP para os EUA, surgindo a ideia de uma escola de administração pública independente das universidades e do

DASP. Por intermédio de técnicos do DASP, fez-se cooperação técnica com a Organização das Nações Unidas (ONU) com vistas à promoção de ações na área de administração Pública (FISCHER, 1984).

Em 1944 instala-se a Fundação Getúlio Vargas (FGV), no Rio de Janeiro, sob a presidência de Luiz Simões Lopes, antigo diretor do DASP, ocasião em que Roberto Campos propõe a ONU um projeto criando uma Escola Nacional de Administração Pública, tendo como inspiração a Escola Nacional de Administração (ENA) da França, culminando com a instalação da Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), resultado de reuniões entre técnicos do Governo Federal, FGV, representantes da ONU e professores americanos (FISCHER, 1984).

O ensino de graduação em administração pública, introduzido e semeado no Brasil entre 1952 e 1965, culminava com a instituição da categoria profissional e com a oficialização da formação acadêmica por meio do Decreto n. 1.108, de 30 de maio de 1962. Nascido na EBAP, o bacharelado em Administração Pública (AP) reproduziu-se em IES pelo país, preponderantemente nas universidades federais, com a ascendência da administração para o desenvolvimento, na proporção que aos processos administrativos do governo agregavam-se as funções econômico-sociais do Estado. Em meados dos anos sessenta, dos 31 cursos de administração existentes no país, dois terços eram de administração pública ou enfatizavam este campo do saber, ou seja, apenas 6 eram exclusivamente voltados para a administração pública, dentre eles os cursos ofertados pela EBAP, e pelas Universidade Federal da Paraíba (UFPB), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), da Escola de Administração da Universidade do Estado do Ceará (UECE), Universidade Católica do Paraná (UCPR) e da Faculdade de Administração da Fundação do Ensino Superior de Pernambuco (FESPE) – (COELHO, 2006).

No decorrer desse período a cooperação entre instituições brasileiras, entre elas a EBAP, a Universidade Federal da Bahia, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul e instituições acadêmicas norte-americanas foi decisiva para o estabelecimento da agenda de ensino e pesquisa, para o marco da área da administração pública no ensino brasileiro, além da promoção de cursos de aperfeiçoamento para o serviço público, execução de projetos de assistência técnica, e em escala menor pesquisa na área de administração pública (FISCHER, 1984).

Registra-se na virada dos anos 1960 o aumento da demanda por maior e melhor capacidade administrativa, aumentando o mercado de trabalho no serviço público, com o crescimento do aparelho Estado brasileiro (incluindo o governo nacional e subnacionais), irradiando-se nacionalmente a graduação em administração pública, sendo que as três instituições citadas anteriormente tornaram-se polos de difusão desse ensino (FISCHER, 1984; COELHO, 2019).

Na década de 1970, a área da administração pública foi perdendo importância com o fortalecimento da administração indireta, por meio da criação e/ou aumento de empresas públicas, fundações e autarquias organizadas em bases empresariais, pelo declínio do administrador público, e pela ascensão de uma cultura gerencial de cunho cada vez mais tecnocrata, que culminou com a redução dos programas de administração pública e na orientação do ensino cada vez mais voltada para uma formação empresarial pela natureza da demanda do mercado de trabalho do setor público (GAETANI, 1999; FISCHER, 1984).

Neste contexto, a EBAP assim como a UFBA e a UFGRS perderam liderança sobre a capacitação e assessoria em administração pública, observando-se a predominância das empresas de consultoria e treinamento contratadas pelo Governo Federal a partir de 1973, encerrando-se um ciclo em que a formação do administrador público era requisito para o desenvolvimento do país (FISCHER, 1984).

Os anos de 1980 foram marcados pelo encolhimento do papel do Estado, da recessão e da estagnação, tendo em vista uma profunda crise econômica, com repercussões também sobre a oferta de ensino na área da administração pública. Segundo Gaetani (1999), nos anos 1980 também houve mudanças da administração pública no plano internacional, revitalizada pelo movimento da nova gestão pública. Nesse período poucas universidades públicas brasileiras, mantiveram cursos de administração pública (graduação) separados do curso de administração de empresas, entre elas a UnB, UECE e a Faculdade Estadual de Ciências Econômicas de Apucarana/PR, pois em regra, o ensino da administração empresarial absorveu o ensino da administração pública, em geral nas IES privadas, sobretudo nas faculdades isoladas, sendo que em 1983, 63% dos graduandos nessa área do conhecimento eram destas IES (COELHO, 2019).

Porém, observa-se nesta mesma época, final da década de 1970 e durante os anos de 1980, o crescimento da pós-graduação no país. Na EBAP, o Curso

Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública (CIPAD) formou 800 técnicos, assessores e gerentes públicos entre 1979 e 1984. Nos cursos de mestrado, a tendência de crescimento já se revelava ao longo de toda a década anterior, ao mesmo tempo em que diminuía as vagas para a graduação. Na Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), em 1985, a autonomia da área de concentração Administração e Planejamento Urbano, que figurava nas fileiras do mestrado em administração de empresas havia quase uma década, origina o mestrado em administração pública, ao qual se junta à área de concentração de Economia e Finanças Públicas. Na UFBA, o curso de mestrado em administração surge em 1982, voltando-se para os estudos em Organização e Poder Local. Mesmo os programas de pós-graduação em ciências sociais, na Universidade de São Paulo (USP) e no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), intensificariam em suas áreas de concentração de ciência política os estudos de governo referentes às políticas públicas (COELHO, 2006).

Destaca-se neste período a criação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público (FUNCEP) em 1980 e da Secretaria de Administração Pública (SEDASP), em 1986. A FUNCEP é a primeira denominação que recebeu a Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), que assim passou a ser denominada pela Lei n. 8.140, de 28 de dezembro de 1990, com a finalidade básica de promover, elaborar e executar os programas de capacitação de recursos humanos para a Administração Pública Federal, visando ao desenvolvimento e à aplicação de tecnologias de gestão que aumentam a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos (BRASIL, 1990).

No que concerne aos anos de 1980/1990, com a crise da dívida e conseqüentemente da intervenção estatal e o processo de redemocratização no país, pela Constituição de 1988, e, principalmente, a partir dos 1990 com novamente uma nova agenda para reforma do Estado, a administração pública no país passa por transformações. Segundo Coelho (2019), neste contexto em que o papel do Estado o modelo de gestão pública e a relação Estado-sociedade se redefiniam no Brasil, nas três esferas de governo, o processo de democratização e o gerencialismo foram, os vetores político e técnico que se justapõem na reforma da Administração Pública no país, propiciando um macroambiente favorável ao ensino da administração pública, seja no nível de formação acadêmica, seja no nível de capacitação (COELHO, 2019).

Neste contexto, observa-se a partir de 1995 a expansão dos cursos de graduação em administração pública no país, segundo Coelho (2006) no cadastro do Sesi em 1995 constavam treze cursos de graduação em administração pública, legalmente eram cursos de Administração, com habilitação de Administração Pública, com destaque para os ofertados na EAESP, UNESP e Fundação João Pinheiro. Dez anos depois estas três IES continuam mantendo cursos nessa área, porém outras setenta e cinco Instituições somam-se na oferta de cursos de graduação em AP (52 bacharelados e 26 tecnológicos), além de cursos sequenciais deste campo de saber, totalizando 93 cursos superiores em administração pública, em 2006, segundo dados do INEP/2006.

Segundo Coelho (2019), a configuração de um espaço público ampliado no Brasil (Estado rede) e o desdobramento da gestão e políticas públicas nas três esferas de governo como atuação profissional, contribuíram para o fortalecimento da educação superior em Administração Pública, agora, com novas nomenclaturas: Gestão de Políticas Públicas; Gestão Pública; Políticas Públicas e Gestão Social; e outros correlatos.

Em 2014 o Conselho Nacional de Educação (CNE) publicou as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para os cursos de graduação em Administração Pública e correlatos no país, reconhecendo a identidade desse campo do saber enquanto formação acadêmica. Pela Resolução nº 1 (art. 1º.), de 13 de janeiro de 2014 do CNE, ficam instituídas as DCN do curso de graduação em AP “[...] que compreendem o campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas”.

4.3.2 Formação na Área de Gestão em Saúde

O aprimoramento da gestão dos serviços públicos, entre eles os serviços de saúde, tem sido preocupação em diferentes países, e em diferentes momentos históricos. Cunha (2018) traça um panorama dos antecedentes da formação em gestão de saúde no país, demonstrando que essa não é uma preocupação recente. Segundo a autora os conteúdos compreendidos como de cunho administrativo, estavam presente nos cursos de saúde pública oferecidos nas primeiras décadas no século, por meio do Departamento Nacional de Saúde. A partir de autores como

Marcondes (1977 *apud* CUNHA, 2018), Carvalho (1981 *apud* CUNHA, 2018), Kisil (1994 *apud* CUNHA, 2018) e Cunha (2018) faz-se um resgate de elementos históricos e de conformação da oferta de cursos voltados para a formação de gestores em saúde no Brasil.

De acordo com Kisil (1994 *apud* CUNHA, 2018, p. 71), o ensino denominado “administração em saúde” esteve na sua origem ligado aos cursos de formação de sanitaristas no Brasil, com a criação das Escolas de Saúde Pública, a partir de 1929, se introduziu na formação do sanitarista conteúdos de administração em saúde em uma grade curricular, que previa a estatística de saúde, a epidemiologia, o saneamento do meio e a microbiologia.

Outros destaques na formação da área, segundo Carvalho (1981 *apud* CUNHA, 2018, p. 72) são evidenciados, tais como: a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e de Pesquisas Hospitalares (IPH), em São Paulo, no ano de 1954; a oferta do Curso de Especialização em Administração Hospitalar, em 1962, pelo então recém-criado Departamento de Administração Hospitalar, vinculado à Escola Médica de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica, no Rio de Janeiro; as atividades de ensino, consultoria e assistência gerencial, elaboração de material didático; a publicação de revista especializada pela Sociedade Beneficente São Camilo e; a fundação do Colégio Brasileiro de Administradores de Saúde, entidade civil, sem fins lucrativos, no ano de 1971.

O Programa de Coordenação e Apoio à Educação em Administração de Atenção à Saúde na América Latina e Caribe, de 1979 desenvolvido pela Organização Pan-Americana de Saúde (Opas) com o apoio da Fundação W. K. Kellogg, e os Programas de Administração de Saúde, também são marcos relevante para formação de gestores em saúde pública no Brasil (CUNHA; HORTALE, 2017).

As ações e serviços de saúde foram institucionalizados como política pública e a saúde estabelecida como um direito de todos e um dever do Estado, cujo modelo de atenção à saúde proposto voltava-se não somente ao desenvolvimento de ações preventivas, mas à integralidade, equidade e universalidade das ações, a partir da Constituição Federal de 1988 e da criação do Sistema Único de Saúde (SUS), um sistema de dimensão nacional, de caráter público, com princípios e diretrizes comuns em todo o território brasileiro, regulados a partir da Lei Orgânica da Saúde em 1990 (CUNHA; HORTALE, 2017).

Para Rodrigues (2014) a criação do SUS em 1988 pela Constituição Federal Brasileira, fez parte de um processo mais amplo de mudanças nas relações políticas entre o Estado e a sociedade, que possibilitou ser a saúde reconhecida como direito social a ser contemplado por políticas públicas.

O intenso processo de descentralização da administração pública a partir da Constituição Federal de 1988, que fez com que estados e municípios ganhassem importância, ampliando sua atuação e assumindo diversas atividades antes desempenhadas pela União, e com a implementação do SUS, as iniciativas de formação em gestão em saúde, diferentemente das décadas anteriores, inseriram-se no contexto mais amplo da política de saúde, no qual se fazem presentes um conjunto de paradigmas, forças sociais e interesses, que às vezes são conflitantes e contraditórios ou convergentes entre si (DEMARCO 2015; CUNHA; HORTALE, 2017).

A Norma Operacional Básica (NOB), de 05 de novembro de 1996 vem consolidar esse processo de descentralização/municipalização das ações de saúde, transferindo responsabilidade e autonomia de gestão para o município quanto à realização de ações básicas, assim como para a gestão dos recursos financeiros. A partir da diretriz geral do direito à saúde, o SUS passa a abrigar modelos diversos de organização da atenção, com articulações frequentemente complexas entre setores, áreas e tecnologias, implicando na formação de gestores locais, quanto ao conhecimento das alternativas de organização e gestão de serviços, modelos assistenciais, tecnologias e processos de definição de prioridades em saúde e assistenciais (TANAKA, 1999).

A gestão do SUS no espaço municipal é de responsabilidade do secretário municipal de saúde. O exercício dessa função requer profissionais que dispõem de um conjunto de saberes e práticas fundamentais para implementar as políticas de saúde em conformidade com as necessidades do território em que atuam. As principais funções do gestor podem ser agrupadas em quatro eixos: políticas/planejamento; financiamento; coordenação, regulação, controle e avaliação; e prestação direta de serviços de saúde (BRASIL, 2004).

Segundo Cunha e Hortale (2017) um conjunto de ações se voltou à articulação do ensino e saúde com os serviços como campo de práticas e a efetivação dos princípios e diretrizes do SUS, dentre eles: Projeto Gerus - Desenvolvimento Gerencial de Unidades de Saúde do SUS, implantado em 1997 por

meio do estabelecimento de parcerias entre as três esferas político-administrativas do SUS, universidades e a Opas; Programa Nacional de Incentivo a Mudanças Curriculares nos Cursos de Medicina (Promed); os Polos de Capacitação em Saúde da Família e as Residências Multiprofissionais e a criação, em 2003, da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), no Ministério da Saúde (MS), que teve como objetivo a definição de políticas e programas de formação profissional para o SUS; implementação da Política de Educação Permanente em Saúde (Peps), iniciada em 2007 e conduzida a partir de instâncias intersetoriais e interinstitucionais permanentes, denominadas Comissões Permanentes de Integração Ensino-Serviço (Cies); Programa de Qualificação e Estruturação da Gestão do Trabalho e da Educação no SUS (ProgeSUS); entre outros.

No intuito de fortalecer a formação de gestores, em 2004 é criada a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde (PNEPS), a qual representa uma ação estratégica para redirecionar a qualificação das práticas em saúde, dos processos formativos e da organização das ações, fomentados pela busca da intersectorialidade entre o ensino, gestão, atenção e controle social (BRASIL, 2004).

Em relação aos cursos ofertados para formação de gestores em saúde, Cunha e Hortale (2017), tendo como base informações do MEC e CAPES, destacam a predominância dos cursos presenciais em relação aos cursos na modalidade EaD, tanto nos cursos de habilitação técnica (97,3%), de graduação e sequenciais (94,5%), quanto nos cursos de nível de especialização (91,6%), no entanto, os cursos de mestrado e doutorado são ofertados na modalidade presencial. Ainda segunda as autoras foi constatado a predominância da oferta desses cursos pelas instituições privadas, na oferta dos cursos de graduação (83,6%), quanto na oferta dos cursos de especialização (88,3%).

Com o breve histórico que foi apresentado, aponta-se que o aprimoramento dos serviços públicos de saúde, pressupõe a formação dos gestores de saúde em todo o território nacional, com potencial de transformar as práticas profissionais e embasar ações que visem suprir as necessidades da população, direcionando-a para uma gestão pública, de qualidade e em consonância com os princípios do SUS.

A partir da trajetória da formação voltada aos quadros da administração pública no Brasil, evidencia-se que é um tema historicamente problematizado desde que se instalou o processo de construção Estado-nação, e que passou por diferentes etapas conjunturais: período de 1930-1945 a organização do Estado e

racionalização da máquina pública, tendo como premissa o ensino de administração pública a eficiência e modernização do aparelho público-estatal por meio da reforma administrativa; entre 1946-1964 a expansão do Estado e impulso do planejamento, com o ensino voltado para o desenvolvimento nacional por meio do planejamento governamental; no período de 1965-1979 a centralização do poder do Estado e intervencionismo, com o ensino voltado para a competência técnica para a gestão da empresa pública e da empresa privada; nos anos oitenta com a conjuntura da crise do Estado, a retração das iniciativas governamentais para a formação de servidores públicos (FISCHER, 1984).

Com o intenso processo de descentralização da administração pública, a partir da Constituição Federal de 1988, que fez com que estados e municípios ganhassem importância, e a redefinição do Estado, renasce a educação superior em Administração Pública no país. A partir da década de 2000 mediante a necessidade de formação profissional para a gestão local no Brasil, a formação em administração pública dá os primeiros passos para um processo de interiorização, e umas dessas iniciativas é o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), ofertado no âmbito do Sistema UAB, contextualizado a seguir.

4.4 CONTEXTO POLÍTICO, SOCIOECONÔMICO E INSTITUCIONAL DO PNAP

4.4.1 Contexto Político, Social e Econômico

O Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) instituído em 2009 no Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), é materializado pelos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs) ofertados na área da Administração Pública: bacharelado em Administração Pública, Especialização em Gestão Pública, Especialização em Gestão em Saúde e Especialização em Gestão Pública Municipal.

Segundo Demarco (2015), o PNAP bem como outras ações de fortalecimento das capacidades estatais no país, foi influenciado por três vetores importantes: a descentralização das políticas públicas em direção as administrações subnacionais; a ênfase na qualificação como critério para progressão e desenvolvimento nas carreiras da Administração Pública, propiciada pelo modelo de gestão gerencial; e o fortalecimento da modalidade de ensino a distância como

instrumental desta qualificação, possibilitada com o avanço das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs).

De acordo com a justificativa constante nos projetos pedagógicos dos cursos PNAP, a gestão pública no Brasil passou por transformações desde meados dos anos 1990, notadamente no que se refere à redefinição do papel do Estado nacional em geral, e ensejadas pela Constituição Federal de 1988, a qual ampliou e transformou o papel dos estados e municípios, demandando dessa forma à formação e qualificação de gestores públicos para o exercício das atividades desenvolvidas na esfera governamental, no âmbito municipal, estadual e federal, a fim de promover o aprimoramento da gestão e do atendimento das necessidades da sociedade, tendo em vista a complexidade das crescentes demandas sociais (CAPES, 2012a).

Para a compreensão dessas mudanças ocorridas no país a partir da década de 1990, que justificam a necessidade da formação e qualificação de gestores públicos, assim como o entendimento de que o ensino de administração pública no Brasil, historicamente é resultado das conjunturas do Estado-nação, intrinsecamente ligado aos modelos de gestão pública e aos movimentos de reformas administrativas do país, é importante contextualizarmos o cenário político, econômico e social a partir do início da década de 1990 no Brasil, até a origem do PNAP.

Os anos finais do século XX foram marcados por um intenso processo de reestruturação e integração econômica, resultado do processo técnico-científico nas áreas como telecomunicações e informática, que intensificaram o processo de globalização e motivaram mudanças na base material de produção, bem como exigiram a reordenação do Estado, redefinindo suas funções, com base nos preceitos neoliberais, substituindo o aparelho administrativo do Estado por um modelo mais flexível, com destaque para a busca da eficiência e de competitividade, bem como a desregulamentação do comércio (CAVALCANTI, 2016).

O neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva neste cenário passam a ter a função de reorganizar uma nova fase do capitalismo, por meio de ações articuladas, numa tentativa de apresentar nova arquitetura de âmbito social, econômico e político, mudanças essas que alinhavam de forma substancial não apenas as funções do Estado, mas também as estratégias de atuação governamental no mercado, na provisão de serviços públicos, e no modo como é

visto e apreciado pela Sociedade (CAVALCANTI, 2016; CAVALCANTE; CUNHA, 2017).

Para Bresser-Pereira (1998), quase todos os governos, em tempos diversos colocam a necessidade de tornar a administração pública mais moderna e eficiente, entretanto segundo o autor, reformas estruturais só houve duas no capitalismo: a primeira quando da implantação da administração pública burocrática, em substituição a administração patrimonialista, ocorrida no Brasil nos anos 30; e a segunda a da implantação da administração pública gerencial, no Brasil, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, com a aprovação do *Plano Diretor da Reforma do Estado* em 1995, tendo como seus precedentes ainda nos anos 60. A administração pública gerencial mundialmente, só começa a ser implantada de fato nos anos de 1980, no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália, e nos anos de 1990, nos Estados Unidos, quando o tema ganha a atenção do grande público com a publicação de *Reinventing Government* e a adoção do *National Performance Review* pelo governo Clinton (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Segundo Paula (2005) a crise do nacional-desenvolvimentismo e as críticas ao autoritarismo do Estado Brasileiro, propiciaram um consenso político de caráter liberal baseado na articulação de estratégias tais como: a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; assim como estratégias administrativas no contexto das reformas orientadas para o mercado, que sustentaram a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder, no início da década de 1990. Emergindo, neste contexto, a administração pública gerencial como um modelo ideal para o gerenciamento do Estado reformado pela sua adequação ao diagnóstico da crise do Estado, realizado pela aliança social liberal e por seu alinhamento em relação às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos (PAULA, 2005).

A administração pública gerencial, segundo Bresser-Pereira (1998) tem como objetivos: aprimorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; oferecer condições que garantam a propriedade e o contrato, para que se promova um bom funcionamento dos mercados; certificar a democracia por meio da prestação de serviços públicos voltados para o “cidadão-cliente” e controlados pela sociedade; assim como garantir a autonomia e capacitação gerencial do administrador público.

Pelo exposto, é possível reconhecer que nos anos de 1990, a redefinição do papel do Estado propiciou as reformas em nível político e em nível da administração pública, assim como as novas formas de atuação do poder público, que impôs reformas internas, abrangendo o campo político e administrativo. Período este em que os serviços públicos e as políticas públicas eram subordinados ao mercado, marcado por privatizações de várias empresas públicas, a diminuição da oferta de vagas nas instituições de ensino superior federal, diminuição das instituições do Estado, com o incentivo à demissão voluntária de servidores públicos.

Essas mudanças também atingiram os sistemas educacionais, demandando novas ações formativas para os cidadãos, que necessitam de níveis cada vez mais elevados para atuarem no mundo globalizado, contexto este em que o ensino superior ganha importância como estratégia de inserção das pessoas no mundo trabalho e para o desenvolvimento da cidadania, imprimindo aos governos e aos organismos internacionais a formulação de novas diretrizes (nacionais e supranacionais) para atender as estas demandas contextuais (CAVALCANTI, 2016; CASTRO; CABRAL NETO, 2012).

As reordenações dos sistemas educacionais são fortemente influenciadas por instituições multilaterais, tais como: o Banco Mundial (BM), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que orientaram novas diretrizes para que os países em desenvolvimento reorganizassem seus sistemas de ensino, tendo em vista a premissa da educação para o desenvolvimento das nações.

No Brasil, o movimento de reestruturação da educação superior também foi desencadeado pela Reforma do Estado em 1995 no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), por meio do Ministério da Reforma do Estado (Mare), onde o Estado assume perspectiva mais gerencialista e reguladora do sistema, com uma visão da educação como serviço a ser oferecido por instituições públicas e privadas (DOURADO, 2009). O enfoque contido na Reforma em questão pautou-se na ideia de que, diante do quadro novo da economia mundial, aos Estados nacionais teria sido imposta a necessidade de colocar seus respectivos países no campo da competitividade internacional, para tanto, era necessário também que adquirisse “novas competências, novas estratégias administrativas e novas instituições” (BRESSER-PEREIRA; SPINK, 2006, p. 7).

Do ponto de vista legal, dois instrumentos fundamentais deram respaldo à diversificação institucional: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9.394/96, que flexibilizou o atendimento a esse nível de ensino, diversificou as fontes de atendimento e financiamento e incorporou novas modalidades, como a educação a distância (EaD); e o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei n. 10.172/2001, que prevê como sua principal meta a elevação da oferta de educação superior até o ano de 2010, para pelo menos, 30% (trinta por cento) da população brasileira na faixa etária de 18 a 24 anos (BRASIL, 2001).

Segundo Sousa (2011), a expansão da educação superior brasileira sofreu influências diretas da Reforma do Estado, tal afirmação tem como base os dados constados na Tabela 7, que permitem analisar a evolução das Instituições de Ensino Superior (IES) no país, por natureza administrativa, bem como os dados da Tabela 8 que demonstram a evolução do número de matrículas em graduação presencial no país, segundo a natureza administrativa, no período entre 1999 e 2009.

A Tabela 7 mostra que no período entre 1999 e 2008, houve um aumento significativo de 110,9% no número total de estabelecimento que ofertam educação superior no Brasil, porém quando vistas por natureza administrativa, verifica-se que as IES públicas aumentaram em 23,1% (vinte e três vírgula um por cento) passando de 199 para 245, enquanto às privadas aumentaram 128,6% que corresponde cinco vezes e meia mais que o percentual do setor público (SOUSA, 2011).

Tabela 7 – Evolução do número de IES no Brasil, segundo a natureza administrativa, no período de 1999 a 2009

Ano	Total	%	Pública						Privada	%
			Federal	%	Estadual	%	Municipal	%		
1999	1.097	-	60	-	72	-	67	-	905	-
2000	1.180	7,6	61	1,7	61	15,3	63	-6	1.004	11
2001	1.391	17,9	67	10	63	3,2	53	16	1.208	20,3
2002	1.637	17,7	73	9	65	3,1	57	7,5	1.442	19,5
2003	1.859	13,6	83	13,7	65	0	59	3,5	1.652	14,6
2004	2.013	8,3	87	4,8	75	15,4	62	5,1	1.789	8,3
2005	2.165	7,6	97	11,5	75	0	59	-4,8	1.934	8,1
2006	2.270	4,8	105	8,2	83	10,7	60	1,7	2.022	4,6
2007	2.281	0,5	106	1	82	-1,2	61	1,7	2.032	0,5
2008	2.252	-1,3	93	-12,2	82	0	61	0	2.016	-0,8
2009	2.314	2,7	94	-1,1		2,4	67	9,8	2.069	2,6

Fonte: Sousa (2011).

Em relação às matrículas na educação superior brasileira no período entre 1999 e 2009, por meio dos dados verifica-se ter ocorrido um aumento geral de 158,6%. Na esfera pública observa-se que esse percentual ficou em 62,3%, e no setor privado, mantendo uma tendência histórica na educação superior brasileira, o aumento do número de matrículas mostra-se bem maior do que o ocorrido no setor público, ficando em 144,8%, muito próximo do que representa o crescimento do sistema como um todo.

Tabela 8 – Evolução do número de matrículas em graduação presencial no Brasil, segundo a natureza administrativa, no período de 1999 a 2009

Ano	Total	%	Pública					Privada	%
			Federal	Estadual	Municipal	Total	%		
1999	2.369.945	100,0	442.562	302.380	87.080	832.022	35,1	1.537.923	64,9
2000	2.694.245	100,0	482.750	332.104	72.172	887.026	33,0	1.807.219	67,0
2001	3.030.754	100,0	502.960	357.015	79.250	939.225	31,0	2.091.529	69,0
2002	3.479.913	100,0	531.634	415.569	104.452	1.051.655	30,2	2.428.258	69,8
2003	3.887.771	100,0	567.850	442.706	126.563	1.137.119	29,2	2.750.652	70,8
2004	4.163.733	100,0	574.584	471.661	132.083	1.178.328	28,3	2.985.405	71,7
2005	4.453.156	100,0	579.587	477.349	135.253	1.192.189	26,8	3.260.967	73,2
2006	4.676.646	100,0	589.821	481.756	137.727	1.209.304	25,9	3.467.342	74,1
2007	4.880.381	100,0	615.542	482.814	142.612	1.240.968	25,4	3.639.413	74,6
2008	5.080.056	100,0	643.101	490.235	140.629	1.273.965	25,1	3.806.091	74,9
2009	5.115.896	100,0	752.847	480.145	118.176	1.351.168	26,4	3.764.728	73,6
-	158,6	-	70,1	58,8	35,7	62,3	-	144,8	-

Fonte: Sousa (2011).

Corroborando com a discussão, Dourado (2002) aponta que, na década de 1990, em especial na gestão de Fernando Henrique Cardoso, as políticas públicas foram reorientadas em particular pela reforma de Estado, redirecionando mecanismos e formas de gestão e ocasionando alterações significativas nos padrões de intervenção estatal às políticas públicas, entre elas a políticas sociais, incluindo a da educação.

Segundo Castro (2005) a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1996, é um documento em sintonia com as orientações de cunho neoliberal, baseadas em princípios minimalistas, em que se prevê a diminuição do Estado no campo educacional, valorizando os mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e a consequente redução de investimentos públicos nos setores sociais.

Como contraponto, é importante ressaltar que a LDB n. 9.394/96 foi sancionada no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, conhecida historicamente como Lei Darcy Ribeiro de Educação Nacional, no entanto as discussões acerca da modificação do quadro legal do país no tocante à educação antecedem a Constituição Federal de 1988 (CASTRO, 2005). Tais discussões tiveram o envolvimento da participação popular e das entidades de classes ligadas, com contribuições significativas no Projeto de Lei, mas que defendiam uma concepção de Estado de bem-estar social que, dentre outros aspectos, atribuía ao poder público fazer cumprir o direito à educação em todos os níveis e modalidades (CASTRO, 2005).

Retomando a discussão da reforma de Estado, Paula (2005) destaca que ao analisar o contexto histórico, em paralelo a vertente gerencial no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, a vertente social também estava em desenvolvimento, manifestada nas experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, com suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares pela redemocratização do país.

A essência dessa vertente é a participação social cujo ápice está na elaboração da Constituinte de 1988 e, neste sentido, procura estabelecer uma administração pública efetiva com ênfase na participação popular, nos canais de comunicação com a população, na autonomia para agir em prol do interesse público, na complexidade das relações políticas e nos desenhos institucionais que buscam a articulação entre as três esferas de governo (PAULA, 2005).

Outro aspecto relevante de destaque da década de 1990 é com relação ao papel desempenhado pelas três esferas de governo: união, estados e municípios, que a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) passaram a compor a federação brasileira e, neste pacto federativo, os municípios foram alçados à condição de ente, ganhando importância, o que significou assumirem diversas atividades antes desempenhadas pelos estados e, principalmente, pela União, garantindo-lhes autonomia política, administrativa e financeira.

Abrúcio (2002) define descentralização como um processo político, delimitado a um Estado nacional, que resulta da conquista ou na transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais, delegando autonomia para escolha dos seus governantes e legisladores, comando da sua administração,

elaboração de legislação referente às competências que lhes cabem, e para cuidar da sua estrutura tributária e financeira. Para tanto, estados e municípios tiveram que redesenhar sua estrutura organizacional para se adequarem aos novos papéis que lhes foram impostos.

Segundo Abrúcio (2002) as conquistas da descentralização não extinguiram problemas dos governos locais brasileiros, mas a permanência ou surgimentos de questões que interferem no seu desempenho, tais como: a desigualdade de condições econômicas e administrativas, reforçada pela existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios; o “municipalismo autárquico” onde cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos micro e macrorregionais; a metropolização acelerada; assim como a cultura política de instituições que dificultam a *accountability* e o padrão de relações intergovernamentais.

Outro aspecto importante neste contexto de descentralização foi a municipalização de políticas sociais, mediante parceria entre União, estado e municípios, de maneira heterogênea, levando a uma grande fragmentação na promoção de políticas públicas ao longo dos mais de 5.000 municípios, com diferenças de orientação partidária e de prioridades de política pública, com grande desigualdade socioeconômica, que faz com que os problemas a serem enfrentados pelos governos locais sejam diferentes e que suas capacidades fiscal e administrativa para fazer frente a estes sejam bastante desiguais (ABRÚCIO; COSTA, 1999).

Dos três entes federados brasileiros, os Estados e Municípios foram os que tiveram as maiores alterações no seu papel e atribuições. Demarco (2013, p. 7) destaca que “é nos municípios, em particular nos pequenos, que se encontra a maior defasagem de conhecimentos e instrumentos gerenciais para uma administração eficiente”.

No início do século XXI o Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que se elege apoiado por outra coalizão no final de 2002, tendo a frente o Partido dos Trabalhadores (PT), foi visto sob a ótica de enorme desconfiança e divergentes expectativas, porém no seu primeiro mandato (2003-2006), segundo Melo (2009), Lula não se conformou dentro desses prognósticos, surpreendendo a muitos, tanto aqueles que apostavam no caos, como os que apostavam na “revolução”.

Nos primeiros anos do governo Lula, o principal tema que dominava o debate sobre os rumos da estratégica social continuava a ser a disputa entre “focalização” e “universalização”, tendo como fato novo o pronto acolhimento de pontos da agenda liberal no campo social por segmentos do núcleo dirigente de governo, que defendiam explicitamente a opção pelo “Estado Mínimo” (FAGNANI, 2011).

Para Melo (2009), o governo Lula cumpriu, apenas em certa medida, o itinerário liberal das políticas sociais similares aos anos de Fernando Henrique Cardoso, pois as ações distributivas que empreendeu revelaram posição mais comprometida com os mais pobres.

Segundo Fagnani (2011) o primeiro mandato do governo Lula fora marcado pela ambiguidade entre a mudança e continuidade, sendo que na área econômica até 2005 manteve-se a mesma orientação do governo anterior de Fernando Henrique Cardoso, com o controle inflacionário por meio de taxa de juros elevada, superávit primário e restrição ao gasto público, mantendo um ambiente econômico recessivo, que permaneceu impondo limites ao desenvolvimento social. No período seguinte de 2006 a 2010, essas tensões enfraqueceram, pois o crescimento econômico voltou a ter destaque na agenda governamental, propiciando uma articulação mais positiva entre as políticas econômicas e sociais, tendo em vista a melhoria do mundo do trabalho e das contas públicas, que possibilitou espaço para ampliação do gasto social, período este que o autor denomina de ensaios desenvolvimentistas.

Na visão de Barbosa Filho e Souza (2010), ao final de 2005 com o desempenho macroeconômico insatisfatório o debate agora passa a ser entre a “visão neoliberal” e a “visão desenvolvimentista” na agenda de governo. Para Fagnani (2011), a partir de 2006, com a mudança na cúpula da área econômica, o crescimento voltou a ter papel prioritário na agenda, o que não acontecia há 25 anos. Para o autor, desse momento em diante houve articulação mais afinada entre os objetivos macroeconômicos e sociais, o que também não se via há algum tempo.

Visando acelerar o crescimento e aumentar o potencial produtivo do país, foram realizadas: (i) medidas temporárias de estímulo fiscal e monetário; (ii) aumento das transferências de renda e do valor do salário mínimo como promotores da aceleração do desenvolvimento social, e; (iii) retomada do papel do Estado no planejamento de longo prazo e elevação dos investimentos públicos.

Com tais medidas, foi crescente a instrumentalização das políticas sociais em prol do crescimento econômico, além de certa configuração das políticas econômicas pensando em seus possíveis impactos sociais, entretanto manteve-se intacta, a prioridade atribuída à estabilização econômica (KERSTENETZKY, 2012).

Foram várias ações sociais no Governo Lula, tais como: Programa Fome Zero, logo substituído pelo Programa Bolsa Família; ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); criação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Seguro da Agricultura Familiar; aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a instituição do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); instituição do Sistema Único da Segurança Alimentar e Nutricional (Susan); lançamento do Plano Nacional de Saúde e fortalecimento do Programa de Saúde da Família; a criação do Programa Farmácia Popular; reestruturação do Sistema Atendimento Móvel de Urgência (Samu); lançamento do Programa Brasil Sorridente; no campo da habitação, como medida anticíclica, lançamento de um novo programa, denominado “Minha Casa, Minha Vida”.

Na gestão do Governo Lula procurou-se recompor a máquina governamental mediante: reestruturação de instituições que tinham sido extintas; abertura de concursos públicos para diversas carreiras do Estado; ampliação das vagas para o ensino superior, dentre outras políticas.

O avanço institucional da política educacional também foi relevante no governo Lula, dentre as ações estruturais pode-se destacar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEB¹¹), aprovação do Plano de Desenvolvimento da Educação e Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a reforma da educação superior.

Retomando a Tabela 7 que mostra a evolução do número de IES no Brasil no período de 1999 a 2009, observa-se que o aumento das instituições públicas,

¹¹O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Está em análise no Senado a PEC 26/2020, proposta de emenda à Constituição que torna permanente o Fundeb, o texto, já aprovado pelos deputados federais, aumenta gradativamente a contribuição do governo, que deve passar dos atuais 10% para 23% em 2026. Também determina que 70% dos recursos do fundo devem ser gastos com os salários de professores (hoje, esse percentual é de 60%) – (AGÊNCIA DO SENADO, 2020).

ocorreu a partir de 2003, no início do governo de Lula. Conforme dados divulgados pelo MEC em 2010, no governo Lula 13 universidades federais foram criadas, além de cerca de 100 novos campi universitários, caracterizando, assim, o governo que mais criou universidades públicas federais no Brasil (SOUSA, 2011).

As principais ações do Estado para a educação superior no governo de Lula, foram: a inauguração do Programa Universidade para Todos (ProUni¹²), a Lei de Inovação Tecnológica, a educação a distância (EaD), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES¹³), Parcerias Público-Privadas, Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni¹⁴).

Dentre essas ações destaca-se a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, uma rede de instituições públicas de ensino superior e polos de apoio presencial, a qual objetiva “o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país” (BRASIL, 2006). O Sistema UAB inicialmente tem suas ações voltadas para oferecer cursos no campo da formação de docentes da educação básica e, a partir de 2009, cursos na área de administração pública por meio do PNAP.

É neste contexto de mudanças, que a formação e qualificação dos quadros da administração pública, se apresentam como necessárias, em particular para os municípios pequenos, onde se encontra a maior defasagem de conhecimentos e instrumentos gerenciais e administrativos para uma administração eficiente, e o PNAP nasce como uma ação importante na área do ensino superior para o fortalecimento da administração pública.

¹² O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado em 2004, pela Lei nº 11.096/2005, e tem como finalidade a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais (50%) a estudantes de cursos de graduação e de cursos sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior.

¹³ Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes.

¹⁴ O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, tem como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior.

4.5 CONTEXTO INSTITUCIONAL

O PNAP é uma iniciativa no âmbito do Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB), lançado em 2009 como uma estratégia de descentralização e fortalecimento da gestão pública, mediante parceria entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e diversas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES).

Como já visto anteriormente, o Sistema Universidade Aberta, é um sistema formado por uma rede, baseada em uma relação de parceria tripartite onde temos: o Governo Federal, por meio da Diretoria de Educação a Distância DED/CAPES, cuja função é coordenar o sistema em nível nacional; as IPES conveniadas, que ofertam os cursos na modalidade a distância, responsáveis por todo o aspecto pedagógico e administrativo do tripé ensino-pesquisa-extensão; e finalmente os Estados e Municípios, que oferecem a estrutura física colocada à disposição dos alunos e são, portanto, responsáveis pelos denominados Polos de Apoio Presenciais do Sistema, onde ocorrem as atividades presenciais dos cursos oferecidos.

O Programa surgiu como uma continuidade do curso piloto de Administração a distância, implementado em 2006 em caráter experimental como a primeira ação do Sistema UAB, por iniciativa conjunta do Ministério da Educação, Banco do Brasil e do Fórum das Estatais pela Educação. Vinte e duas universidades públicas, sendo 17 federais (UnB, UFAL, UFC, UFES, UFG, UFJF, UFLA, UFSC, UFMT, UFMS, UFPA, UFPR, UFPI, UFRN, UFRGS, UFU, UFV) e 5 estaduais (UECE, UEMA, UEM, UEPB, UNEB,) ofertaram o Curso e participaram ativamente no projeto piloto. Devido à eficácia dessas articulações coletivas e das interações iniciais entre Ministério da Educação (MEC), Banco do Brasil e IPES, fora criado um Fórum Nacional do curso a distância de Administração com representações desses três segmentos, para compartilhamento de informações, experiências, acompanhamento e avaliação do projeto.

A partir da experiência do projeto piloto do curso de Administração a distância (2006), e tendo este como base, a direção do Sistema Universidade Aberta do Brasil, ao longo de 2008, promoveu encontros com a coordenação nacional do projeto piloto para elaboração do Programa Nacional em Administração Pública (PNAP), a ser iniciado no segundo semestre de 2009 (PRETI, 2009).

A construção do Programa ocorreu de forma coletiva e colaborativa, contando com a participação das universidades envolvidas no curso de Administração, com o Conselho Federal de Administração, com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e com o Ministério da Saúde por meio da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), na concepção dos Projetos Pedagógicos dos Cursos de especializações e na elaboração dos materiais para as disciplinas dos cursos.

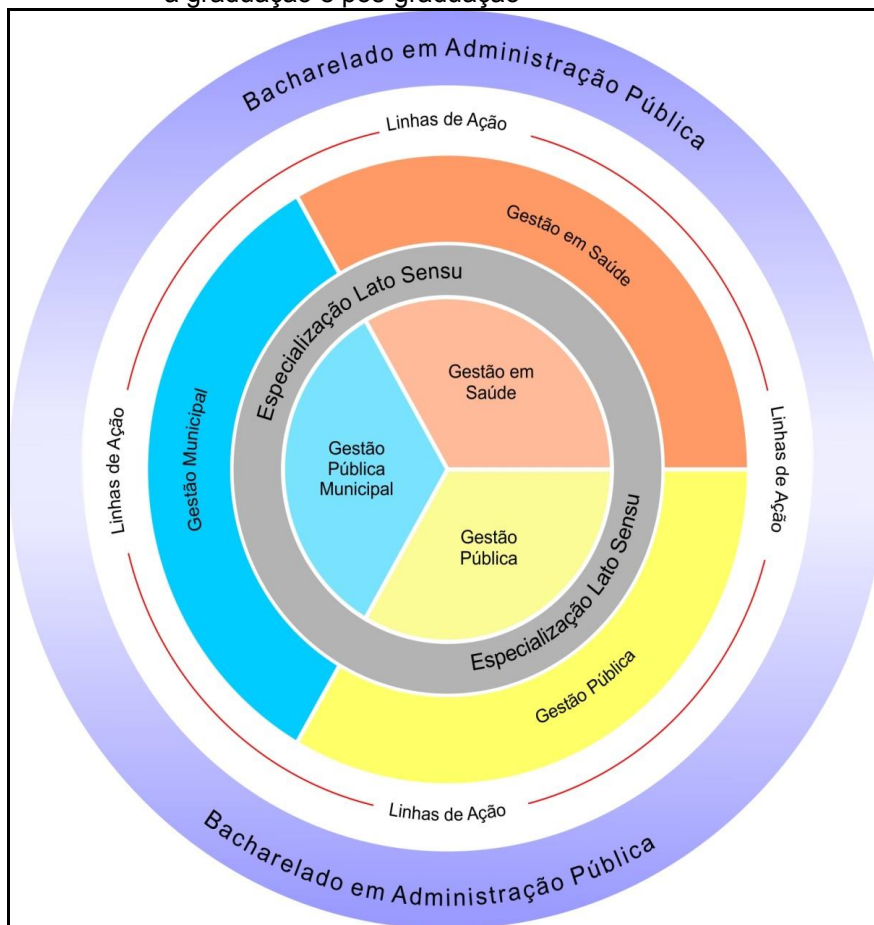
A proposta visou à criação de um perfil nacional do administrador público, propiciando a formação de gestores que utilizem uma linguagem comum e que compreendam as especificidades de cada uma das esferas públicas: municipal, estadual e federal.

A ideia original do PNAP envolvia, além do bacharelado em Administração Pública, quatro especializações e um mestrado profissional. Na formatação da versão final, a especialização em Gestão da Educação Pública foi retirada do projeto (uma vez que não existia o interesse de desenvolvimento desse curso por setores ligados ao curso de Pedagogia, no âmbito do MEC), bem como o curso de mestrado profissional (ABREU, SANABIO; MENDONÇA 2019).

Em sua versão definitiva o PNAP é composto por quatro cursos: Bacharelado em Administração Pública e as especializações em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde. Como se observa na Figura 2, a lógica do Programa é de verticalização do processo de formação, na perspectiva da educação continuada, por meio do elo entre a graduação e pós-graduação. A formação pode iniciar com o bacharelado em Administração Pública que oferece três Linhas de Formação Específica (LFE), oportunizando a formação de profissionais para atuarem como gestores em áreas específicas da administração pública (ABREU; SANABIO; MENDONÇA, 2019).

As três Linhas ofertadas a critério de cada IPES, definidas no projeto pedagógico do curso tendo em vista a demanda nacional são: Linha de Formação em Gestão em Saúde; Linha de Formação em Gestão Municipal; Linha de Formação em Gestão Pública (CAPES, 2012a). As LFEs ofertadas correspondem aos cursos de especializações ofertados pelo Programa, constituindo-se em um aprofundamento dos estudos realizados no bacharelado.

Figura 2 – Verticalização do processo de formação do PNAP, na perspectiva da educação continuada, por meio do elo entre a graduação e pós-graduação



Fonte: Elaboração da autora (2020).

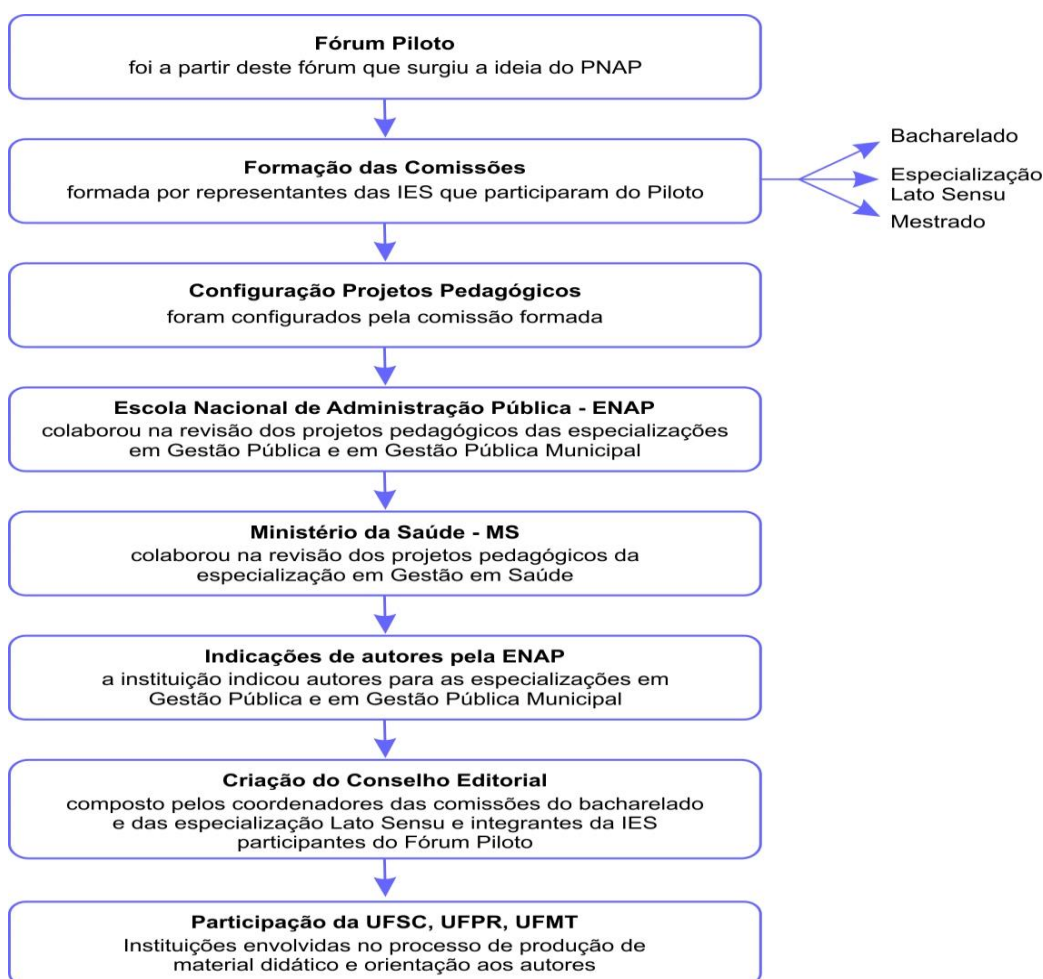
O Programa é aplicado de forma comum por todas as IPES que a ele aderem, com o projeto pedagógico de cada curso, carga horária e materiais didáticos comuns, produzidos nacionalmente, pretendendo assim manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada Instituição, que oferta os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região (CAPES, 2012a).

Segundo a CAPES (2012a), a produção coletiva e uniforme dos materiais, possibilita ao corpo docente das IPES uma dedicação maior ao processo de gestão acadêmica dos cursos, eleva o patamar de qualidade do curso e garante o desenvolvimento ininterrupto dos cursos, sempre que possível.

A elaboração dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs), assim como os materiais didáticos mínimos de referência para todas as disciplinas dos cursos (obrigatórias e algumas optativas) foram elaborados por profissionais experientes da área de Administração Pública das diversas instituições, com apoio de equipe

multidisciplinar da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), responsável pelo *design* e projeto gráfico do material, adequando-o à modalidade EaD (SILVA, 2010). Na sequência o material era encaminhado à Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) para ser lido por dois professores da equipe de “revisores didáticos”, que avaliavam o texto em relação a quatro dimensões: estrutura, eficácia para a aprendizagem, desenvolvimento curricular e avaliação (PRETI, 2009). As instituições parceiras e os procedimentos que se seguiram no decorrer da concepção coletiva do PNAP estão indicados na Figura 3.

Figura 3 – Instituições e respectivas atribuições na concepção do PNAP



Fonte: Adaptado de Silva (2010).

O PNAP é composto pelo curso de Bacharelado em Administração Pública, e pelos cursos de Especialização em Gestão Pública, Especialização em Gestão em Saúde e Especialização em Gestão Pública Municipal, que seguem as orientações para os programas da UAB no que se refere às estruturas de organização de aprendizagem, gestão e financiamento, e são ofertados pelas Instituições Públicas

de Ensino Superior (IPES) que aderiram ao Programa, e respectivos polos presencias nos territórios contemplados.

Os PPCs dos cursos apresentados em 2009, no lançamento do Programa, foram atualizados em 2012, considerando as experiências das IPES na oferta dos cursos nos polos de apoio presencial do Sistema UAB. A CAPES/DED facultou o acréscimo de três disciplinas complementares aos projetos pedagógicos dos três cursos de especialização, podendo apresentar um total máximo de 510 horas, caso a IPES optasse por inserir na matriz curricular original de 420 (quatrocentos e vinte) horas, as disciplinas de Introdução a Modalidade EaD, Metodologia da Pesquisa e Monografia. No curso de bacharelado em Administração Pública, foi facultado a inserção das disciplinas de Nivelamento (Introdução a EaD e Matemática Básica) e Trabalho de Conclusão de Curso, passando de 3.000 horas, para 3.120 horas para o aluno (CAPES, 2012a).

Por meio da Portaria n.87, de 26 de abril de 2017 foi instituída nova comissão de apoio à gestão do PNAP, com a finalidade de subsidiar a Diretoria de Educação a Distância da CAPES na formulação de diretrizes, na definição de critérios técnicos e pedagógicos e na condução dos processos de reformulação dos Projetos Pedagógicos de Curso (PPCs) e de atualização e reformulação dos materiais didáticos. A Comissão atuou na proposição, acompanhamento e avaliação de projetos e conteúdos pedagógicos e deliberou sobre questões técnicas afetas aos cursos do referido Programa, manifestando-se por pareceres técnicos conclusivos, atendendo solicitações da Capes. A comissão foi composta por um representante da DED/CAPES, um representante da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e representantes de 5 Universidades (UFSC, UNEB, Unimontes, UFF e UFAM) - (CAPES, 2017).

O curso de bacharelado em Administração Pública (2012) tinha como objetivo central formar profissionais com amplo conhecimento de Administração Pública, capazes de atuarem no âmbito federal, estadual e municipal, administrando com competência as organizações governamentais e não-governamentais, de modo proativo, democrático e ético, tendo em vista a transformação e o desenvolvimento da sociedade e do país.

No novo PPC do Curso (2018), apresentado aos coordenadores de cursos por meio do Ofício Circular n. 43/2019 da DED/CAPES, o bacharelado tem como objetivo formar profissionais com uma visão histórica e interdisciplinar de

Administração Pública capazes de atuar no âmbito federal, estadual e municipal, administrando e assessorando com competência as organizações governamentais e não governamentais, de modo proativo, democrático e ético, tendo em vista a transformação e o desenvolvimento nacional e a construção de uma sociedade igualitária. O novo objetivo agrega elementos novos como a visão histórica e interdisciplinar da administração pública e a construção de uma sociedade igualitária.

O PPC do curso está pautado na observância aos dispositivos legais e dispositivos regimentares Institucionais, entre eles: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394/1996); Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) do Curso de Administração, Bacharelado (Resolução CNE/CES n. 4 de 13.07.2005); Dispositivos legais e orientações do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); Diapositivos da Universidade Aberta do Brasil (UAB); e dispositivos legais de cada IPES (CAPES, 2018a).

A estrutura curricular do curso contempla disciplinas cujos conteúdos, de formação básica, profissional e complementar, revelam as inter-relações das dimensões da realidade público-privado, nacional-internacional e das esferas federal, estadual e municipal, numa perspectiva histórica e contextualizada de sua aplicabilidade no âmbito das organizações e do meio, utilizando tecnologias inovadoras; e comprometem-se com os valores públicos e o desenvolvimento nacional, assim como com a redução das desigualdades e o reconhecimento dos desafios derivados da diversidade regional e cultural (CAPES, 2018a). No Quadro 7 apresenta-se a estrutura curricular do curso (CAPES, 2012a).

Quadro 7 – Resumo da estrutura curricular do Bacharelado em Administração Pública

continua

BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA			
Carga horária total: 3.000 horas (matriz original)			
Conteúdos	Créditos	Carga horária	%
Disciplinas Obrigatórias	160	2.400	80
Conteúdos de Formação Básica - Introdução à Economia; Sociologia Organizacional; Economia Brasileira; Psicologia Organizacional; Filosofia e Ética; Ciência Política; Contabilidade Geral; Macroeconomia; Contabilidade Pública; Instituições de Direito Público e Privado; Legislação Tributária e Comercial; Direito Administrativo; Negociação e Arbitragem; Auditoria e Controladoria; e Políticas Públicas e Sociedade.	56	840	28

BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA Carga horária total: 3.000 horas (matriz original)			
Conteúdos	Créditos	Carga horária	%
Disciplinas Obrigatórias	160	2.400	80
Conteúdos de Formação Profissional - Teorias da Administração I e II; Organização, Processos e Tomada de Decisão; Elaboração e Gestão de Projetos; Orçamento Público; Administração Estratégica; Teorias da Administração Pública; Teoria das Finanças Públicas; Planejamento e Programação na Administração Pública; Gestão de Pessoas no Setor Público; Gestão de Operações e Logística I e II; Sistemas de Informação e Comunicação no Setor Público; Tecnologia e Inovação; Gestão da Regulação; Relações Internacionais; e Gestão Ambiental e Sustentabilidade.	62	930	31
Conteúdos de Formação Complementar - Informática para Administradores; Redação Oficial; Metodologia de Estudo e de Pesquisa em Administração; Língua Brasileira de Sinais (LIBRAS); Seminário Integrador, Seminário Temático I, II e III; Seminário Temático I, II, III e IV das Linhas de Formação I, II e III.	20	300	10
Conteúdos de Estudos Quantitativos e suas Tecnologias - Matemática para Administradores; Estatística Aplicada à Administração; Matemática Financeira e Análise de Investimentos, além de conteúdos transversais apresentados em outras disciplinas.	12	180	06
Conteúdos das Disciplinas Eletivas - integrarão um dos Conteúdos de Formação descritos acima, de acordo com as respectivas ementas, a critério e cada IPES.	10	150	05
Disciplinas Optativas	12	180	06
Estágio Supervisionado	20	300	10
Atividades Complementares	08	120	04
Carga horária total do Curso	200	3.000	100

Fonte: CAPES (2012a).

No novo PPC do bacharelado em Administração Pública, houve modificações na distribuição dos créditos e carga horária das disciplinas. A carga horária das disciplinas obrigatórias passou de 2.440 horas (80%) para 2.610 horas (82%) do total do curso (3.120). O Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é de inclusão obrigatória neste projeto, de acordo com o artigo 6º, inciso XI, das DCNs do Bacharelado em Administração Pública, podendo ser elaborado nas modalidades: monografia, artigo científico, relatório técnico ou de pesquisa e projetos de intervenção, centrados em área técnico-prática ou de formação profissional.

No Quadro 8 é demonstrado um comparativo do resumo da distribuição de carga horária entre os PPC (2012) e o novo PPC (2018), no qual podem ser observadas tais modificações.

Quadro 8 – Comparação do resumo de distribuição de carga horária – PPC/2012 e PPC/2018

Conteúdos por Área	PPC/2012			PPC/2018		
	Créditos	Carga horária	%	Créditos	Carga horária	%
Disciplinas Obrigatórias	160	2.400	80	174	2.610	82
Conteúdos de Formação Básica (FB)	56	840	28	46	690	22
Conteúdos de Formação Profissional (FP)	62	930	31	118	1.770	56
Conteúdos de Formação Complementar (FC)	20	300	10	06	90	03
Conteúdos de Estudos quantitativos e suas tecnologias (EQT)	12	180	06	-	-	-
Conteúdos das Disciplinas Eletivas	10	150	05	04	60	02
Disciplinas Optativas	12	180	06	6	90	03
Conteúdos de Formação Complementar	08	120	04	-	-	-
Disciplina Optativa	04	60	02	06	90	03
TCC	-	-	-	08	120	04
Estágio Supervisionado	20	300	10	12	180	06
Atividades Complementares	08	120	04	08	120	04
Carga Horária Total do Curso	200	3.000	100	208	3.120	100

Fonte: CAPES (2012a, 2018a).

Na nova matriz curricular do Curso foram incluídas disciplinas importantes voltadas para a formação na área da administração pública, entre elas: Administração Pública Brasileira; Análise e Avaliação de Políticas Públicas; Cidadania e Direitos Sociais no Brasil; Estratégia nas Organizações Públicas; Gestão do Conhecimento; Gestão de Projetos Públicos; Gestão Social e Participação Popular; Governo Eletrônico; Inovação na Administração Pública; Marketing e Sociedade; Métodos e Técnicas de Estudos; e Responsabilidade Social e Terceiro setor. Além dessas novas disciplinas, para a formação integral do profissional da Administração Pública, há também, na estrutura curricular do curso, as disciplinas Temas Contemporâneos na Gestão Pública, com as ementas a serem definidas por cada IPES, para que possam ser tratadas questões emergentes, regionais e de atualização relacionadas à gestão pública.

Os cursos de Pós-graduação *Lato Sensu* - Especialização do PNAP (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde), tem por objetivo a qualificação de pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais, conforme o Projeto Pedagógico de cada curso. Nos PPCs (2012) os cursos com carga horária de 420 horas cada um (matriz original) e duração de 18 meses, eram estruturados por um conjunto de disciplinas, dividida em dois módulos pedagógicos: um módulo básico comum composto por sete disciplinas, de 30 horas,

perfazendo um total de 210 horas; e um módulo específico por área de concentração com carga de 210 horas. O módulo básico dos cursos era composto pelas seguintes disciplinas: Estado, Governo e Mercado; O Público e o Privado na Gestão Pública; Desenvolvimento e Mudanças no Estado brasileiro; Políticas Públicas; Planejamento Estratégico Governamental; O Estado e os Problemas Contemporâneos; e Indicadores Socioeconômicos na Gestão Pública.

Nos PPCs atuais (CAPES, 2018b), a estrutura curricular permanece organizada em dois módulos (básico e específico). O módulo básico comum aos três cursos de especializações é composto por seis disciplinas/atividades de 30 horas cada, perfazendo um total de 180 horas. Foram incluídas neste módulo a disciplina de Política e Sociedade, Gestão Pública e Metodologia de Pesquisa, bem como sendo contemplado no rol destas disciplinas o TCC. No Quadro 9, é demonstrado a composição do módulo básico, com as respectivas disciplinas.

Quadro 9 – Módulo básico dos Cursos de Especializações do PNAE – PPC/2018

Ordem	Disciplinas/Atividades	Carga horária
01	Introdução a EaD	30
02	Política e Sociedade	30
03	Políticas Públicas	30
04	Gestão Pública	30
05	Metodologia de Pesquisa	30
06	TCC	30
	Total de horas	180

Fonte: CAPEES (2018b).

O módulo específico do curso de Especialização em Gestão Pública (PPC/2012) contemplava as seguintes disciplinas e respectivas cargas horárias: Cultura e Mudança Organizacional (30h); Comportamento Organizacional (30h); Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos (30h); Gestão Operacional (45h); Gestão Logística (30h); e Plano Plurianual e Orçamento Público (45h) (CAPES, 2012b).

O curso de Especialização em Gestão Pública (PPC/2018) que tem como objetivo capacitar os participantes a atuarem como gestores e analistas das políticas governamentais nos seus processos de formulação, implementação e avaliação e nas atividades administrativas e de prestação de serviços das organizações públicas, tem seu módulo específico composto por seis disciplinas, com carga horária de 30 horas ou 45 horas, perfazendo a carga horária de 210 horas, com a

adequação de algumas disciplinas e a inserção de novos conteúdos, conforme demonstrado no Quadro 10:

Quadro 10 – Módulo específico do Curso de Especialização em Gestão Pública do PNAP – PPC/2018

Ordem	Disciplinas/Atividades	Carga horária
07	Orçamento e Finanças Governamentais	30
08	Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos	30
09	Licitações, Contratos e Convênios	30
10	Estrutura, Processos e Arranjos Organizacionais	45
11	Gestão de Pessoas	30
12	Governo Digital	45
	Total de horas	210

Fonte: CAPES (2018b).

No curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (PPC/2012) as disciplinas que compunham a sua matriz curricular, com carga horária de 30 horas cada, eram: Plano Diretor e Gestão Urbana; Gestão Tributária; Gestão de Redes Públicas e Cooperação; Gestão Democrática e Participativa; Gestão Logística; Elaboração e Avaliação de Projetos; e Processos Administrativos (CAPES, 2012c). No novo PPC da Especialização Municipal que objetiva capacitar os participantes a atuarem como gestores e analistas das políticas governamentais no âmbito local, nos seus processos de formulação, implementação e avaliação e nas atividades administrativas e de prestação de serviços das organizações públicas municipais, como pode ser visualizado no Quadro 11, foram reformuladas algumas disciplinas e incluídas outras novas, a exemplo da Gestão da Educação, Gestão da Saúde e Municípios e Arranjos Interfederativos, consideradas importantes para os gestores municipais, diante da complexidade das demandas hoje colocadas a nível local.

Quadro 11 – Módulo específico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal do PNAP – PPC/2018

Ordem	Disciplinas/Atividades	Carga horária
07	Município e Arranjos Interfederativos	30
08	Gestão Tributária e Orçamento Municipal	30
09	Desenvolvimento Urbano	30
10	Gestão da Saúde	30
11	Gestão da Educação	30
12	Licitações, Contratos e Convênios	30
13	Planejamento Estratégico e Gestão de Projetos	30
	Total de horas	210

Fonte: CAPES (2018c).

Já a matriz curricular do curso de Especialização de Gestão em Saúde (PPC/2012) era composta pelas seguintes disciplinas: Políticas de Saúde: fundamentos e diretrizes do SUS (30h); Gestão da Vigilância à Saúde (30h);

Organização e Funcionamento do SUS (60h); Gestão dos Sistemas e Serviços de Saúde (60 h); e Gestão Logística em Saúde (30h) - (CAPES, 2012d).

Por fim, o Curso de Especialização em Gestão da Saúde, que tem como objetivo contribuir para a qualificação de profissionais de nível superior na gestão de serviços públicos de saúde, na sua reestruturação passou a ter no seu módulo específico seis disciplinas, com a inclusão de apenas a disciplina de Gestão do Trabalho em Saúde (30h), conforme pode ser observado no Quadro 12.

Quadro 12 – Módulo específico do Curso de Especialização em Gestão em Saúde do PNAP – PPC/2018

Ordem	Disciplinas/Atividades	Carga horária
07	Políticas de Saúde: fundamentos e diretrizes do SUS	30
08	Organização e Funcionamento do SUS	45
09	Gestão dos Sistemas e Serviços de Saúde	45
10	Gestão da Vigilância à Saúde	30
11	Gestão Logística em Saúde	30
12	Gestão do Trabalho em Saúde	30
	Total de horas	210

Fonte: CAPES (2018d).

Os materiais de apoio dos cursos do PNAP inicialmente foram elaborados pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), atualmente, a elaboração dos novos materiais didáticos está a cargo da Universidade do Estado de Pernambuco (UPE). Por meio do Edital n. 8/2020 do Núcleo em Educação a Distância (NEAD) da UPE, tornou-se público o Processo Seletivo Simplificado para Contratação Temporária, de recursos humanos, para atuarem na equipe técnica de apoio à elaboração de materiais didáticos (coordenador geral, avaliador de currículos, administrativos, profissional de informática, *desing* instrucional, *web designer*, revisor de língua portuguesa, bibliotecário/normalizador, ilustrador/diagramador, analista de infraestrutura e de suporte), destinados ao Curso de Bacharelado em Administração Pública do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP). Já a seleção de autores, para a elaboração de materiais didáticos para o PNAP, é por meio do Edital n. 11/2020/NEAD/UPE.

4.6 AVALIAÇÃO DO CONTEXTO POLÍTICO, SOCIOECONÔMICO E INSTITUCIONAL DO PNAP

O contexto de criação do PNAP (2009) foi durante um governo de esquerda que conforme visto seguiu uma orientação neoliberal na política econômica, mas

ainda assim incentivou sobremaneira a criação de novas universidades federais, todas localizadas em cidades interioranas e abertura de novos *campi* no interior dos estados no âmbito dos projetos de expansão pactuados com MEC por intermédio do Reuni. A política de expansão extensiva e intensiva neste período de governo tinha por objetivo reduzir as distâncias geográficas e as desigualdades da educação superior em termos regionais, e a educação a distância foi defendida como uma alternativa indispensável e justificada para tal, tendo acontecida fortemente e impulsionada pela agenda governamental no período de 2003 a 2006.

Em relação à educação na modalidade EaD, como estratégia para a expansão da educação superior, como diversificação institucional, são também respostas às orientações dos organismos internacionais, que apregoaram esse formato de expansão, tendo em vista o cenário de reorganização do sistema educacional do país. No entanto, a adoção da EaD é uma estratégia de baixo custo para o maior alcance de beneficiários, além da possibilidade de compartilhar uma infraestrutura pública de ensino superior de qualidade, presente em regiões centrais, como em regiões periféricas sem acesso à educação.

Além da expansão das instituições de ensino superior públicas, o governo Lula manteve as políticas de incentivo ao setor privado com o Prouni, que investe recurso público em instituições de ensino superior privadas para ocupar vagas ociosas, e ainda fornece benefícios fiscais, o que rendeu uma expressiva e maior quantidade de matrículas nessas instituições em relação às públicas. A consolidação do Fies também contribuiu para a expansão da educação superior. Diante do exposto, pode-se afirmar o enfoque da inclusão social, com ênfase à educação no contexto de surgimento do PNAP, e sua importância na agenda governamental.

A oficialização do PNAP ocorreu no segundo mandato do governo Lula, no ano seguinte à crise financeira mundial de 2008 (subprimes), ao mesmo tempo em que foram implantadas medidas no Brasil para combater os impactos negativos provenientes da crise financeira internacional.

As origens do Programa remetem-se ao Curso Piloto de Graduação em Administração (2006), realizado pela extinta Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e pelo Banco do Brasil, voltado para a capacitação de seus gestores em todo o país. Essa articulação se deu no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação. O projeto-piloto (Curso de graduação em Administração) não só deu origem ao PNAP em 2009, como foi o primeiro curso ofertado no âmbito do Sistema

UAB, ou seja, foi um modelo precursor da UAB, com financiamento do Banco do Brasil.

O Sistema Universidade Aberta do Brasil, foi criado por meio do Decreto 5.800 de 2006, que formalizou o conjunto de ações que vinham sendo desencadeadas pelo Estado, em torno do Sistema. Segundo Lacé (2014), até sua institucionalização aconteceu um percurso histórico de continuidades e descontinuidades, cujo tensionamento central foi pautado entre os interesses do poder público e os interesses dos grupos privados, somando-se nesse meio ainda, os interesses das agências multilaterais.

O projeto piloto para o curso de Administração serviu como referência para a criação do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), que foi concebido para ofertar o curso de Bacharelado em Administração Pública e três especializações na área pública (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde). Por meio de um Fórum, coordenadores das IPES, com supervisão da SEED/MEC e da CAPES, reuniam-se trimestralmente para avaliação de todo processo que envolvia a realização do curso e, principalmente para socialização das experiências para garantir a qualidade do curso.

Foi no âmbito deste Fórum que nasce o PNAP, e para sua estruturação em termos dos Projetos Pedagógicos dos Cursos e respectivos materiais didáticos, somam-se outras instituições neste trabalho coletivo e participativo.

Toda política pública, busca em seu bojo o enfrentamento, minimização ou mesmo a solução de uma demanda pública, quer seja na saúde, na educação, na habitação, na gestão pública, ou em qualquer outra área de sua atuação, visando modificar um determinado contexto, a partir de programas, projetos e rotinas que efetivem uma transformação na realidade da população para qual se objetiva direta ou indiretamente a política (SILVA, 2013).

Analisando os conteúdos dispostos na Justificativa, Objetivos e Concepção do Programa Pedagógico dos cursos PNAP, observou-se que o Programa foi concebido, visando o fortalecimento da administração pública, tendo em vista a transformações nas últimas décadas que a administração pública brasileira passou, em especial, o processo de descentralização das políticas públicas em direção as administrações subnacionais, a partir da Constituição Federal (1988), que trouxeram e trazem demandas gerenciais complexas aos estados e municípios, em particular para os municípios de médio e pequeno porte, e a necessidade da gestão dos

processos e das atividades relacionadas às funções desempenhadas pelos servidores estatais, em face destas novas atribuições inerentes ao processo de descentralização.

Neste sentido pode-se afirmar que a qualificação de gestores públicos, de profissionais do terceiro setor, e/ou mesmo representantes da sociedade, como é o caso da formação e especialização propiciada pelos cursos do PNAP que estamos focalizando, é necessária para o desenvolvimento das políticas públicas, sejam políticas meio ou finalísticas, as quais representam condições essenciais para o alcance de uma gestão pública de qualidade e que atenda as demandas da população de forma coletiva, com o constante cuidado com as legislações vigentes. Gestores públicos, que compreendam todo o conjunto de atribuições, responsabilidades e obrigações inerentes à sua função é condição necessária para uma administração que atenda aos anseios da coletividade.

Como vimos o contexto político no governo em que foi concebido o PNAP é mesclado por orientações diferentes (híbrida) no que diz respeito à representação política, encontra-se a ideologia política que se caracteriza pela defesa de uma maior igualdade social, ao mesmo tempo em que a política econômica tem orientação neoliberal. Essas ideologias distintas podem ser observadas nas justificativas dos PPCs, bem como na estrutura curricular dos Cursos, que visam o fortalecimento da administração pública, para a construção de um Estado promotor de inclusão social, por meio da administração pública de cunho gerencial.

Em particular no PPC do bacharelado em Administração Pública, nota-se o predomínio da formação empresarial, assim como muitas das disciplinas consideradas da área pública são aplicações de técnicas e métodos tradicionais da área empresarial, como Planejamento e Programação na Administração Pública (Administração da Produção) e Gestão da Qualidade no Setor Público (Administração da Qualidade), possivelmente pela sua concepção partir de uma experiência voltada para área empresarial.

Na atualização dos PPCs do Programa, que também se deu de forma coletiva e participativa e que foram apresentados aos coordenadores de curso ao final de 2019, verifica-se a inserção de disciplinas, que evidenciam na sua ementa valores com a democracia, o bem comum, a cidadania, a participação social, e a inclusão.

O enfoque pedagógico dos cursos do PNAP apresenta uma estrutura curricular previamente definida, padronizada a nível nacional, mas com a possibilidade de inserção de disciplinas pela IPES, bem como complementações ao material pedagógico recebido por meio da inclusão de referências complementares.

Na estrutura curricular do curso de bacharelado em Administração Pública são previstas duas disciplinas eletivas (obrigatórias) para que as IPES tratem de questões emergentes, regionais e de atualização relacionadas à gestão pública, para o enriquecimento cultural e à demanda regional.

Os dados levantados e aferidos revelaram que houve uma significativa ampliação das matrículas em nível superior no país, via Sistema UAB, até o ano de 2015, no ano de 2011 foram 135.135 alunos ingressantes e no ano de 2015 ingressaram 568.366 (Tabela 4). Dentre esses alunos ingressantes, cerca de 17% corresponde aos dos cursos do PNAP, segundo a CAPES.

No começo do ano de 2015, o Sistema UAB, que oferta os cursos do PNAP sofreu um grande corte orçamentário, o que afetou diretamente a vigência dos cursos em andamento e, por consequência, a abertura de novos cursos, além disso, em março de 2015 a Diretoria de Educação a Distância da CAPES lançou novos parâmetros para o custeio de bolsas, fato que gerou significativas mudanças na gestão dos cursos vigentes.

No final de 2014 foi lançado o Edital n. 75/2014 pela CAPES para oferta de cursos no âmbito do Sistema, com proposta de oferta de até 250.000 vagas novas em cursos superiores na modalidade a distância, para serem preenchidas por alunos das proponentes no período de 01 de julho de 2015 a 30 de junho de 2016. Das 250 mil vagas previstas foram aprovadas somente 187.717, sendo 98.433 (54%) para a formação inicial e 84.284 (46%) para formação continuada, e destas para cursos na área da administração pública (PNAP), 12.235 (7%) para o bacharelado em Administração Pública e 29.646 (16%) para os cursos de especializações (CAPES, 2106). Salienta-se que, em 2015, havia a previsão de matrícula de parte das vagas aprovadas no âmbito do Edital 75/2014, entretanto a admissão de novos alunos não pode ser concretizada, e foi reprogramada para os dois anos seguintes. Nesse período, o país passava por um contexto político crítico, que vinha afetando todas as áreas sociais, inclusive a educação superior pública. Em 2018, é lançado o Edital n. 05/2018 pela CAPES, com a previsão de 100.000 vagas a serem preenchidas entre julho de 2018 a dezembro de 2019, sendo que destas, no mínimo 75% são para os

para cursos da área de Formação de Professores e demais profissionais do magistério, e as demais para outras áreas incluindo o PNAP.

No ano de 2016, após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff e já no governo do presidente interino – Michel Temer com objetivo de organizar os gastos públicos aponta a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241, que cria um teto e congela as despesas dos gastos públicos federais por até 20 anos, aprovada em dezembro de 2016, que tem impactos na educação superior do país.

Depois ocorreu uma estagnação de recursos destinados ao Sistema UAB e, houve até uma sinalização de interrupção de sua continuidade para o ano de 2019, segundo documentos oficiais. Isso ocorreu devido aos cortes de gastos públicos, especialmente no campo educacional, decorrentes das medidas do governo interino de Michel Temer (2016- 2018).

O PNAP, ofertado no âmbito do Sistema UAB, não possui um modelo de avaliação específico, uma vez que está sujeito a avaliações distintas, previstas em legislações vigentes, tais como: avaliação da instituição do ensino superior, composta de dimensões e vários itens, além da autoavaliação (realizada por uma Comissão Própria de Avaliação - CPA) e de uma avaliação in loco, realizada por uma equipe de avaliadores indicados pelo INEP; avaliação de cada um dos cursos ofertados; avaliação de desempenho acadêmico dos estudantes realizada por meio do Exame Nacional dos Estudantes (ENADE), previsto na Lei n. 10.861/2004 e regulamentado pela Portaria n. 2.051/2004; avaliação dos Polos de Apoio Presencial.

A competência para a função de avaliação é exercida conjuntamente pelo Ministério da Educação (MEC), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), regulamentado pelo Decreto MEC n. 5.773 de 09 de maio de 2006, dispõe sobre o exercício da função de avaliação das instituições e cursos de nível superior no sistema federal de ensino, tem por atribuições a avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.

A compreensão sobre o contexto político, socioeconômico e institucional do PNAP se fez necessário, compreendendo o programa em avaliação como parte de

um conjunto de ações que tem implicações sociais, políticas, culturais e econômicas sobre a população atingida. Ao refletirmos sobre as políticas públicas, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes, principalmente quando se focaliza àquelas denominadas políticas sociais, como: educação, saúde, habitação, entre outras.

Segundo Rodrigues (2011) ao analisarmos uma política pública, faz-se necessário uma compreensão conceitual com relação ao que seja política pública, como a mesma é elaborada, em que contexto, levando em consideração o momento político, as condições socioeconômicas, e articulações em esfera local, regional e nacional. Nessa direção, Hofling (2001) afirma que o entendimento acerca da concepção de Estado e de política pública é fundamental, pois visões diferentes de Estado e política pública originam projetos diferenciados de intervenção.

5 A IMPLANTAÇÃO DO PNAP COMO AÇÃO DOS AGENTES LOCAIS PROMOTORES DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO

Nesse capítulo, em diálogo com o capítulo anterior, que caracterizou o contexto político, econômico, social e institucional do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, serão analisados os dados apresentados à luz das categorias analíticas delineadas no referencial: política social, avaliação de política social e o desenvolvimento regional endógeno.

Inicia com a discussão sobre o Programa dentro de um conjunto maior de ações e políticas consideradas como política social, àquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais (educação, saúde, habitação, previdência social), por possibilitar a formação do cidadão, assim como propiciar a sua mobilidade social. Em seguida a discussão se pauta na trajetória do PNAP desde sua implantação em 2009, e finaliza com a análise da implantação do Programa como ação dos agentes locais do desenvolvimento regional endógeno, a partir do foco temporal e territorial, e da percepção dos partícipes do processo de avaliação do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (Coordenadores de Cursos, Coordenadores de Polos Presenciais e Discentes dos Cursos), atendendo ao objetivo específico da pesquisa: discutir o processo de implantação do PNAP como ação dos agentes locais do desenvolvimento regional endógeno.

As discussões fomentadas no capítulo anterior e neste, alinham-se a proposta de avaliação de políticas sociais a partir de quatro eixos (RODRIGUES, 2008): o conteúdo da política e/ou do programa; a análise do contexto de formulação do mesmo; a trajetória institucional; e o espectro temporal e territorial incorporado pela política ou programa. Assim, são apresentados os resultados do estudo de caso e a apresentação e discussão dos dados, mediante a análise de conteúdos, que culminou com a consolidação do objetivo geral da pesquisa que consiste em avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

5.1 PERFIL DOS PARTICÍPES DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO PNAP

Participaram do processo de avaliação do PNAP por meio da pesquisa de campo (questionários *online*), 42 coordenadores de cursos do PNAP e 34 coordenadores de polos presenciais, num total de 76 participantes que aderiram à pesquisa no período de 28 de novembro a 19 de dezembro de 2019. Os coordenadores de cursos do PNAP e coordenadores de polos presenciais são considerados nesta pesquisa como atores locais representantes da região, protagonistas na elaboração de projetos coletivos para a mobilização e viabilização da oferta dos Cursos do PNAP localmente. Responderam aos questionários *online* coordenadores de cursos e coordenadores de polos presenciais de 22 (vinte e dois) Estados brasileiros, demonstrados na Tabela 9. Não houve adesão de partícipes dos Estados do Acre, Amapá, Pará, Roraima e Alagoas.

Tabela 9 – Regiões e Estados dos partícipes da pesquisa de campo

Região	Estado	Coordenadores de Curso	Coordenadores de Polos Presenciais
Norte	Amazonas	1	-
	Rondônia	1	2
	Tocantins	-	1
Nordeste	Maranhão	2	1
	Piauí	2	-
	Ceará	-	3
	Rio Grande do Norte	1	-
	Paraíba	3	1
	Pernambuco	1	1
	Sergipe	2	-
	Bahia	3	1
Centro-Oeste	Distrito Federal	1	-
	Goiás	1	1
	Mato Grosso	2	3
	Mato Grosso do Sul	2	2
Sudeste	Rio de Janeiro	2	-
	Minas Gerais	5	4
	Espírito Santo	1	-
	São Paulo	-	1
Sul	Paraná	8	4
	Santa Catarina	1	7
	Rio Grande do Sul	3	1
	Total	42	34

Fonte: Elaboração da autora (2019).

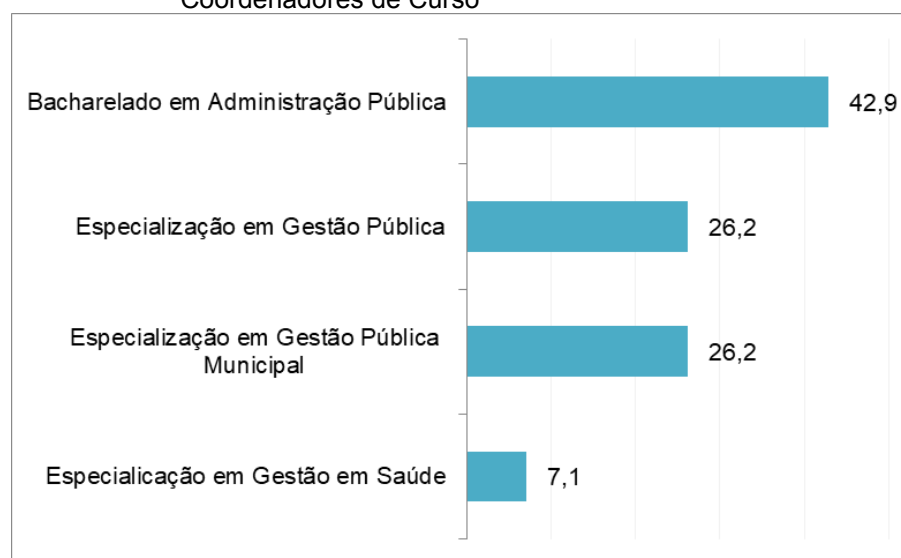
5.1.1 Coordenadores de Curso PNAP

Quanto ao gênero, 54,8% dos respondentes são do sexo feminino e os demais 45,2% do sexo masculino. A faixa etária dos respondentes é entre 26 a 71 anos.

A formação acadêmica em nível de graduação dos respondentes tem a predominância do curso de Administração (50%), seguido pelos cursos de Ciências Econômicas (12,5%), Ciências Contábeis (10%), Direito (5%), Psicologia (2,5%), Licenciatura em Química (2,5%), Engenharia de Alimentos (2,5%), Administração Pública (2,5%), Computação (2,5%), Estatística (2,5%), Enfermagem (2,5%), Engenharia Agrônoma (2,5%) e Desenho Industrial (2,5%). Dos 42 (quarenta e dois) coordenadores de cursos do PNAP, 76% (setenta e seis por cento) têm doutorado ou pós-doutorado.

A maior parte dos coordenadores de curso que respondeu à pesquisa é do curso de bacharelado em Administração Pública (42,9%), na sequência os cursos de especialização em Gestão Pública e Gestão Pública Municipal (26,2%) dos coordenadores em cada curso, e do curso especialização em Gestão em Saúde (7,1%) dos partícipes, dados que podem ser visualizado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Percentual de Cursos dos coordenados pelos partícipes – Coordenadores de Curso



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Com relação ao tempo de atuação como coordenador de curso do PNAP, 43% dos respondentes estão nesta função há menos de 2 anos, 35,7% entre 2 a 4 anos, 14,4% entre 4 a 6 anos, e 21,6% acima de 6 anos de atuação como coordenador de curso do Programa. Dentre os respondentes, poucos atuavam como

coordenadores de cursos na implantação do PNAP, ou seja, somente 11,9% participaram da sua implantação na IPES que atua, mediante avaliação dos materiais didáticos, participação dos fóruns e na revisão da matriz curricular dos cursos, discussão dos projetos juntos a CAPES e planejamento e implementação do curso.

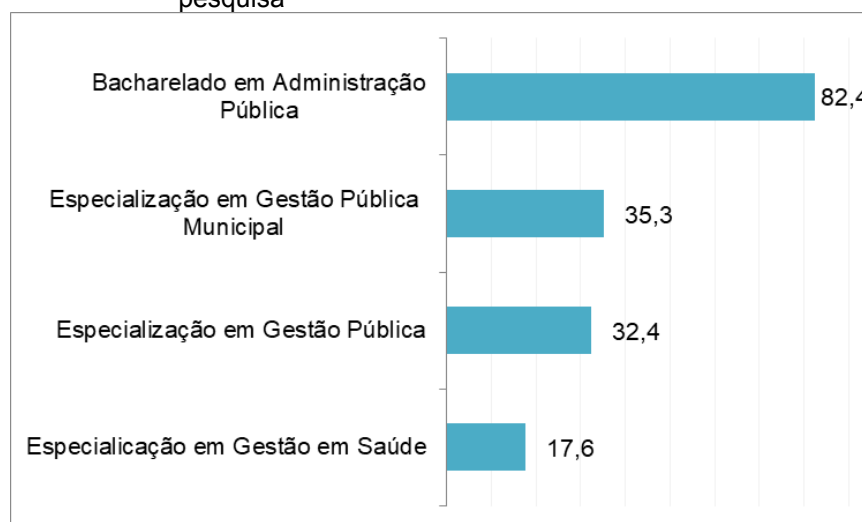
5.1.2 Coordenadores de Polos Presenciais

Quanto ao gênero 79,4% dos respondentes são do sexo feminino, enquanto que 20,6% são do sexo masculino. A faixa etária dos respondentes está entre 34 e 61 anos.

A Graduação em Pedagogia corresponde a 37,7% da formação acadêmica dos respondentes, seguido pela graduação em Letras (17,4%) e demais graduações em artes, filosofia matemática, educação física, história, entre outras licenciaturas.

Em relação aos cursos do PNAP ofertados nos Polos Presenciais dos respondentes, 82,4% ofertam o curso de bacharelado em Administração Pública, 35,3% o curso de especialização em Gestão Pública Municipal, 32,4% o curso de especialização em Gestão Pública, e 17,6% o curso de especialização em Gestão em Saúde, conforme se visualiza no Gráfico 2. Pelos dados apresentados observa-se que um polo presencial pode ofertar mais que um curso do Programa.

Gráfico 2 – Percentual dos cursos ofertados nos polos presenciais relativos aos coordenadores de polos que aderiram à pesquisa



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Com relação ao tempo de atuação como coordenador de polo, 17,5% dos respondentes estão nesta função há menos de 2 anos, 29% entre 2 a 4 anos, 29%

entre 4 a 6 anos, 8,7% entre 6 a 8 anos e acima de 8 anos (14,5%) dos respondentes. Aliado a esse fator, destaca-se ainda o fato de 70,6% dos participantes da pesquisa terem declarado que tiveram experiências em EaD anterior à coordenação do polo, destes 47,1% como alunos, 32,4% como tutores, e 5,9% como conteudistas.

Os polos presenciais dos quais os respondentes coordenam, têm como mantenedor o Município (73,5%), enquanto 26,5% são mantidos pelo Estado.

5.1.3 Discentes

Contribuindo para a avaliação do PNAP, neste estudo foram utilizados dados obtidos em pesquisa realizada pela Diretoria de Educação a Distância da CAPES com os discentes do Sistema Universidade Aberta do Brasil: Resultados da Pesquisa com os estudantes do Sistema UAB (CAPES, 2018e).

A pesquisa realizada com os discentes (estudantes do Sistema UAB) coletou amostras em 3.593 (65%) municípios brasileiros, com objetivo de conhecer os processos que envolvem o sistema de ensino a distância (fatores acadêmicos, fatores pessoais e fatores tutoriais), na visão do estudante.

Dos 46.459 questionários finalizados, em 9.161 (19,7%) casos foram identificados como estudantes do PNAP. As regiões Centro-Oeste (30%), Norte (22%) e Sul (21,2%) alcançaram índices acima da média nacional, seguida das regiões Nordeste (18, 8%) e Sudeste (18,3%), que ficaram abaixo da média aferida em 19,7%.

5.2 O PNAP COMO PROGRAMA SOCIAL

Desenhada como um direito social inalienável da pessoa humana, a educação é um poderoso instrumento de construção sociocultural. A Constituição Federal do Brasil de 1988, artigo 205, estabelece 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).

A educação é entendida como uma política social, que visa concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade, direitos estes amparados por lei e

pautados no princípio da igualdade. Höfling (2001) considera que o Estado deve priorizar políticas públicas universalizantes, que garantam o acesso das classes populares ao conhecimento, visando a redução das desigualdades sociais. Segundo a autora, as políticas sociais necessitam estar em sintonia com as demandas da sociedade civil, para que sejam construídos direitos sociais básicos (saúde, educação, saneamento, entre outros).

No ensino superior, o governo federal a partir de 2005 tem o protagonismo de expandir e interiorizar o ensino superior para a sociedade através da educação a distância (EaD), que vem como uma possibilidade de fazer a disseminação da educação em locais que seria difícil de levar o conhecimento, visto que o Brasil é um país geograficamente extenso, com grandes dificuldades de infraestrutura, o que impossibilita a educação no modelo tradicional (presencial).

A Educação a Distância como uma ação das políticas públicas implementadas pelos governos (Federal, Estadual, Municipal) busca o atendimento de uma educação crescente, inclusiva, com foco no desenvolvimento humano e regional do país, perspectiva esta que pode ser referendado por Hofling (2001, p.31) quando diz que “políticas públicas entendidas como ‘o estado em ação’, implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

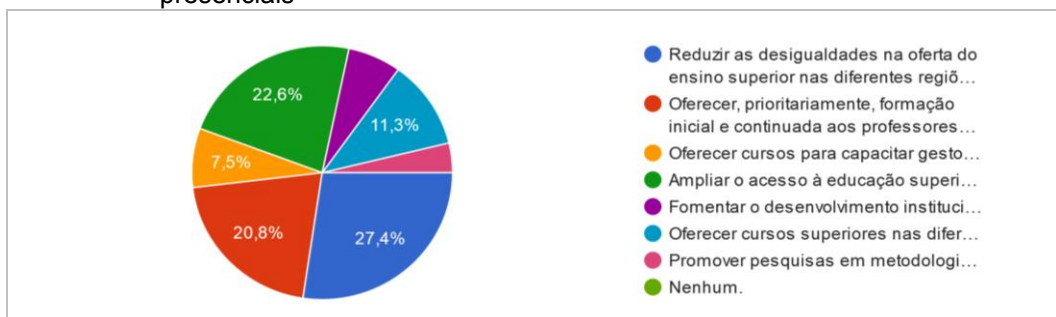
Neste contexto, em 2006 é instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil, considerado como uma política pública educacional na seara das políticas sociais, de grande envergadura para a Educação a Distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País (BRASIL, 2006).

O Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), instituído em 2009, é uma ação pública de formação vinculada ao Sistema Universidade Aberta, ofertada em nível nacional na modalidade de educação a distância (EaD), com o objetivo central de formar e qualificar pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais, possibilitando que esses gestores intervenham na realidade social, política e econômica, contribuindo para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal (CAPES, 2009).

Para os Coordenadores de Polos onde são ofertados os cursos do Sistema UAB, que responderam ao questionário, dos objetivos propostos pelo Sistema, por

ordem de efetividade, os três mais alcançados foram: reduzir as desigualdades na oferta do ensino superior nas diferentes regiões do país (27,4%); ampliar o acesso à educação superior pública (22,6%); e oferecer, prioritariamente, formação inicial e continuada aos professores da educação básica (20,8%). Enquanto os objetivos menos alcançados foram: oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento (11,3%); oferecer cursos para capacitar gestores da educação básica (7,5%); fomentar o desenvolvimento institucional para a EaD (6,6%); e promover pesquisas em metodologias inovadoras apoiadas em tecnologia da informação e comunicação (3,8%). Tais dados podem ser visualizados no Gráfico 3.

Gráfico 3 – Objetivos do Sistema UAB alcançados, na visão dos Coordenadores de polos presenciais



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Ainda em relação à finalidade do Sistema UAB, 94,1% dos coordenadores de polos presenciais respondentes, afirmam que a UAB, bem como os cursos do PNAP, possibilitaram a redução das desigualdades na oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país, tendo como justificativa para tal afirmativa questões como:

Possibilita o acesso de pessoas que não tinham condições de deslocamento até uma Universidade presencial (CP4).

Oportuniza que pessoas em localidades sem IPES e sem possibilidade de deslocamento diário para estudar, tenham formação superior de qualidade (CP3).

Oportuniza a formação de quem não teria condições de deslocamentos e afins (CP5).

A UAB rompeu barreiras físicas e espaciais, isto é uma forma de democratizar o ensino superior (CP6).

Através da UAB localidades que não têm acesso a IPES, podem qualificar e aperfeiçoar os profissionais da região e de fora também (CP7).

Amplia as possibilidades para todas as regiões (CP8).

A UAB chegou a cidades pequenas e isto se repetiu em todas as regiões do país a exemplo da minha com 7.500 habitantes, atendendo alunos de toda a região, assim como alunos de diversas capitais (CP10).

Difícilmente quem possui família e atividade na região do Polo, seja no setor público ou privado, teria condições de abrir mão para estudar em outras localidades e/ ou em outras modalidades, tão pouco aqueles alunos que saem do ensino médio e têm dificuldade financeira para buscarem o ensino em grandes centros, o que faz do Polo e da oferta de cursos oportunidade única, que reduzem a desigualdade de oferta de ensino superior nas regiões mais longínquas (CP12).

Oportunidade para todos que tem interesse em se qualificar profissionalmente (CP13).

É uma via de acesso ao conhecimento dos administradores públicos que concluem o curso, com qualidade; porque cada região do país tem a sua especificidade (CP14).

Oportunizar aos indivíduos que moram em locais que não possuem IPES próximas, assim como aqueles que não possuem recursos financeiros para ingressar no ensino superior em instituições privadas (CP18).

Trouxe a possibilidade de cursos para regiões onde isso não era possível (CP19).

Por fim toda e qualquer oferta de ensino superior público já é, por si só, uma forma de reduzir desigualdades e em se tratando de EaD, esse benefício é potencializado, pois permite àqueles que trabalham uma melhor organização de tempo e participação (CP22).

Educação é fundamental para redução da desigualdade (CP27).

O polo onde atuo abrange uma região de 12 municípios, onde somente aqui tem este curso público, gerando oportunidades antes impossíveis para a população local (CP28).

Por meio de cursos na metodologia EaD e a criação de polos de apoio presencial em diferentes regiões do país, todas as camadas sociais passaram a ter acesso à educação superior (CP35).

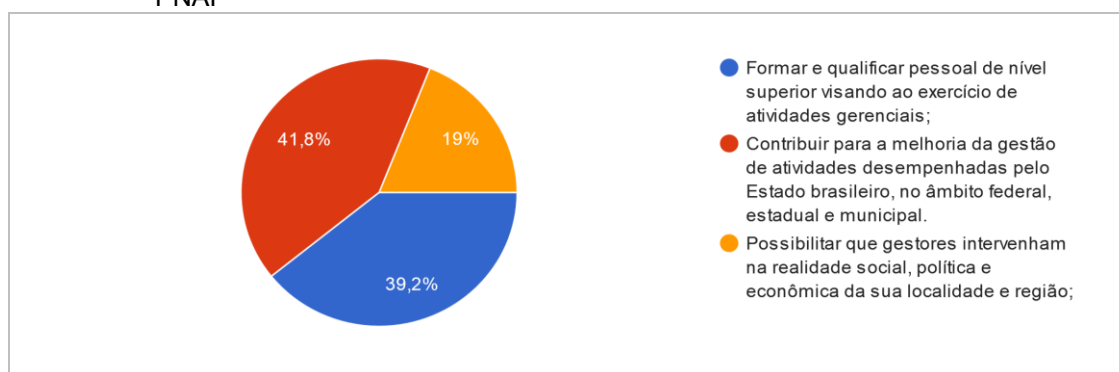
A interiorização dos cursos da UAB facilita o acesso e oportuniza formação igualitária para todas as regiões brasileiras (CP37).

Dessa forma, com base nos respondentes, pode-se afirmar que a EaD possibilita às pessoas que moram longe dos grandes centros nos quais se mantêm as universidades, faculdades e outros centros de excelência em ensino superior, o acesso a cursos e programas de graduação, pós-graduação, de extensão e sequencias, gratuito, com a qualidade das IPES e que socialmente desempenha um papel importante para o crescimento do país, possibilitando a formação e qualificação profissional especializada.

Retomando os objetivos do PNAP em termos de “a) Formar e qualificar pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais; b) Contribuir para melhoria das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro [...]; c) Possibilitar que gestores intervenham na realidade social, política e econômica da sua localidade e região”, na pesquisa realizada com os Coordenadores de Cursos do PNAP e Coordenadores de polos Presencias foram levantadas questões quanto ao atingimento dos seus objetivos. Na visão dos coordenadores de cursos que

responderam à pesquisa (Gráfico 4) dos objetivos propostos ao PNAP, os dois mais atingidos foram: formar e qualificar pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais (41,8%), e contribuir para a melhoria da gestão de atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal (39,2%). Na opinião dos coordenadores o objetivo menos atingido foi o de possibilitar que os gestores intervenham na realidade social, política e econômica da sua localidade e região (19%).

Gráfico 4 – Percepção dos coordenadores de curso quanto ao atingimento dos objetivos do PNAP



Fonte: Elaboração da autora (2019).

De acordo com a visão dos Coordenadores de Polos Presenciais, os dois objetivos mais atingidos do PNAP também foram o de formar e qualificar pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais (41,2%), e o de contribuir para a melhoria da gestão de atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro no âmbito federal, estadual e municipal (41,2%), enquanto o objetivo menos atingido também foi o que visa possibilitar que gestores intervenham na realidade social, política e econômica da sua localidade e região (17,6%).

Como observamos, tanto na visão dos coordenadores de cursos, bem como dos gestores de polos presenciais, o objetivo menos cumprido do PNAP é o que visa por meio da formação à intervenção na realidade social, política e econômica da sua localidade e região (19% e 17,6% respectivamente). A educação superior possui uma transversalidade que tem impactos sobre o desenvolvimento econômico e social pretendido, além de intervir sobre a organização social, política e territorial de um país ou região, porém de difícil mensuração.

Por mais que ambos os partícipes da pesquisa apontem que entre os objetivos do PNAP, o menos atingido seja o de possibilitar que gestores intervenham na realidade social, política e econômica da sua localidade e região, os

Coordenadores de Polos Presenciais quando questionados sobre a possibilidade da formação dos alunos por meio do(s) curso(s) do PNAP, propiciar que estes possam intervir nas realidades dos municípios onde os polos presenciais estão inseridos, 97,1% dos respondentes afirmam que sim. Um exemplo desta intervenção apontada por um dos respondentes foi o início do programa de compras sustentáveis na cidade, por meio de iniciativa dos alunos em parceria com diversas instituições: IPES, prefeitura municipal e governo do estado (CP27).

Com base na visão dos Coordenadores de Cursos do PNAP e coordenadores de polos presenciais, fica evidente que o programa vem cumprindo sua finalidade, quanto à formação na área da administração pública, e que tais formações contribuem para o fortalecimento da gestão pública no país, nos diferentes níveis, especialmente no nível local.

O PNAP visa formar gestores públicos, sejam servidores públicos de todas as esferas de governo, funcionários do terceiro setor, ou ainda pessoas com aspirações à função pública, propiciando ter no mercado, novos profissionais voltados a gestão de Administração Pública, como também aperfeiçoar a formação dos servidores públicos que já atuam na área, de modo que possam intervir na realidade social, política e econômica do país, colaborando por uma sociedade mais justa (CAPES, 2009).

No processo seletivo realizado pelas IPES para adesão às vagas do(s) curso(s) do PNAP, os principais critérios utilizados para a seleção dos alunos apontados pelos coordenadores de cursos são: experiência profissional (42,9%), desempenho acadêmico (33,3%), vinculação com a administração pública (31,0%), desempenho acadêmico e vinculação com a administração pública (31%), objetivo com a realização do curso (17,7%), exame de seleção ENEM/SISU e vestibular (9,6%), entres outros.

Na opinião de 69% dos Coordenadores de Curso, o PNAP atinge seu público-alvo, entre os que afirmam tal atingimento, as justificativas destacam:

Atende principalmente a servidores públicos e aqueles interessados na gestão pública ou que prestam serviços públicos sem serem servidores públicos (CC1).

Temos no corpo discente gestores, técnicos e profissionais dos três poderes e lideranças políticas, tanto no nível municipal, quanto estadual e federal que atuam nos municípios, portanto o curso é muito bem focado (CC2).

No caso da especialização, a política atinge o público-alvo, na graduação nem tanto (CC3).

A EaD vai onde o presencial não alcança (CC7).

O processo seletivo privilegia profissionais que atuam na área pública (CC10).

Os cursos do PNAP atingem devidamente os alunos com o perfil definido (CC12).

A política é de alcance (CP17).

O curso é aberto para toda a comunidade, então o extrato é bastante diversificado e isso enriquece a formação (CC24).

A maioria dos alunos é originária do setor público (CC25).

O curso de Gestão Pública Municipal tem atingido seu público (servidores municipais) e de outros níveis, os relatos são muito positivos do impacto do curso no dia a dia de trabalho (CC37).

Já na opinião de 31% dos Coordenadores de Curso o Programa não atinge o público-alvo, ou seja, não há alcance satisfatório, “sendo necessário ainda direcionar as ações para as pessoas que já atuam em organizações públicas e para os principais responsáveis pela gestão pública que não participam do programa” (CC9).

O PNAP tem como beneficiários os estudantes dos Cursos de bacharelado e especializações ofertados na área da administração pública. Na pesquisa realizada pela Capes em 2017, os estudantes dos cursos do PNAP, quando indagados sobre a motivação que levaram à escolha do curso, considerando o total (9.161), para 44,1% dos alunos o principal motivo está relacionado à progressão na carreira, seguido de necessidade de formação (43,8%), afinidade/vocação na área (32,9%), sugestão de amigos e familiares (7,3%), e falta de alternativa (5,1%). Na Tabela 10 são apresentados os motivos pela escolha do curso por regiões do país.

Tabela 10 – Motivos para escolha do Curso do PNAP, na visão dos discentes

Região	Motivos para escolha do curso					
	Total	Necessidade de formação na área que atua	Progressão de Carreira	Afinidade/vocação na área	Sugestão de amigos e familiares	Falta de alternativa
Centro-oeste	950	40,60%	41,60%	29,90%	10,50%	8,40%
Nordeste	2.323	41,00%	41,30%	36,50%	7,10%	5,60%
Norte	371	46,90%	34,20%	28,30%	8,10%	6,20%
Sudeste	3.297	44,80%	46,20%	33,90%	7,20%	4,20%
Sul	1.685	47,40%	48,20%	30,40%	7,10%	3,60%
Não respondeu	535	-	-	-	-	-
Total	9.161	43,80%	44,10%	32,90%	7,30%	5,10%

Fonte: CAPES (2018e).

Como base nas respostas dos estudantes do PNAP, verifica-se que a motivação para progressão de carreira foi a mais apontada, seguida da necessidade de formação na área que tem atuação. Tal dado é relevante, pois aponta para uma inserção profissional anterior à entrada no ensino superior, direcionando a importância deste para a permanência ou mesmo para ascensão na vaga já ocupada. A qualificação é um aspecto importante na questão da mobilidade social, entendida em linhas gerais como movimentos entre as classes sociais.

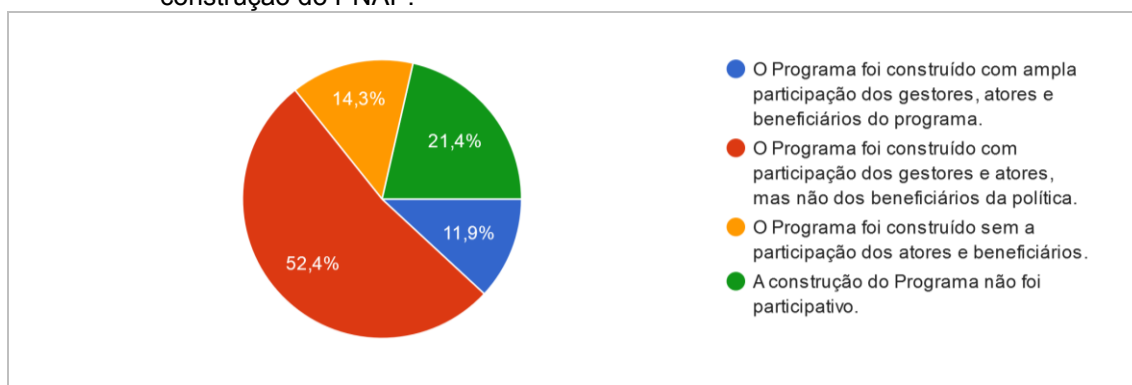
A educação, especialmente, a de nível superior, possui um papel fundamental na mobilidade social, na compensação de desvantagens sociais históricas e na transformação da sociedade como um todo. Historicamente, a mobilidade social ascendente nas sociedades capitalistas é dependente dos níveis educacionais aos quais os indivíduos têm acesso.

No entanto vários autores apontam que a educação superior deve desempenhar o papel de democratizar a estrutura ocupacional e de formar cidadão/sujeito, sendo isso mais importante do que torná-lo competitivo para atender a ordem mundial globalizada, entre eles Souza e Lucena (2008) e Höfling (2001). Segundo os autores a administração pública que pensa na sociedade como um todo, deve ter como prioridade programas de ação universalizantes, que incluam grupos e setores desfavorecidos, amenizando as desigualdades sociais. Assim, as ações públicas devem se voltar para a construção de direitos sociais que atendam as demandas da sociedade, e que estas questões relacionam-se diretamente com as concepções de Estado, Governo, e de Educação Pública que os órgãos públicos e a sociedade defendem.

Para a efetivação do processo ensino-aprendizagem dos cursos nacionais ofertados pelo Sistema UAB, dentre eles os cursos do PNAP, exige-se uma ação complexa, articulada e coletiva dos atores envolvidos direta e indiretamente, numa perspectiva sistêmica da organização pedagógica. A Figura 4 esquematiza a estrutura administrativo-pedagógica dos Cursos do PNAP, com destaque para alguns atores importantes nesse processo: as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que aderem aos cursos do PNAP, ofertados por meio de Editais ou Chamamento Públicos; os estudantes matriculados no curso; os professores autores responsáveis pela produção dos materiais didáticos (impressos e/ou em Ambientes Virtuais de Aprendizagem); os professores formadores responsáveis pela oferta de determinada disciplina do curso; os professores pesquisadores ligados ao programa

Como já mencionado, a construção do Programa se deu de forma coletiva e colaborativa, com envolvimento de diversas IPES e outras Instituições a exemplo da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Entretanto com base na opinião dos coordenadores de cursos do Programa, podemos observar que os beneficiários da política em questão não tiveram participação na sua construção, 52,4% dos respondentes opinaram que o programa foi construído com participação dos gestores e demais atores, mas não dos seus beneficiários, já para 14,3% dos pesquisados, o programa foi construído sem a participação dos seus atores e beneficiários. Apenas 11,9 dos responderam que o Programa foi construído com ampla participação dos gestores, atores e beneficiários do programa, enquanto que na visão de 21,4% dos coordenadores de curso o Programa não foi construído de forma participativa, dados estes que podem ser visualizados no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Percepção dos coordenadores de curso em relação à participação dos atores na construção do PNAP.



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Um dado importante para reflexão no que diz respeito à visão dos coordenadores de curso quanto a não construção do programa de forma participativa, pode estar no fato de 43% dos respondentes atuarem há menos de dois anos na coordenação do curso, e nestes últimos anos não houve movimentos para discussões quanto ao Programa. O PNAP mantém a metodologia de monitoramento em Fóruns Nacionais os quais visam congregar, coordenar e representar com autonomia os cursos das diversas áreas do programa, de modo a implementar ações de melhoria da qualidade na formação inicial e continuada. O último movimento foi a realização do 4º Fórum da Área de Administração Pública realizado em Florianópolis (Santa Catarina) em 2014, que reuniu cerca de 180 coordenadores dos Cursos de Bacharelado em Administração Pública e Especializações em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde,

na modalidade de Educação a Distância (EaD), cujo objetivo principal foi propiciar a interação, a troca de experiências, as discussões sobre os PPCs e a elaboração e atualização de materiais didáticos.

A partir do 4º Fórum, por meio de plataforma digital os coordenadores de curso puderam participar com proposições para revisão e atualização dos PPCs do PNAP e como já visto, em 2017 foi designada uma Comissão, a fim de atender às considerações dos Grupos de Trabalho do Fórum de Área quanto à reformulação dos projetos pedagógicos e respectivos materiais de apoio. Os novos PPCs são apresentados aos coordenadores de curso, ao final de 2019. Neste caso houve uma lacuna entre o período em que foram propostas as alterações e a sua efetivação, que não contou com a participação destes coordenadores de cursos, pois somente assumiram a coordenação nesta lacuna de tempo. Nota-se que todos os respondentes que afirmaram que o programa não foi construído de forma participativa (21,4%), estavam na função de coordenação de curso há menos de quatro anos.

Dos coordenadores de curso que responderam à pesquisa, apenas 11,9% participaram da sua concepção no início do Programa, na discussão do projeto com a CAPES (CC36), no Programa Piloto – Curso de Administração e depois como avaliador dos materiais didáticos (CC33).

A seleção de autores para elaboração dos materiais didáticos do PNAP é realizada por meio de Edital, atualmente o Núcleo em Educação a Distância (NEAD) da Universidade Federal de Pernambuco, responsável pela elaboração dos materiais didáticos e está com Edital aberto (11/2020 NEAD/UPE) para seleção de autores para os materiais. A Avaliação dos materiais didáticos será realizada por especialistas *ad hoc*.

Em relação às atribuições de cada ator no Programa, 71,4% dos coordenadores de cursos responderam que estão bem claras as ações para cada ator da política, e 19% que existem ações para as quais não há clareza quanto aos responsáveis pela sua execução, e 9,5% que não há ação a qual não há clareza quanto ao responsável pela sua execução. As ações apontadas que não há clareza quanto aos respectivos responsáveis foram:

Sobreposição de atuação de tutores presenciais e a distância; processo de matrículas dos alunos (CC4).

Sobreposição da atribuição do professor e dos tutores (CC12).

A execução financeira ficou centralizada na secretaria de educação a distância da Universidade, enquanto a execução do curso estava no departamento de ciências administrativas (CC16).

Falhas de comunicação entre Coordenação Geral de EaD e coordenações locais (departamentos) dos cursos UAB (CC18).

Pelo fato dos cursos do EaD não estarem institucionalizados na Instituição, algumas ações não são previstas em atos legais, como resoluções, normas e regulamentos (CC26).

A partir destas afirmações, percebe-se que a sobreposição de papéis ou falta de clareza quanto às atribuições inerente aos atores que viabilizam os Cursos do PNAP, estão relacionadas mais com aspectos de gestão na IPES, do que definição institucional das atribuições.

Outro aspecto importante e relevante do PNAP, assim como para todos os cursos ofertados no Sistema Universidade Aberta do Brasil é o seu caráter de gratuidade para os alunos, dado que o financiamento do mesmo é realizado por meio da CAPES com recursos do orçamento da união (DEMARCO, 2015).

Todo esse mecanismo do Sistema UAB é mantido por meio da indução pelo Ministério da Educação (MEC), inicialmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), e desde o ano de 2009, através do financiamento da CAPES, que se dá essencialmente por meio de duas ações orçamentárias, a “0000” (pagamento de bolsas) e a “20RJ” (fomento das IPES que compõe o Sistema UAB) (LENUZZA, 2020).

Encontra-se no sexto artigo do Decreto n. 5.800 de 2006, a designação das entidades responsáveis pelo orçamento público em nível federal:

As despesas do Sistema UAB correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), devendo o Poder Executivo compatibilizar a seleção de cursos e programas de educação superior com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira (BRASIL, 2006).

O financiamento da UAB/PNAP é mediado pelos editais de chamamento e, posteriormente, é formalizado em instrumento específico de transferência orçamentário-financeira que condiciona o aporte às metas pactuadas. A CAPES repassa os recursos às IPES para a execução do programa, sobretudo por meio de bolsas que remuneram a atuação de professores, tutores e corpo técnico-administrativo. As bolsas são pagas pela CAPES diretamente aos bolsistas, mensalmente, durante o período de realização das atividades dos cursos. A Portaria

nº 183, de 21 de outubro de 2016, estabelece as modalidades de bolsas e os seus respectivos valores, conforme Quadro 13.

Quadro 13 – Modalidades e valores de bolsas do Sistema UAB

Modalidade	Descrição	Valor R\$
Professor Formador I	Atuação em atividades típicas de ensino, participantes de projetos de pesquisa e de desenvolvimento de metodologias de ensino na área de formação inicial e continuada de professores de educação básica no âmbito do Sistema UAB.	1.300,00
Professor Formador II	Atuação em atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB.	1.100,00
Tutor	Atuação em atividades típicas de tutoria desenvolvidas no âmbito do Sistema UAB.	765,00
Professor Conteudista I	Atuação em atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB.	1.300,00
Professor Conteudista II	Atuação em atividades de elaboração de material didático, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no âmbito do Sistema UAB.	1.100,00
Coordenadoria de Polo	Atuação em atividades de coordenação e supervisão de infraestrutura a ser disponibilizada em perfeitas condições de uso para viabilizar atividades realizadas no âmbito do polo.	1.100,00
Coordenadoria de Tutoria I	Atuação em atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos.	1.300,00
Coordenadoria de Tutoria II	Atuação em atividades de coordenação de tutores dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos.	1.100,00
Coordenadoria de Curso I	Atuação em atividades de coordenação dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos.	1.400,00
Coordenadoria de Curso II	Atuação em atividades de coordenação dos cursos implantados no âmbito do Sistema UAB e no desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos.	1.100,00
Coordenadoria Geral	Responsável institucional pelos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos de todas as ações no âmbito do Sistema UAB, assim como desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos.	1.500,00
Coordenadoria Adjunta	Auxílio à coordenadoria geral nas suas atividades atinentes, assim como desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos.	1.500,00
Assistência de Docência	Atuação em atividades típicas de ensino, de desenvolvimento de projetos e de pesquisa, relacionadas aos cursos e programas implantados no Sistema UAB.	800,00

Fonte: Adaptado de Lenuzza (2020); Brasil (2016).

Todas as funções são preenchidas mediante processo seletivo interno, de acordo com o artigo n. 37 da Constituição Federal, sendo que a quantidade de bolsas disponibilizadas para cada IPES é calculada baseando-se na quantidade de alunos ativos (matriculados e participando das atividades acadêmicas), para as funções de coordenação, assistência à docência e tutoria, e na carga horária e no perfil das disciplinas (práticas ou teóricas), para as funções de docência e desenvolvimento de conteúdo (LENUZZA, 2020).

Ainda segundo o autor, até 2013, os recursos disponibilizados para cada instituição levava em conta uma série de variáveis acadêmicas (quantidade de encontros presenciais, carga horária das disciplinas, n. de cursos ofertados, quantidade de polos, entre outros), não sendo observada a quantidade de alunos matriculados, o que causava um superdimensionamento das demandas orçamentárias. A partir de 2014 foi instituído o custo aluno/ano, valor unitário, estipulado anualmente baseando-se na disponibilidade orçamentária. Para o ano de 2020 o valor custo aluno para os cursos de graduação é de R\$ 250,00 e de R\$ 175,00, para as especializações (LENUZZA, 2020).

5.3 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PNAP

A avaliação de uma política ou programa governamental pode ser realizada a partir do seu processo de implementação, considerando suas diretrizes e metas estabelecidas, bem como seus resultados alcançados. Focar nos resultados alcançados versus os objetivos definidos é avaliar sua eficácia, enquanto relacionar os recursos versus resultado obtidos é avaliar sua eficiência, e medir os efeitos gerados nos beneficiários diretos e indiretos da política é avaliar sua efetividade (SILVA, 2001; ARRETCHE, 2001). Neste sentido a análise da trajetória do PNAP é uma etapa importante para sua avaliação.

O PNAP foi divulgado para Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), participantes do Sistema UAB, por meio de dois editais específicos para o Programa (2009 e 2012), e nos anos de 2013, 2014 e 2018 em chamamentos e editais do Sistema, contemplando o Programa.

A divulgação inicial do PNAP se deu pelo Edital nº 01, de 27 de abril de 2009, da Capes, que tornou pública a seleção para oferta de seus cursos. Todas as IPES que integravam o sistema UAB poderiam aderir ao PNAP, visando sua consolidação em todo o território nacional. As instituições interessadas deveriam aderir aos projetos pedagógicos dos cursos disponibilizados pela CAPES/DED para oferta gratuita em polos de apoio presencial da UAB.

Aderiram ao primeiro edital do Programa 47 (quarenta e sete) IPES, para a oferta dos Cursos em 336 (trezentos e trinta e seis) polos presenciais, o que denota a aceitação do PNAP na sua implantação. Com abrangência nacional, no seu primeiro ano de implementação o PNAP esteve presente em quase 90% dos

Estados brasileiros. Apenas IPES de três Estados não aderiram ao Programa nesta primeira chamada (Acre, Roraima e Amapá), contemplando 366 (trezentos e seis) municípios, conforme dados do Resultado Final do Edital n. 1/2009/. Na Tabela 11, observam-se as IPES que aderiram ao presente Edital.

Tabela 11 – Relação de IPES que aderiram ao PNAP, por Estado - Edital n. 1/2009
PNAP/CAPES

Estado	IPES	QTD
Acre	Nenhuma IPES aderente	0
Alagoas	IF-AL / UFAL	2
Amapá	Nenhuma IPES aderente	0
Amazonas	UFAM	1
Bahia	UNEB	1
Ceará	UECE / UFC	2
Distrito Federal	UnB	1
Espírito Santo	IF-ES / UFES	2
Goiás	UEG	1
Maranhão	UEMA / UFMA	2
Mato Grosso	UFMT / UNEMAT	2
Mato Grosso do Sul	UEMS / UFMS	2
Minas Gerais	UFJF / UFLA / UNIMONTES / UFSJ / UFU/ UFOP	6
Pará	UFPA	1
Paraíba	UEPB / UFPB	2
Paraná	UEM /UEPG/ UFPR /UNICENTRO /UTFPR	5
Pernambuco	IF-PE / UFRPE / UPE	3
Piauí	UESPI / UFPI	2
Rio de Janeiro	UFF / UNIRIO	2
Rio Grande do Norte	UFRN	1
Rio Grande do Sul	UFRGS / UFSC	2
Rondônia	UNIR	1
Roraima	Nenhuma IPES aderente	0
Santa Catarina	IF-SC / UFSC	2
São Paulo	UNESP / UNIFESP	2
Sergipe	UFS	1
Tocantins	UFT	1
Total de Instituição Pública de Ensino Superior		47

Fonte: Adaptado de Passos (2013).

Na Tabela 12 podem ser observados os resultados da adesão por Estados e respectivos Polos Presenciais/Municípios, nos quatro cursos ofertados do Programa.

Tabela 12 – Distribuição da Adesão ao PNAP, por Estado, Município e Curso, Edital n.1/2009PNAP/CAPES Edital continua

Estado	Municípios	Cursos			
		Administração Pública	Gestão Pública	Gestão Pública Municipal	Gestão em Saúde
Acre	2	1	0	0	1
Alagoas	9	9	7	2	2
Amazonas	6	6	6	6	6
Bahia	19	13	10	10	10
Ceará	16	16	5	7	5
Distrito Federal	2	3	0	2	2
Espírito Santo	26	51	0	0	0
Goiás	5	5	5	4	4

Estado	Municípios	Cursos			
		Administração Pública	Gestão Pública	Gestão Pública Municipal	Gestão em Saúde
Maranhão	26	26	27	27	27
Mato Grosso	17	14	7	17	16
Mato G. do Sul	11	7	11	7	1
Minas Gerais	34	27	12	12	11
Pará	11	11	5	5	5
Paraíba	10	6	9	2	2
Paraná	37	34	33	34	30
Pernambuco	11	7	5	3	10
Piauí	11	9	8	7	7
Rio de Janeiro	18	5	12	12	6
Rio G. do Norte	12	12	12	0	12
Rio G. do Sul	26	8	18	17	20
Rondônia	7	7	7	7	7
Santa Catarina	19	5	1	9	16
São Paulo	22	11	8	19	5
Sergipe	2	1	2	2	2
Tocantins	7	0	5	5	5
Total	366	294	215	216	212

Fonte: Adaptado de Passos (2013).

Nota-se na Tabela 12 a presença do Estado do Acre, apesar de não possuir nenhuma instituição do seu Estado que aderiu aos cursos do PNAP, porém, a Universidade de Brasília (UNB), situada no Distrito Federal, mantém dois polos neste Estado. Muitas IPES ofertam cursos no âmbito do Sistema UAB em polos presenciais fora do Estado em que estão inseridas, em especial as instituições federais.

Decorridos três anos da divulgação do PNAP, em 03 de maio de 2012, a Capes divulgou, através do Edital nº 19, a segunda chamada para seleção de propostas de IPES integrantes do Sistema UAB para adesão e/ou expansão de curso(s) do Programa Nacional de Formação em Administração Pública. Por meio deste Edital, 19 (dezenove) novas IPES aderiram ao Programa, somando-se as demais 47 (quarenta e sete) já participantes, totalizando-se 66 (sessenta e seis) IPES com oferta dos cursos quem compõe o PNAP.

No Quadro 14, observa-se a relação das IPES que aderiram ao PNAP, por Estado e respectivos cursos, por meio do presente Edital.

Quadro 14 – Relação de IPES que aderiram ao PNAP, Edital 19/2012 PNAP/CAPES continua

UF	IPES	Cursos			
		Administração Pública	Gestão Pública	Gestão Pública Municipal	Gestão em Saúde
RS	FURG			X	
AM	IFAM		X		
PB	IFPB	X	X		

conclusão

UF	IPES	Cursos			
		Administração Pública	Gestão Pública	Gestão Pública Municipal	Gestão em Saúde
MG	UEMG	X		X	
BA	UESC		X	X	X
BA	UFBA	X		X	
GO	UFG	X	X		
MS	UFGD	X	X	X	X
MG	UFSCAR		X		
MG	UFV		X	X	
MG	UFVJM		X	X	
MG	UNIFAL			X	
AP	UNIFAP	X			X
CE	UNILAB	X	X	X	X
TO	UNITINS	X			
PE	UNIVASF	X	X	X	X
BA	UNILAB	X	X	X	X

Fonte: Adaptado de Passos (2013).

Como já mencionado, os dois primeiros editais para seleção de propostas de IPES integrantes do Sistema UAB para adesão e/ou expansão de curso(s) do PNAP foram específicos para o Programa, a partir de 2013 a seleção passa a ser incluída nos editais e chamamentos do Sistema Universidade Aberta. No ano de 2013 foram lançados três chamamentos Públicos do Sistema UAB (Articulação 2013; Chamada 01/2013 e 03/2013), no ano de 2014 e 2018 foram divulgados dois editais (Edital 75/2014 e Edital 05/2018), instrumentos pelos quais aderiram 15 (quinze) novas IPES para ofertar cursos do PNAP, tais como: IFB, IFBA, IFNMG, IFRR, UDESC, UEFS, UESC, UERR, UESB, UFBA, UFERSA, UFRB, UNESP, UNIPAMPA e UVA/CE, as quais se somam às IPES anteriores, totalizando 81 (oitenta e uma) IPES com oferta dos cursos do Programa no período de 2009 a 2019.

No período de 2009 a 2019 foram ofertadas 157.685 vagas nos quatro cursos que compõe o PNAP segundo dados do SisUAB, plataforma de suporte para a execução, acompanhamento e gestão de processos da UAB/CAPES em abril de 2020. A distribuição de vagas por curso pode ser visualizada na Tabela 13.

O Curso de bacharelado em Administração Pública foi o que mais ofertou vagas (52.067) que corresponde aproximadamente a 33% do total de vagas, seguido pela Especialização em Gestão Pública (38.733), Especialização em Gestão Pública Municipal (34.704), e Gestão em Saúde (32.181).

Tabela 13 – Total de vagas ofertadas nos Cursos do PNAP, no período de 2009-2019

Edital/ Chamamento	Cursos do PNAP Nº de vagas			
	Bacharelado em Administração Pública	Especialização em Gestão Pública	Especialização em Gestão Pública Municipal	Especialização em Gestão em Saúde
Edital n. 01/2009; Edital n. 02/2012; e Chamamentos UAB/2013	33.418	26.174	24.593	23.693
Edital n. 75/2014	13.861	10.674	7.295	5.898
Edital n. 5/2018	4.788	1.885	2.816	2.590
Total	52.067	38.733	34.704	32.181

Fonte: Adaptado de CAPES (2020d).

Como se observa na Tabela 13, a cada novo edital houve uma diminuição do número de vagas, possivelmente em função da diminuição dos recursos orçamentários para a área, em decorrência dos problemas econômicos no país. Além da diminuição de vagas, observa-se um distanciamento também na publicação de Editais, ou seja, na oferta de vagas pela CAPES, entre 2014 e 2018, período em que além da crise econômica o Brasil passou também por uma crise política no governo Dilma Rousseff, que levou ao seu impeachment em 2016.

Do total de vagas ofertadas no PNAP no período de 2009 a 2019 (157.685), 144.262 alunos foram cadastrados/matriculados, 7.018 vagas ofertadas não foram preenchidas, ou seja, essas vagas são ofertadas, muitas vezes não preenchidas no processo seletivo, apesar de o número de inscritos serem superior ao número de vagas, tendo em vista os candidatos não apresentarem os pré-requisitos ao Curso, assim como em situações que nem todos os selecionados efetivam suas matrículas. São previstas 6.405 vagas são previstas para iniciarem em 2020. De acordo com as vagas ofertadas e cadastradas até abril de 2020, sem considerar as vagas que iniciarão em 2020 (6.405), num total de 151.280 vagas, temos uma taxa de aproveitamento de vagas de 95,9%.

Diante da importância das ações do governo na busca da melhoria da qualidade da educação e do desenvolvimento social do país, segundo Lenuzza (2020) é essencial a construção e a ampla utilização de medidas de desempenho que indiquem o grau de alcance das metas e objetivos das suas ações, para tanto a

DED/CAPES adotou em 2018 o Índice de Eficiência Máxima (IEM) a fim de monitorar a eficiência do Sistema UAB, por meio do monitoramento da evasão dos alunos no Sistema. O Índice para comparar o desempenho de ambas as modalidades, se configura da seguinte forma: (Alunos Ativos (A) + Alunos Formados (F))/Alunos Matriculados (M): $IEM=(A+F)/M$ (LENUZZA, 2020).

Ainda segundo autor, em recentes trabalhos públicos, verifica-se que a média do IEM na modalidade a distância é de 0,45, enquanto na modalidade presencial é de 0,89, evidenciando um desempenho muito inferior da modalidade a distância.

Dos alunos cadastrados nos Cursos do PNAP (144.262), 13.320 estão em andamento com os respectivos cursos e 54.659 concluíram os cursos, ou seja, aproximadamente 37,9% dos alunos cadastrados se formaram. Somando-se os alunos que já se formaram e os alunos cursando (67.979), teremos aproximadamente 47,1% dos alunos cadastros. Se considerarmos o IEM, mensurando o resultado do PNAP em termo de alunos formados mais alunos ativos, em relação ao número total de alunos matriculados ($13.320+54.659/144.262$), o Índice de Eficiência Máxima do Programa é de 0,47, próximo à média do IEM na modalidade a distância, mas muito abaixo da média do IEM na modalidade presencial.

Dos demais alunos cadastrados (76.283), 64.560 foram desvinculados do Programa, 2.031 foram trancados/transferidos e, 9.692 aguardando definição na sua situação acadêmica, ou seja, dos alunos matriculados nos Cursos do PNAP, cerca de 52,9% são alunos evadidos. Considera-se nesta pesquisa como evadido o aluno que iniciou o curso (cadastrado) e não concluiu.

A evasão é um problema existente em qualquer curso, seja presencial ou a distância, mas na modalidade EaD a evasão vem sendo apontada como um problema presente em praticamente todas as instituições, públicas ou privadas, e em todos os níveis. Nesse contexto, a evasão não só é uns dos principais problemas como também um dos maiores motivos de preocupação desse modelo de aprendizagem. Para Silva Filho et al. (2007), a evasão no ensino superior é um problema de dimensões internacionais, afetando todos os sistemas educacionais, ou seja, é um fenômeno complexo e idêntico nas instituições de ensino do mundo todo.

Demarco (2013) realizou um estudo sobre a evasão para cursos de especializações ofertados pelo PNAP no Rio Grande do Sul, em doze polos

presenciais. O autor verificou uma predominância de mulheres e servidores públicos, com o maior percentual de alunos tendo de 30 a 39 anos. Houve um alto grau de evasão, de 67,3%, nos cursos, sendo que a definição de evasão utilizada pelo autor é a mesma adotada nesta pesquisa. Para o autor foram múltiplas as causas da evasão, dentre elas as dificuldades geradas pela mediação tecnológica, a falta de vínculos afetivos mais intensos com a turma, além do prolongado período de realização dos cursos tendo em vista a carga horária proposta pela IPES (465h), bem além da exigência mínima de 360h para as especializações, que ampliam a exigência da capacidade de organização e autoestudo dos estudantes.

Em outra pesquisa realizada por Oliveira et al. (2018) avaliou-se a evasão e suas causas nos cursos de pós-graduação *lato sensu* do PNAP, ofertados pela Universidade Federal da Grande Dourados em três polos de apoio presencial no estado do Mato Grosso do Sul. Neste estudo, a primeira informação a ser observada é o número de vagas ofertadas e não preenchidas, ou seja, das 350 vagas ofertadas nos três cursos de especializações, somente 327 foram preenchidas. A taxa de evasão geral nos curso foi de 66,4%, uma taxa de evasão significativa. Segundo os autores evidenciou-se que tanto fatores intrínsecos à sua situação como motivos aleatórios podem levar a uma alta probabilidade de evasão do aluno e uma alta taxa de evasão nos cursos, motivos de saúde, por exemplo, são infortúnios com grande potencial de levar o aluno a evadir e, no caso específico da pós-graduação *lato sensu*, à perda do curso. Considerando o perfil de maior idade do aluno, motivos familiares e de saúde elevam o potencial de evasão do aluno e, portanto, a taxa de evasão do curso.

Contribuindo nesta discussão, Nassar *et al.* (2008) classificam as causas da evasão como endógenas e exógenas. As primeiras estão relacionadas a requisitos didáticos/pedagógicos, institucionais e comportamentais, e as causas exógenas muito mais envolvidas com o aluno em si, podendo ser observados vários aspectos que fogem ao controle da instituição de ensino, como vocação, questões socioeconômicas, pessoais, familiares, entre outras possibilidades.

Com base nos resultados obtidos na pesquisa com os estudantes do Sistema UAB pela CAPES (2018), foi feita uma análise dos dados relacionados à evasão e aos seus motivos, conforme seus relatos e estratificação. No Quadro 15 é possível observar de acordo com a percepção dos alunos dos cursos do PNAP, os principais fatores que contribuíram ou podem contribuir para a evasão, como

conciliação de trabalho e estudo (37%), organização do tempo (26%), distância do polo (22,6%) e interação com tutoria (21%). Esses dados permitem fazer uma análise da quantidade de alunos que desistem dos cursos em função de diversos problemas, muitos relacionados a questões pessoais, do que questões institucionais, ou seja, causas exógenas.

Quadro 15 – Fatores que poderiam contribuir para desistência do curso, na percepção dos alunos do PNAP

Fatores de Desistências	Total	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
Conciliar trabalho e estudo	37%	34,70%	35,50%	35%	40%	34,70%
Organização do tempo	26%	22,60%	25,40%	23,70%	27,70%	26,80%
Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA)	9,40%	10,50%	10,70%	9,40%	8,60%	10,50%
Acesso internet ou conexão lenta	10,90%	13,10%	12,60%	23,70%	8,90%	8,50%
Infraestrutura dos polos	12,40%	12,40%	17,20%	8,60%	10,60%	10,00%
Recursos e materiais didáticos	13,30%	14,90%	17,60%	8,90%	12%	10,00%
Interação com a tutoria	21%	19,10%	21,70%	18,60%	21,80%	21%
Distância do polo	22,60%	24,40%	21,70%	12,70%	25,80%	21,20%
Condições financeiras	10,10%	10,00%	9,40%	8,60%	11,80%	8,20%
Uso de tecnologias e Informática	4%	4,50%	4,10%	4,90%	3,80%	3,80%
Organização pedagógica do curso	18,20%	16,50%	21,10%	10%	18,20%	18,20%

Fonte: Adaptado de Capes (2018e).

Na percepção dos coordenadores de polos, os principais motivos que contribuem para a desistência dos cursos, em especial, os cursos do PNAP, também estão relacionados com os alunos em si, como: crença de que os cursos a distância requerem menos esforços (67,6%), falta de adaptação à metodologia da educação a distância (50%), problemas pessoais e/ou familiares (44,1%), e falta de tempo para estudar ou participar do curso e falta de motivação, disciplina e autonomia (29,4%), conforme demonstrado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Motivos que podem contribuir para desistência do curso na percepção dos coordenadores de polos presenciais

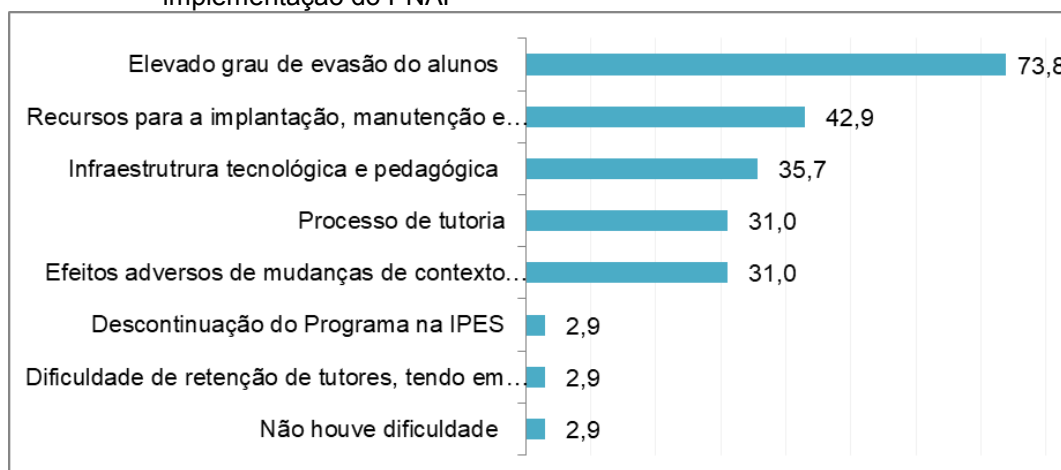


Fonte: Elaboração da autora (2019).

Ao compararmos as percepções dos alunos e coordenadores de polos presenciais sobre as possíveis causas para a evasão nos Cursos PNAP, nota-se que a principal dificuldade é conciliar a vida pessoal e suas atividades diárias com os estudos, fatores estes de natureza exógena.

Ainda em relação à taxa de evasão dos alunos dos cursos no PNAP, os coordenadores de cursos quando questionados sobre as principais dificuldades encontradas na implementação do Programa na sua Instituição, como demonstrado no Gráfico 7, 73,8% dos respondentes apontam o elevado grau de evasão dos alunos como um dos principais desafios a serem enfrentados, seguido pela falta de recursos para a implantação, manutenção e melhorias em questões relacionadas a Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) - (42,9%), 35,7% em questões de infraestrutura técnica e pedagógica, 31% nos processos de tutoria e efeitos adversos de mudanças de contexto (socioeconômico e político).

Gráfico 7 – Percepção dos coordenadores de cursos das dificuldades encontradas na implementação do PNAP



Fonte: Elaboração da autora (2019).

O número alto de evasão no sistema público significa recursos públicos desperdiçados, dificultando muitas vezes a efetividade dos objetivos propostos pelo programa ou política. É um dos principais problemas a ser superado pela EaD, sendo um dos principais indicadores de qualidade de uma instituição de ensino, seja presencial ou EaD. Quando as IPES submetem seus projetos para a oferta de novas turmas, caso as turmas anteriores tiveram evasão acima de 50% a Capes solicita que apresentem as causas deste resultado e ações para resolver o problema.

Neste sentido, Nogueira (2014) na pesquisa realizada visando mapear o fluxo de valor futuro – VSM para o processo tutorial do PNAP/AM, a partir de diferentes percepções (coordenadores, tutores e discentes), identificando as representações das estratégias para a persistência no fluxo de valor por meio das melhores práticas e possíveis ajustes no processo, com vistas a reduzir os índices de evasão discente, sugere algumas estratégias básicas para se evitar a evasão: implementação de um sistema de acompanhamento de indicadores objetivando não só o cumprimento dos prazos legais, mas também o estabelecimento de encontros presenciais, atividades extraclasse com participação de grupos de estudos e atividades práticas; qualificação continuada dos tutores; estímulo à troca de informações dentro da própria plataforma; cobrança de prazos dos alunos, bem como cumprimento dos prazos de correção e *feedback*.

Quanto às vagas a serem iniciadas em 2020, 3.075 são do Curso de Bacharelado em Administração Pública, 810 da Especialização em Gestão Pública, 1.360 da Especialização em Gestão Pública Municipal e 1.160 do Curso de Especialização de Gestão em Saúde. A quantidade de vagas previstas para

iniciarem em 2020, por Instituição Pública de Ensino Superior (IPES), pode ser visualizada na Tabela 14.

Tabela 14 – Vagas do PNAP a serem iniciadas em 2020

IPES	Cursos do PNAP - Vagas a serem iniciadas			
	Bacharelado em Administração Pública	Especialização em Gestão Pública	Especialização em Gestão Pública Municipal	Especialização em Gestão em Saúde
IFAM	-	150	-	-
UNIFAP	-	-	-	50
UNIR	-	-	150	-
UERR	240	-	-	-
UFT	-	150	-	-
IFAL	150	-	-	-
UEFS	150	150	-	100
UFBA	200	-	-	-
UVA-CE	180	-	-	-
UFMA	-	-	150	150
UEPB	-	-	240	-
UFRPE	150	-	150	-
UNIVASF	80	-	-	-
UFERSA	-	150	-	-
UFRN	250	-	-	-
IFNMG	330	-	-	-
UFOP	250	-	-	-
UFU	230	-	-	-
UNIFAL	-	-	180	-
UEM	180	-	150	150
UEPG	150	-	-	-
UNICENTRO	210	-	150	150
FURG	-	-	40	-
UFSM	-	-	150	210
UNIPAMPA	-	-	-	150
UFSC	-	-	-	200
UEMS	175	-	-	-
UFMT	-	210	-	-
UNEMAT	150	-	-	-
TOTAL	3075	810	1360	1160

Fonte: Adaptado de CAPES (2020d).

5.3.1 Avaliação dos Cursos do PNAP por seus Alunos

Em relação à percepção dos discentes sobre o desempenho do curso do PNAP escolhido para realizar, para 83,8% dos respondentes o curso esteve acima do esperado ou cumpriu bem as expectativas (12,1% dos alunos afirmaram que está/esteve além do esperado, 72,1% que o curso cumpre/cumpriu bem as expectativas), 11,7% que o curso está/esteve abaixo do esperado, e 0,9% disseram que o curso é/foi péssimo. A melhor avaliação (além do esperado) foi da Região Sudeste (14,8%) - (CAPES, 2018e).

No que se refere à conformidade entre o conteúdo do material didático e as necessidades dos cursos, revela que para 93,5% dos estudantes há adequação do conteúdo, sendo que atende totalmente (48,9%) ou atende parcialmente (44,6%). Ainda de acordo com esta pesquisa, a taxa de não atendimento ficou em 2,4%, sendo que a região Nordeste (3,7%) registrou taxa de não atendimento acima da média nacional (CAPES, 2018e).

A qualidade do material didático disponibilizado pela IPES, na avaliação dos discentes é ótima (27,7%), para um pouco mais da metade dos alunos (52,6%) é boa, enquanto que para 13,4% é regular, e para 2,8% está entre ruim e péssima. Quanto à atualidade dos temas abordados nos Cursos do PNAP, na percepção de 29,5% dos estudantes é ótima, para 55,8% é boa, 10,4% avaliam como regular e 1,5% como ruim ou péssima (CAPES, 2018e).

Quando questionados se recomendariam o curso, 82,1% dos alunos responderam que sim, 13,8% recomendariam com ressalvas e apenas 2,6% não recomendariam, o que reforça o nível de satisfação em relação ao curso que está cursando ou já cursou (CAPES, 2018e).

Observa-se que mesmo com uma avaliação positiva em relação aos cursos do PNAP por parte dos alunos, alguns fatores ainda precisam ser melhorados pelo curso, com destaque para fatores de infraestrutura, assim como àqueles ligados ao processo de tutoria e em relação às atividades previstas para as disciplinas dos respectivos cursos. O Gráfico 8 contém o ranqueamento dos fatores com maiores frequências de marcações realizadas pelos alunos (CAPES, 2018e).

Gráfico 8 – Fatores que podem melhorar nos cursos PNAP na percepção do discentes



Fonte: Adaptado de CAPES (2018e).

Dentre os fatores de maior incidência levantados pelos estudantes do PNAP a ausência do material impresso é apontada por 22,2% dos respondentes como um destes fatores a ser melhorado. Entende-se que esse material constitui um recurso de socialização do conhecimento, de dialogicidade e de interação entre aluno, informação e aprendizagem, e que apesar do aparecimento de novas tecnologias digitais, o material impresso faz parte da nossa formação escolar, da forma como aprendemos a estudar. Outro ponto importante de reflexão sobre essa questão reside no fato de que nem toda a população tem acesso fácil ou contínuo a um computador conectado à rede, pois ainda existem locais onde é difícil o acesso à internet e até mesmo a um computador, somando-se a isso, a questão da inclusão digital que vai muito além de apenas possuir um computador e acesso à internet.

Em relação aos fatores de menor incidência apontados pelos respondentes para serem melhorados, destacamos a qualidade do material didático (8,1%) e conteúdo das atividades (9,6%). Com base nestas percepções, indiretamente podemos inferir que a qualidade dos materiais didáticos ou conteúdos dos Cursos PNAP são bons. E, possivelmente um dos pontos a serem melhorados é a atualização de textos, legislações e dados socioeconômicos que compõem os

materiais. Por retratarem a realidade brasileira, muitas vezes essas informações ficam desatualizadas.

A conexão pessoal também é um dos fatores de menor incidência apontado pelos respondentes (10,7%), sendo está uma tônica nas discussões sobre a EaD. Essa preocupação deve ser uma das prioridades da educação a distância nos ambientes virtuais de aprendizagem, em que o estudante constrói seu aprendizado no processo de interação e interatividade.

5.3.2 Percepção dos Partícipes da Pesquisa Quanto aos Desafios na Implementação do PNAP

Historicamente as iniciativas no âmbito da educação superior a distância foram pontuais no Brasil, sem muita articulação entre a União, os estados e os municípios. A partir de 2006 com o Sistema UAB muitas IPES passam a atuar na modalidade de educação a distância, por meio da adesão aos editais de seleção. O tempo de atuação na modalidade EaD de 85,7% (36) das Instituições, dos coordenadores de cursos do PNAP que responderam à pesquisa, são a partir do ano de 2005. Apenas 5 IPES (11,9%) já atuavam com a EaD anterior ao Sistema UAB, e um dos coordenadores não soube responder, o que pode ser considerado relevante para a ampliação da EaD nas IPES.

Na percepção dos coordenadores de cursos a oferta dos cursos do PNAP impactaram na estrutura e no trabalho docente na sua Instituição. Os impactos perpassam a qualificação de docentes para a prática do ensino a distância (81,%), o aprendizado organizacional especializado em EaD (71.4%), a articulação interna para adesão aos novos Editais da CAPES (66,7%), a capacidade para institucionalizar oferta de cursos EaD próprios fora do âmbito do PNAP (50%), capacidade técnica da IPES de institucionalizar o(s) curso(s) PNAP ofertados (45,2%) e mudanças de gestores, pelo despreparo para utilização de recursos da CAPES (2,4%).

O coordenador de curso do PNAP tem papel central na realização dos cursos tanto em questões acadêmicas como administrativas, dentre as suas atribuições está a de coordenar, acompanhar e avaliar as atividades acadêmicas do curso, assim como acompanhar e supervisionar as atividades dos tutores, professores, coordenação de tutoria e dos coordenadores de polos presenciais.

Para verificar as principais dificuldades e/ou desafios encontrados na implementação do curso para a coordenação, foram elaboradas três questões aos coordenadores: primeira em relação às dificuldades/desafios em relação à IPES; a segunda quais as dificuldades/desafios encontrados com relação aos docentes; e a última com relação aos coordenadores de polos presenciais.

Quanto as dificuldades/desafios institucionais, aproximadamente metade dos coordenadores de cursos respondentes apontaram o desconhecimento da prática de ensino a distância pela IPES (81,6%), seguido da falta de capacitação em EaD dos atores envolvidos nos Programa (54,8%), valores das bolsas da UAB/PNAP (35,7%), falta de infraestrutura adequada na IPES para a implementação do curso, ausência de investimento da IPES no PNAP (23,8%), e descrédito do Programa (11,9%).

Em relação aos professores envolvidos no Curso, a dificuldades/desafios estão relacionadas também ao desconhecimento da prática de ensino a distância (59,5%), resistência dos docentes com a modalidade EaD (42,9%), resistência dos docentes em relação aos materiais didáticos do Curso (31%) e pressão da Capes para utilização do material padrão (23,8%), assim como descrédito no Programa (16,7%).

A partir destas percepções dos coordenadores de curso, nota-se que depois de dez anos do PNAP, a EaD ainda não é uma prática consolidada nestas instituições, que pode ser motivada pela visão negativa da qualidade destes cursos, pela dificuldade com a capacitação de docentes para atuarem nesta modalidade, e muitas vezes pela falta de compromisso institucional para apoiar estrategicamente (com infraestrutura e pessoal de apoio) a viabilização dos cursos. Embora deva ser previsto nos PPCs um programa de capacitação e atualização da equipe multidisciplinar para atuarem com a EaD, na visão da maioria dos respondentes (54,8%) este ainda é um desafio a ser superado.

Como a oferta do PNAP na IPES demanda uma articulação interna para adesão aos Editais da Capes, a resistência de docentes para a modalidade EaD, o descrédito no Programa, assim como dificuldade com infraestrutura na instituição, podem em algumas situações inviabilizá-la, mesmo existindo demanda para tal formação.

Assim, foi questionado aos coordenadores de cursos se a IPES em que atua com o PNAP valoriza e apoia os cursos a distância da mesma forma que os presenciais. Na percepção de 52,4% dos respondentes existe a valorização e o

apoio, já na percepção de 47,6% não valoriza, ou valoriza parcialmente, sendo necessário fortalecer a política de EaD na Instituição para que outros cursos possam ser ofertados e a comunidade possa se beneficiar. As falas que justificam a percepção da falta de valorização e apoio nos cursos EaD da mesma forma que nos cursos tradicionais (presenciais) são:

O discurso dos dirigentes é de apoio, mas não há recursos próprios específicos para este tipo de modalidade de ensino, nem aderência de grande parte dos professores (CC1).

Descrédito na formação e resultado de aprendizagem (CC4).

Falta de conhecimento da metodologia EaD (CC9).

Os curso EaD ainda são vistos como uma forma inferior de ensino (CC12).

Falta de conhecimento dos gestores para uma maior adesão da educação a distância (CC15).

Resistência ao formato EaD e de educação híbrida (CC17).

Falta de representação nos órgãos colegiados (CC21).

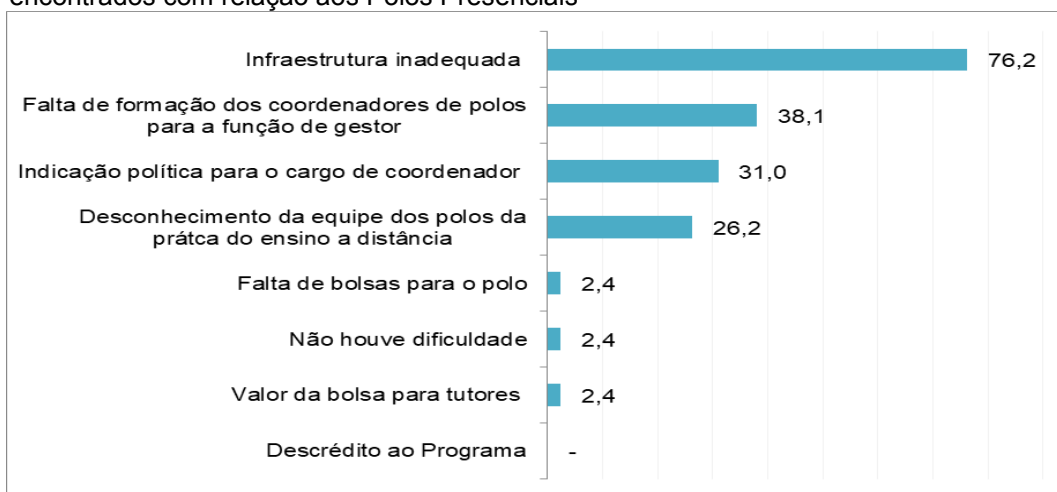
Os cursos EaD, pelo fato de proverem bolsas para os docentes, é visto mais como um bico, que realmente como um curso institucional. Dessa forma, não é dado o devido valor ao mesmo (CC26).

Falta de capacitação do corpo docente e deficiência de infraestrutura operacional (CC29).

A IPES só apoia se houver incentivo externo (recursos federais) (CC42).

As dificuldades/desafios na percepção dos coordenadores de cursos em relação aos polos presenciais no processo de implantação e implementação do Curso estão ligadas as questões de: infraestrutura inadequada (física, tecnológica e pedagógica) para atendimento ao Programa (76,2%); falta de formação dos coordenadores de polos para a função de gestor (38,1%); indicação política para o cargo de coordenador (31%); e desconhecimento da equipe dos polos da prática de ensino a distância (26,2%), como demonstrado no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Percepção dos coordenadores de curso quanto às dificuldades/desafios encontrados com relação aos Polos Presenciais



Fonte: Elaboração da autora (2019).

5.3.3 Trajetória dos Recursos Financeiros do PNAP

Segundo informação da CAPES (2020d), até 2010 o Sistema era financiado (bolsas e custeio) com orçamento do Ministério da Educação (MEC) e/ou do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). As metodologias de financiamento dos cursos do Sistema UAB inicialmente focavam as ofertas dos cursos globalmente, levando em conta a quantidade de vagas em cada curso. Posteriormente, passou-se a utilizar um valor de custo-aluno, tendo com base todos os cursos da instituição sem necessariamente separar por curso.

Historicamente, aproximadamente 17% das vagas do Sistema UAB foram destinadas aos cursos do PNAP, com a metodologia de financiamento utilizada não se tem como levantar exatamente os orçamentos aplicados em custeio nos cursos do PNAP, a DED/CAPES aplica essa porcentagem aos valores orçamentários totais aplicados no Sistema UAB (CAPES, 2020c). Na Tabela 15, são apresentados os valores estimativos de custeio no PNAP, no período de 2011 a 2019, num total de R\$ 186.489.869,70 (CAPES, 2020c).

Tabela 15 – Orçamento estimativo de custeio aplicado no PNAP, no período de 2011 a 2019

Valores estimados de custeio PNAP	
2011	R\$ 43.099.331,43
2012	R\$ 29.609.964,54
2013	R\$ 22.253.094,40
2014	R\$ 26.526.543,81
2015	R\$ 5.083.683,57
2016	R\$ 24.922.028,62
2017	R\$ 19.552.161,40
2018	R\$ 9.078.296,82
2019	R\$ 6.364.765,10
Total	R\$ 186.489.869,70

Fonte: CAPES (2020c).

Na Tabela 16, são apresentados os valores correspondentes ao pagamento de bolsas (coordenadoria de curso e de tutoria, tutoria, professor formador e professor conteudista) para os cursos do PNAP, no período de 2011 a 2019, totalizando R\$ 265.264.300,00 (duzentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e sessenta e quatro mil e trezentos reais). Os valores para todas as contratações que envolvam pagamento de bolsa atualmente no âmbito do Sistema UAB seguem os termos definidos pela Portaria CAPES n. 15, de 23 de janeiro de 2017.

Tabela 16 – Orçamento aplicado no PNAP para pagamento de bolsas, no período de 2011 a 2019

Ano	Cursos do PNAP				Total Ano
	Administração Pública	Gestão Pública	Gestão Pública Municipal	Gestão em Saúde	
2011	R\$ 6.155.875,00	R\$ 3.656.175,00	R\$ 3.857.585,00	R\$ 3.612.490,00	R\$ 17.282.125,00
2012	R\$ 15.732.585,00	R\$ 6.083.950,00	R\$ 4.711.725,00	R\$ 5.217.945,00	R\$ 31.746.205,00
2013	R\$ 22.645.220,00	R\$ 5.841.900,00	R\$ 4.752.460,00	R\$ 4.971.485,00	R\$ 38.211.065,00
2014	R\$ 26.101.225,00	R\$ 8.736.055,00	R\$ 6.468.005,00	R\$ 6.528.705,00	R\$ 47.833.990,00
2015	R\$ 23.035.835,00	R\$ 7.438.945,00	R\$ 5.234.300,00	R\$ 5.326.500,00	R\$ 41.035.580,00
2016	R\$ 14.262.580,00	R\$ 2.218.315,00	R\$ 1.669.725,00	R\$ 1.612.505,00	R\$ 19.763.125,00
2017	R\$ 14.445.410,00	R\$ 3.237.180,00	R\$ 2.432.220,00	R\$ 1.837.275,00	R\$ 21.952.085,00
2018	R\$ 13.890.915,00	R\$ 7.368.095,00	R\$ 4.495.710,00	R\$ 3.527.645,00	R\$ 29.282.365,00
2019	R\$ 11.642.815,00	R\$ 3.325.840,00	R\$ 1.898.550,00	R\$ 1.290.555,00	R\$ 18.157.760,00
Total	R\$ 147.912.460,00	R\$ 47.906.455,00	R\$ 35.520.280,00	R\$ 3.925.105,00	R\$ 265.264.300,00

Fonte: CAPES, (2020c).

Entre 2011 a 2019, a dotação orçamentária (LOA) da CAPES, entre bolsas de estudo e fomento foi de R\$ 39.946.800.492,00 (trinta e nove bilhões, novecentos

e quarenta e seis milhões, oitocentos mil e quatrocentos e noventa e dois reais), conforme demonstrado na Tabela 17.

Tabela 17 – Evolução orçamentária da CAPES (Dotação) no período de 2011 a 2019 - Bolsas de estudo e fomento

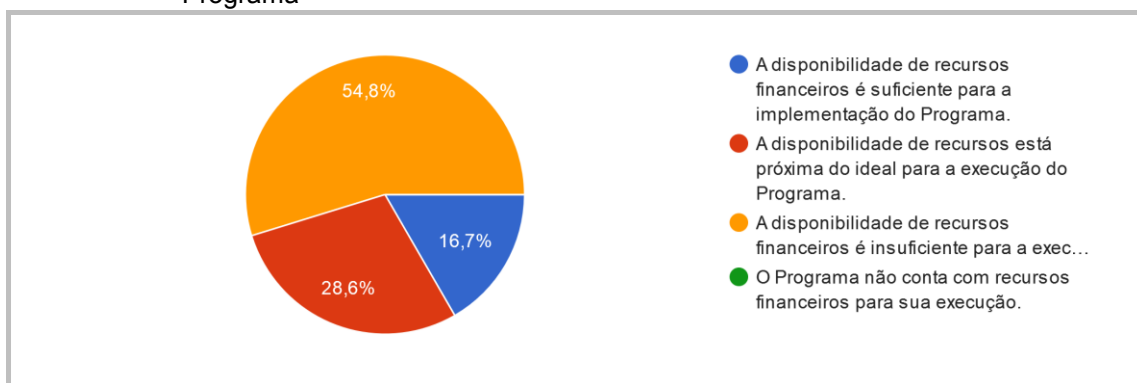
Ano	Bolsas de estudo	Fomento	Total
2011	1.808.770.166,00	504.750.943,00	2.313.521.109,00
2012	2.953.942.256,00	637.780.794,00	3.591.723.050,00
2013	4.389.519.469,00	574.126.935,00	4.963.646.404,00
2014	5.183.415.048,00	512.488.984,00	5.695.904.032,00
2015	6.624.625.944,00	368.139.943,00	6.992.765.887,00
2016	5.034.440.884,00	302.502.573,00	5.336.943.457,00
2017	3.976.221.281,00	338.246.920,00	4.314.468.201,00
2018	3.042.039.931,00	162.879.303,00	3.204.919.234,00
2019	3.435.304.355,00	97.604.763,00	3.532.909.118,00
Total	36.448.279.334,00	3.498.521.158,00	39.946.800.492,00

Fonte: CAPES (2020b).

Entre custeio e pagamento de bolsas o valor total aplicado ao PNAP no período de 2011 a 2019 foi de R\$ 451.754.169,70 (quatrocentos e cinquenta e um milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil, cento e sessenta e nove reais), o que corresponde a 1,13 % da dotação orçamentária da CAPES, no mesmo período.

Quanto aos recursos financeiros, no entendimento de um pouco mais da metade dos Coordenadores de Curso que responderam à pesquisa (54,8%), a disponibilidade de recursos financeiros é insuficiente para a execução do Programa, para 28,6% dos coordenadores a disponibilidade de recursos está próxima do ideal para a execução do programa, enquanto para 16,7% os recursos financeiros são suficientes para a implementação do Programa, como demonstra o Gráfico 10.

Gráfico 10 – Percepção dos Coordenadores de Curso, quanto aos recursos financeiros do Programa



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Além do apontamento da insuficiência de recursos financeiros por parte de 54,8% dos respondentes, a instabilidade na sua liberação por parte do Governo para início do(s) cursos(s) foi uma das situações que aconteceram na implementação do Programa. Segundo Demarco (2015) na segunda edição do PNAP, referente Edital n. 19/2012, previsto para iniciar em junho de 2013 ocorreu somente em outubro daquele ano, gerando algum grau de desmobilização dos alunos já selecionados e inscritos na plataforma, além de demandarem completa reestruturação dos cronogramas e todas as implicações na alocação dos docentes às disciplinas e na logística para realização das atividades presenciais nos polos. No final de 2014 e início de 2015, também houve atraso na liberação das bolsas pelo Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) da Capes, situação que gerou tensão e desconforto para os coordenadores dos cursos frente aos tutores e docentes, mesmo não tendo governabilidade para resolução de tal problema (DEMARCO, 2015).

O Sistema UAB trata-se de uma política de governo de caráter distributivo, que funciona por adesões pontuais, que poderia se tornar uma política de Estado devido a sua função estratégica de expansão da educação para todo o território nacional. Principalmente em relação aos critérios de financiamento, precisa que a política se solidifique, a fim de garantir a estabilidade e a continuidade de cursos importantes entre eles o do PNAP, para que as mudanças de governo (federal, estadual, municipal) não sejam fatores capazes de interromper as suas ações.

Nesta perspectiva, outro aspecto importante diz respeito ao processo de institucionalização da educação a distância nas IPES, tendo em vista que já avançaram em questões de tecnologia e formação de profissionais envolvidos nesta modalidade de educação, mas que esbarra na dependência de recursos financeiros oriundos do governo federal.

Uma das questões levantadas aos coordenadores de curso do PNAP foi a de que caso o(s) Curso(s) do PNAP não tenham mais financiamento externo (CAPES), se haveria a possibilidade da institucionalização deste(s) curso(s) na IPES que atuam, na opinião de 31% dos coordenadores a resposta foi positiva, e dos demais 69% a resposta foi negativa, indicando que não há sinais de possibilidade de institucionalização do Programa nestas IPES.

Baseado na experiência dos coordenadores de polos presenciais, onde são ofertados os cursos do PNAP, 91,2% dos respondentes apontam demanda para novas turmas dos cursos do PNAP, assim como para outros cursos na área de

administração pública, que atualmente não são ofertados pelo Programa, tais como: Gestão em Saúde Indígena, Gestão de Pessoal, Gestão Estratégica, Educação Cultura e Esporte, Ciências Contábeis, Tecnologia em Gestão Pública e Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação.

Ao recompor a trajetória do PNAP nestes dez anos de sua existência (2009 a 2019), a partir da sua formalização no âmbito do Sistema UAB que se deu por meio do Edital n. 01 em abril de 2009, com base nos documentos oficiais do Programa, relatórios institucionais, pesquisas realizadas anteriormente que abordam o PNAP e percepção de alguns atores envolvidos (estudantes, coordenadores de curso e gestores de polos presenciais) é possível tecer reflexões quanto sua aceitação por parte das IPES e dos discentes, sua capilaridade no território brasileiro, dinâmica local, e desafios na sua implementação.

Como visto, na oficialização do PNAP por meio do Edital n. 1/2019, houve uma grande aceitação do Programa pelas IPES que compõe o Sistema UAB em todo o território brasileiro, com apenas três estados sem adesão de IPES (Acre, Amapá e Roraima), mas que nos editais e chamamentos posteriores Instituições destes estados aderiram aos cursos do PNAP também. Desde o início do Programa até 2019, 81 IPES ofertaram um ou mais curso que compõe o PNAP, em mais de 500 municípios onde estão inseridos os polos de apoio presencial, parceiros nesta oferta, o que denota sua abrangência nacional.

Desde o início do Programa, até 2019 foram ofertadas 157.685 vagas para os quatro cursos do PNAP (bacharelado e especializações) em todo o território brasileiro, que segundo a CAPES, corresponde a aproximadamente 17% das vagas ofertadas no âmbito do Sistema UAB, o qual o PNAP faz parte. Destas vagas ofertadas até 2019, somente cerca de 37,9% (54.659) dos alunos matriculados se formaram, ou seja, concluíram o curso, e 52,9% (64.560) são alunos evadidos. A evasão no ensino superior, seja na modalidade presencial ou EaD, em instituições públicas ou privadas, é uma das principais dificuldades e desafios colocados e que exigem estratégias para superação, principalmente no que diz respeito aos fatores endógenos.

Nesta perspectiva, embora haja fatores comuns para a evasão de um modo geral, pondera-se que características locais precisam ser consideradas para melhor entendimento do fenômeno e para a definição de estratégias de controle.

De modo geral a avaliação dos cursos e dos materiais didáticos é positiva por parte dos discentes, beneficiários deste programa, considerado nesta pesquisa como de cunho social. Para 83,8% dos alunos, o curso esteve acima do esperado ou cumpriu bem as expectativas, e 95% dos estudantes apontaram conformidade entre o conteúdo do material didático e as necessidades do curso.

A oferta de cursos na modalidade EaD nas IPES é uma das dificuldades colocadas pelos coordenadores de cursos (81,6%), indicando que a EaD ainda não é uma prática consolidada nestas instituições, no entanto, a realização dos cursos nesta modalidade foi avaliada como positiva, como aprendizagem institucional, assim como possibilitou a atuação da IPES em regiões e localidades, com características e especificidades diversas.

Como demonstrado na Tabela 16, o orçamento estimativo do PNAP no pagamento de bolsas, no período de 2011 a 2019, observa-se um aumento anual no período de 2011 a 2015, no ano de 2011 em bolsas o orçamento foi de 17.282.125,00 e em 2015 foi de 41.035.580,00 um aumento aproximado de 237,44%. Após 2016 anualmente o orçamento diminuiu. Assim como se verifica a partir deste período o intervalo maior na oferta de vagas pelas CAPES, por meio de Edital (2014 a 2018). O financiamento das políticas públicas, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil, sempre enfrentará uma carência e uma desproporção entre a disponibilidade orçamentária e as necessidades sociais, portanto a aplicação correta destes recursos escassos se faz cada vez mais necessária.

Por fim, no subcapítulo a seguir serão apresentados os resultados do Programa como ação dos agentes locais no protagonismo do desenvolvimento regional endógeno, bem como, refletir sobre os objetivos do PNAP: “contribuir para melhoria das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro [...]; e possibilitar que gestores intervenham na realidade social, política e econômica da sua localidade e região” (CAPES, 2009).

5.4 RESULTADOS DO PNAP COMO AÇÃO DOS AGENTES LOCAIS

A partir da constituição de 1988 com os movimentos sociais, e com os anseios democratizantes no país, houve uma recuperação do poder indutor de desenvolvimento do Estado. Além da descentralização administrativa e dos vários

formatos de participação popular, a constituição de 1988 explicitou em seu artigo terceiro o compromisso com a redução das desigualdades regionais (BRASIL, 1988).

Considerando que as políticas públicas englobam um conjunto de ações e intervenções do Estado cujo impacto reflete nas relações sociais, promoção das desigualdades regionais e exclusão social, na presente pesquisa busca-se refletir sobre como as políticas públicas e programas sociais, em especial o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) ofertado pelo Sistema Universidade Aberto do Brasil (UAB), tem contribuído para o desenvolvimento regional, a partir da ação da sociedade local como protagonista neste processo.

Entende-se o desenvolvimento regional como um processo de "mudança social sustentada que tem como finalidade última o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela" (BOISIER, 1996, p. 33).

Para Boisier (1996), o conceito de desenvolvimento está em fase de transição, mudando da concepção relacionada diretamente com o crescimento econômico e com as conquistas materiais decorrentes da satisfação dos indivíduos para uma concepção que compreende o desenvolvimento como um processo intangível e subjetivo, relacionado mais a atitudes do que a conquistas. "Trata-se de um processo em curso, com três cenários independentes e de recente reconfiguração: há um cenário contextual, um cenário estratégico e um novo cenário político" (BOISIER, 1996, p. 113).

No político, ocorre a configuração dos grandes blocos econômicos por um lado, e o fortalecimento das cidades e regiões por outro; no contextual, ocorre a interação de dois grandes processos: a abertura econômica devido ao processo de globalização e da abertura interna que leva a descentralização; no estratégico, os territórios devem conseguir adaptar-se a estas mudanças, e só o conseguirão se tiverem algumas características específicas (BOISIER, 1996).

O Sistema UAB tem como finalidade a expansão e a interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior no País, mediante a modalidade de educação a distância (EaD), tendo como um dos seus objetivos "reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País" (CAPES, 2019). Uma vez que a maioria dos municípios brasileiros não tem acesso à educação superior, a EaD emerge nesse cenário como alternativa para preencher

essa lacuna de formação no Brasil, e a UAB surge como uma efetiva ação no âmbito educacional de uma política pública de desenvolvimento e atendimento as demandas regionais, possibilitada pelo cenário contextual (descentralização).

Neste contexto o PNAP, ofertado pela UAB, além de caracterizar-se, em sua essência, pela reafirmação do caráter estratégico da UAB, do desenvolvimento científico e da inovação tecnológica para o crescimento sustentado do País, através da promoção do desenvolvimento regional, da geração de empregos e da maior equidade social, é também uma resposta à necessidade de formação de gestores públicos para todos os níveis governamentais, para uma tomada de consciência sobre as atuais políticas de governo, a partir do desenvolvimento das capacidades necessárias para conhecer o contexto socioeconômico, cultural e político que conformam o campo da gestão pública no Brasil (DEMARCO, 2015).

Com base na teoria referenciada, o desenvolvimento é considerado endógeno, quando possui profunda relação com a cultura e os valores locais. Para Boisier (1996) este processo interno se desenrola em quatro planos: político, econômico, científico e tecnológico e da cultura.

No plano político, segundo o autor é onde se identificam as capacidades regionais de tomada de decisão, negociação, planejamento e execução de políticas públicas. Após a Constituição Federal de 1988, não houve somente a descentralização das atividades administrativas, mas também do processo de gestão dessas atividades, que exigiu dos gestores uma reformulação significativa na forma de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas. Esse contínuo processo de descentralização, especialmente no que se refere às políticas públicas ligadas às áreas como Saúde, Educação, Assistência Social e Planejamento Urbano repassaram aos governos municipais o papel principal no processo de desenvolvimento dos municípios. Embora elaboradas e financiadas pela União, a maior parte da gestão das políticas públicas acontece nos municípios.

Dentre os responsáveis pelo conjunto de processos que garante as políticas públicas, estão os servidores públicos que, enquanto agentes que estão na centralidade das ações, utilizam-se de seu papel político e técnico para planejar, implementar, executar e monitorar as ações do Estado.

Nesta perspectiva a formação na área da administração pública que perpassa desde a área meio até as políticas finalísticas, capaz de responder aos anseios e às necessidades da sociedade se faz necessária, visando à efetividade

das políticas públicas diante da complexidade das demandas colocadas à administração pública na atualidade, e cuja efetividade depende da capacidade de governança pública. Dispor de gestores públicos que compreendam todo o universo de atribuições, responsabilidades e obrigações inerentes à sua função é condição necessária para uma administração que atenda aos anseios da coletividade.

O Sistema UAB onde é ofertado o PNAP, como citado no capítulo anterior é um sistema constituído por uma complexa rede, visando atender às demandas locais por educação superior, por meio de acordos de cooperação técnica, baseado em uma relação de parceira (divisão e descentralização de responsabilidades) entre: o Governo Federal, por meio da Diretoria de Educação a Distância (DED) na Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que tem a coordenação nacional do processo, responsável pelas ações de articulação institucional, avaliação, fomento e indução de modelos de qualidade; as Instituições Públicas de Ensino Superior (Universidades Federais, Universidades Estaduais e Institutos Federais de Educação Tecnológica), responsáveis pela elaboração do projeto pedagógico, pela gestão acadêmico-pedagógica e administrativa dos cursos na metodologia a distância e pela certificação dos alunos; e os Estados e Municípios, responsáveis pela configuração dos polos de apoio presencial, a partir de parâmetros definidos pelo sistema UAB, de forma a conter infraestrutura adequada para atendimento ao aluno (COSTA; PIMENTEL, 2009).

Como se verifica o processo de implementação do Sistema UAB/PNAP em uma determinada localidade é complexo, pois envolvem diversos atores das três esferas governamentais (União, Estados e Municípios), exigindo interação e articulação entre ambos e mobilização local.

O PNAP é ofertado pelas IPES que aderem aos cursos por meio de editais da CAPES, de forma semipresencial nos polos de apoio presencial, tendo como mantenedores municípios e estados, que apontam a demanda para tais cursos, e são selecionados pelas IPES mediante análise.

De abrangência nacional, no seu primeiro ano de implementação o PNAP esteve presente em quase 90% dos Estados brasileiros, contemplando 366 municípios brasileiros (polos de apoio presencial). No período de 2009 a 2019, 81 (oitenta e uma) IPES ofertaram os cursos do Programa.

Embora o PNAP tenha surgido como uma decisão política do governo federal, de cima para baixo, o Programa depende das mobilizações de alguns atores

locais para ser ofertado em determinada localidade e da articulação entre estes protagonistas (governantes, comunidade, instituições) e seus projetos políticos locais, no intuito de melhorar a oferta de qualificação de nível superior na área de interesse da administração pública, para trazerem mudanças localmente.

Na perspectiva do desenvolvimento de natureza endógena, o processo de desenvolvimento regional está diretamente relacionado com a disponibilidade de diferentes formas de capitais intangíveis na região ou localidade. Boisier (1999) nomeia capitais intangíveis como os fatores intangíveis que impulsionam o desenvolvimento, isto é, considera-se o desenvolvimento uma condição intangível, portanto, os fatores que o impulsionam, também são. Boisier (1999) construiu uma abordagem em que relaciona como intangíveis as seguintes formas de capitais: capital institucional, capital humano, capital cívico, capital social e capital sinérgico.

O capital institucional, ou seja, as instituições públicas e privadas existentes em um determinado território e sua capacidade de atuar e tomar decisões e principalmente o grau de cooperação entre elas.

No contexto da UAB, para a reflexão sobre os capitais intangíveis, destacamos a importância das IPES e dos Polos UAB, bem como questões relacionadas à integração e articulação entre ambos.

As IPES desempenham um papel estratégico no processo de regionalização do desenvolvimento, uma vez que, são responsáveis pela geração e difusão do conhecimento, bem como pela qualificação dos atores regionais e locais. O Sistema UAB têm a função de “planejar, implementar e garantir a qualidade da gestão pedagógica dos cursos a distância oferecidos” (COSTA; DURAN, 2012, p. 292).

Para ofertar curso(s) do Programa, as IPES precisam entender a proposta, estudar seu currículo, adequando os projetos pedagógicos dos cursos, justificando sua relevância para a localidade/região, mostrando a existência de demanda e as contribuições para seu entorno, participar do Edital, além da articulação interna e externa para a oferta dos cursos.

No caso do PNAP, como é um programa nacional, os Projetos Pedagógicos dos Cursos e Materiais Didáticos são únicos, cabendo a IPES à adesão aos mesmos. Segundo Daroit *et al.* (2019) o projeto pedagógico é entendido como um instrumento central para o PNAP, assim como para a expansão e interiorização do ensino superior conforme os objetivos da UAB. Segundo os autores a abordagem pedagógica dos cursos PNAP apresenta uma divisão de papéis e estrutura curricular

prévia, no entanto possibilita pela IPES participante, complementações ao material pedagógico recebido, adequando-os às características e especificidades regionais e locais.

Neste caso, somente a partir da elaboração de um projeto coletivo institucional na IPES e sua submissão para processo seletivo e se aprovado poderá contar com os recursos da Capes para a implementação dos cursos EaD do PNAP. A oferta de tais cursos não é automática para toda IPES, mas como já visto depende de sua mobilização e processo seletivo para receber recursos, mostrando o posicionamento ativo e coletivo da instituição.

Os cursos PNAP são ofertados nos polos presenciais em parceria celebrada entre as IPES e as prefeituras municipais ou governos estaduais, onde os mesmos estão sediados, considerado um elemento articulador na proposta da EaD imprescindível para a formação e desenvolvimento dos projetos das IPES, caracterizando-se como uma extensão da Instituição. O Polo de Apoio Presencial é o espaço obrigatório institucional-educacional para a oferta do ensino superior a distância no Brasil (BRASIL, 2007). É a sede para as atividades presenciais obrigatórias, bem como local de interação dos alunos.

Para Costa e Duran (2012), o polo presencial é o espaço que o aluno do entorno regional do município-sede encontra espaço para seus estudos, tem interação com os atores envolvidos neste sistema.

A implantação de um polo de apoio presencial em determinado município depende também da mobilização de agentes locais e da vontade política de gestores públicos municipais, por meio de um projeto local.

Destaca-se ainda que a intenção para criação de um polo de apoio presencial parte inicialmente da prefeitura do município, tendo em vista o interesse do poder público local ser um agente facilitador do processo de qualificação em nível superior, que entra em contato com a instituição ofertante do curso e manifesta-se a intenção em ter um polo. A instituição acolhe tal manifestação e repassa o relatório de solicitações para a CAPES/UAB, que procedem com as análises técnicas para deferimento ou indeferimento quanto à criação do polo no município (CAPES, 2009).

O capital humano se refere ao estoque de conhecimentos e habilidades que os indivíduos residentes em uma determinada região possuem, bem como a capacidade destes para exercê-las. A presença de capital humano em uma região ou território é considerada como um elemento estratégico para o seu

desenvolvimento, e sua qualidade relacionada às capacidades que o indivíduo desenvolve ao longo da sua vida, que impacta na sua vida profissional (BOISIER, 1999).

Como se percebe, o investimento em capital humano se apresenta como uma ferramenta indispensável para o desenvolvimento do território, e nesse sentido o PNAP ofertado pelas IPES nos municípios que consideram importante a formação na área da administração pública, pode mudar o patamar de desenvolvimento de seu espaço de abrangência. Segundo Boisier (1997) os principais agentes do crescimento endógeno são as pessoas, moradoras das regiões, pois são elas as que determinam a acumulação do capital. Sob o olhar focado nas pessoas, o referido autor constrói o conceito de desenvolvimento regional endógeno como: “se refere a pessoas de carne e osso e não categorias abstratas e definitivas” (BOISIER, 1997, p. 50).

No que tange às IPES, em contribuição ao capital humano, elas desempenham um papel importantíssimo, em especial no PNAP, que contribuem como fortalecimento do poder público municipal, particularmente a qualificação técnica dos servidores públicos e a formação das lideranças e gestores públicos, atores importantes para o processo de desenvolvimento regional. Neste caso, muito dos recursos que uma cidade pode captar depende da capacidade técnica de seus servidores para desenvolver projetos e participar de editais e com a capacitação de tais servidores, a perspectiva futura se eleva para trazer mais projetos e recursos para a localidade.

Além disso, a interiorização do ensino superior como vimos anteriormente, é fundamental para diminuir o fluxo migratório da população em idade produtiva, geralmente os jovens, em plena capacidade de trabalho, que buscam expandir seus horizontes pela formação educacional em instituições de ensino superior presentes nos maiores centros do Estado, mas também em outras unidades da Federação.

Em relação ao capital cívico, Boisier (1999) coloca que se refere essencialmente às práticas democráticas, de confiança nas instituições, de preocupação das pessoas com os assuntos públicos, envolvendo as esferas públicas e privadas, questões ligadas a governança pública local. Quando uma região constrói um polo presencial ou escolhe um espaço físico para que seja este polo, em parte depende de esforços coletivos e de uma governança pública local

para reunir esforços para a criação deste polo, já que este espaço é criado por entes estaduais ou municipais.

Quanto ao capital social, Boisier (1999) define como a capacidade de cooperação e de confiança entre os atores sociais da região/comunidade. Como visto no decorrer do estudo o Sistema UAB e em especial o PNAP é concebido e implementado de forma coletiva e colaborativa pelos diversos atores envolvidos, com objetivos comuns, no formato do trabalho em rede, com a participação do governo federal, estadual, municipal e Instituições Públicas de Ensino Superior, viabilizando mecanismos alternativos para o fomento, implementação de cursos de graduação e pós-graduação de forma consorciada.

Do ponto de vista das instituições, a formação de redes está associada ao alcance de objetivos em contextos que apresentam grandes complexidades, como a questão da necessidade de formação na área da administração, diante do cenário político, socioeconômico, cultural e institucional dos municípios brasileiros, visando à efetividade das políticas públicas.

Quanto ao governo federal no período de 2003 a 2010, no governo Lula, período em que foi concebido o PNAP, visualizam-se políticas para recomposição do quadro de servidores e salarial, assim como a criação de diversos cargos e vagas da carreira e proposta de gratificação de desempenho para os servidores.

Com essa premissa é que começam a ser desenhados programas de qualificação dos servidores públicos, nos diferentes níveis da administração pública, tais como: Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), com o objetivo de capacitar servidores com intuito de combater a burocracia na administração pública; Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), com incremento das demandas por novas atividades formativas, sobretudo àquelas em nível de especialização *latu sensu* (DEMARCO, 2013).

Segundo Demarco (2013) aspectos relacionados à necessidade de qualificação e profissionalização da administração pública passam a compor a agenda de preocupação da gestão pública, visando prover serviços públicos de melhor qualidade, aliada à incorporação e expansão do uso das tecnologias de informação e comunicação no cotidiano do setor público.

No tocante à educação superior, em 2007 o governo federal lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como princípios complementares entre si: expansão de oferta de vagas; garantia da qualidade; promoção da inclusão

social pela educação; ordenamento territorial, levando o ensino superior às regiões mais remotas; e fortalecimento do desenvolvimento econômico, seja na formação de gestão de recursos humanos altamente qualificados, seja na produção científico-tecnológica (BRASIL, 2007).

As principais ações, além das vagas de demanda social do Sistema UAB, são a Reestrutura e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

As IPES que compõem o Sistema UAB, com vistas a consolidar a oferta desse Programa em todo o território nacional, por meio da rede de polos de apoio presencial do Sistema UAB, tem como responsabilidade o processo de seleção dos alunos, acompanhamento pedagógico, processos avaliativos, expedição de diplomas/certificados e todas as ações inerentes ao desenvolvimento de um curso superior.

Os polos de apoio presencial são elos relevantes dentro do Sistema UAB, pois atuam na linha de frente de grande parte dos processos relacionados com os alunos e, de certa maneira, materializam a ideia de universidade nos Municípios onde eles estão presentes.

Quanto aos atores pedagógicos, a UAB, por meio da Lei n. 11.273/2006, determina a existência de alguns, entre eles: a) Coordenador de curso: administra o curso e coordena a oferta. b) Coordenador de polo: administra o curso no seu polo, responsável pela manutenção das instalações, realiza contato entre coordenadores de curso, os municípios e o MEC. c) Professor conteudista: responsável pela elaboração do material didático. d) Professor pesquisador: realiza pesquisas para o desenvolvimento do conhecimento, em especial sobre a modalidade a distância. e) Tutor a distância: responsável por orientar academicamente os alunos via meios tecnológicos, possuindo formação superior adequada ao curso; ele é o apoio do professor formador f) Tutor presencial: responsável pela orientação acadêmica dos estudantes nos polos de apoio presencial (BRASIL, 2006).

Esta capacidade de organização social da região é fator endógeno por excelência para transformar o crescimento em desenvolvimento, articulados por uma malha de instituições e de atores de desenvolvimento, por uma cultura regional e por um projeto político local (BOISIER, 1996).

Contribuindo para esta discussão do PNAP, ofertado pela UAB para a promoção do desenvolvimento regional, Souza *et al.* (2014) no estudo realizado apontam forte correlação positiva entre o acesso à educação superior com a variável IDHM (índice de desenvolvimento humano municipal) observada em 853 municípios de Minas Gerais, a relação da educação superior com o desenvolvimento econômico local (IDHM-Renda), melhorias no nível de qualidade de vida (IDHM-Longevidade) e melhorias no nível educacional (IDHM-Educação). Segundo os autores os resultados apresentam forte relação entre acesso à educação superior e aumentos nos níveis de desenvolvimento municipal.

O Sistema UAB é uma importante estratégia de política pública, capaz de ampliar o acesso à educação superior e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento municipal, por meio da qualificação dos indivíduos para o mercado de trabalho, coopera no aumento da produtividade local, e no estímulo às ações empreendedoras e gerenciais; assim como na geração de empregos e renda, contribuindo para o crescimento econômico local.

Como visto a força dos agentes locais ressaltada por Boisier (2005) como protagonistas do desenvolvimento regional endógeno podem viabilizar mudanças ao entorno, nesse caso, oportunizando e ampliando a formação para população local, com o objetivo de melhorar a ação dos agentes públicos, ou aqueles interessados em se relacionar com a gestão pública e, dessa forma, fortalecer ainda mais o local para buscar mais recursos financeiros e projetos para a prosperidade econômica e social local. Os ganhos sociais são as capacitações realizadas e o potencial de ter efeitos sobre o local a partir dessa maior capacitação do capital humano.

“O desenvolvimento local depende, portanto, da capacidade dos atores locais de compreender esses processos e responder, de forma apropriada, com suas próprias forças e talentos, num processo permanente de aprendizagem”. (BUARQUE, 2004, p.31).

5.4.1 Percepções dos Partícipes da Pesquisa na Contribuição do PNAP na Promoção do Desenvolvimento Regional Endógeno

Para complementar a discussão acerca da contribuição do PNAP para o desenvolvimento regional endógeno serão apresentadas as percepções dos

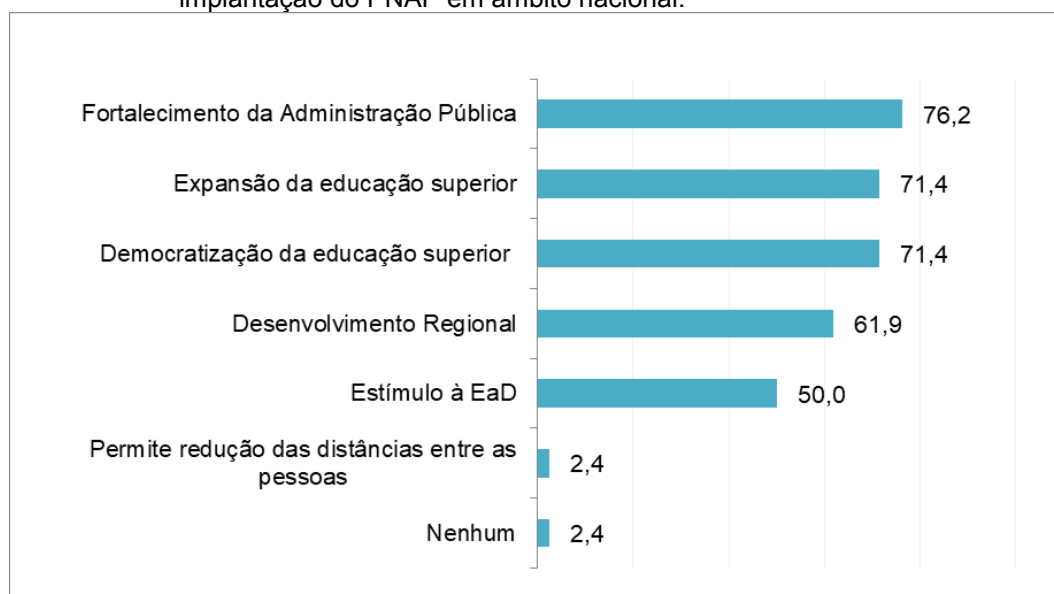
coordenadores de cursos, bem como dos coordenadores de polos presenciais que responderam à pesquisa de campo.

Os coordenadores de cursos e os gestores de polos presenciais são considerados atores locais importantes na implementação dos Cursos PNAP, representantes da região, protagonistas na mobilização e viabilização da oferta do Programa localmente.

O PNAP, como visto no decorrer do estudo, foi instituído no âmbito da UAB, com a finalidade de descentralizar e fortalecer a gestão pública, surgindo como uma resposta à necessidade de formação e qualificação de gestores públicos, com destaque para o âmbito local, por meio da educação a distância.

O cumprimento da finalidade da UAB/PNAP, bem como sua contribuição para a promoção do desenvolvimento local, pode ser aferido com base nas respostas do questionamento aos coordenadores de cursos, sobre principais benefícios da implantação do PNAP no âmbito nacional. Na percepção de 76,2% dos respondentes o fortalecimento da administração pública, bem como o desenvolvimento regional para 61,9% dos coordenadores, foram benefícios da implantação do Programa. A expansão da educação superior, a democratização da educação superior, o estímulo a EaD objetivos da UAB foram apontados como benefícios da implantação do PNAP em todo o território nacional, demonstrado no Gráfico 11.

Gráfico 11 – Percepção dos coordenadores de Cursos em relação aos benefícios da implantação do PNAP em âmbito nacional.



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Quando questionados sobre a contribuição do PNAP para o desenvolvimento do município em que são oferecidos os cursos, 85,7% dos coordenadores de cursos responderam que sim, que o Programa contribui para o desenvolvimento, tendo como argumentos para tal afirmação questões relacionados à importância da formação na área, tendo em vista a carência de pessoal qualificado em Gestão Pública; a formação, qualificação de gestores, técnicos e profissionais para intervirem em sua realidade de trabalho; a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos na realidade local; a práxis refletida nos Trabalhos de Conclusão de Curso; bem como a importância do acesso aos cursos de pós-graduação *lato sensu*, em municípios pequenos, fora da rota universitária.

Forma pessoal que podem contribuir para a melhoria de processos, redução de custos, mobilização de recursos financeiros por meio de edital, etc. (CC1).

Na medida em que se qualificam gestores, melhoram processo de gestão, que com o tempo promovem melhorias (CC2).

A qualificação das pessoas melhora a gestão e esta melhoria pode ser mensurada por aumento de eficiência (CC5).

Há carência de pessoal qualificado em Gestão Pública (CC6).

Capacitação de profissionais com visão de Gestão em Saúde (CC11).

Os municípios polo dos cursos são muito pequenos e sem atividades que agreguem circulação de recursos, a existência do polo UAB torna-se um atrativo para a cidade (CC12).

O tema é atual e necessário para gerar políticas públicas (CC13).

Muita gente empregada em prefeitura se beneficiou dos conhecimentos do curso, inclusive realizando Trabalhos de Conclusão de Cursos (TCCs) aplicados na realidade local seja na resolução ou proposição de demandas do município (CC16).

Possibilita o desenvolvimento de projetos técnicos diretamente relacionados às realidades locais (CC18).

Tendo em vista que temos vários egressos do curso atuando no setor público: concursados, estagiários, terceirizados, secretário municipal etc. (CC20).

Na pesquisa com egressos constatamos que todos estão empregados, sendo 80% no serviço público, 40% foram promovidos para cargos de chefia, e todos afirmaram que estão utilizando os ensinamentos do curso em suas atividades e que melhoraram o seu desempenho (CC21).

Primeira oferta do curso na IPES ainda está em andamento, mas os alunos estão em estágio obrigatório (que vai gerar o TCC) e a demanda do estágio é baseada em demanda real da região, seja em órgão público, em instituições do terceiro setor, ou em empresas privadas com interface com o setor público, que impactará as regiões atendidas, pois são diversos alunos em busca de soluções para problemas reais (CC24).

O curso contribui para aperfeiçoar a atuação profissional na gestão pública e na realidade local (CC25).

O PNAP é muito importante, pois em alguns casos é o único canal de pós-graduação possível para o cidadão de municípios fora da rota universitária (CC27).

Temos formados em Administração Pública para concorrer aos concursos, o que no médio prazo, pode influenciar em melhoria da gestão (CC32).

O PNAP capacita gestores, técnicos e profissionais que adquirem conhecimentos instrumentais capazes de intervirem em sua realidade local de trabalho (CC33).

São poucos os cursos específicos em Gestão Pública com qualidade para efetivamente qualificar o servidor público (CC34).

O Programa qualifica e melhora consideravelmente o desempenho da função do servidor (CC36).

O Programa direciona os funcionários para identificação de problemas do setor público (CC37).

Muitos graduados se encontram atuando na administração pública municipal (CC39).

Direciona os funcionários para identificação e solução de problemas no setor público (CC40).

O PNAP é de suma importância na formação de servidores locais, porque oferece um material de alta qualidade e proporciona a seleção de ótimos professores, especialistas na área, para mediar a troca de conhecimento e experiências (CC42).

Para os coordenadores de polos foi feito questionamento similar, quanto a contribuição do PNAP para o desenvolvimento do município/localidade ou região onde o polo presencial está inserido, dos quais 94,1% apontam para tal contribuição.

Na visão destes coordenadores de polo, as contribuições também estão relacionadas à importância da formação na área da administração pública; a aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos; a interiorização do ensino superior; bem como a questões relacionadas com a qualificação para o trabalho.

A partir da turma de Administração Pública foi criado um programa de compras sustentáveis, em parceria com a IPES, alunos e Município. No momento está gerando renda para pessoas beneficiadas (CP27).

As organizações públicas cada vez mais precisam aumentar sua produtividade e retirar o estereótipo de organizações extremamente burocráticas, cheias de politicagem e sem vontade de crescer, por isso, os administradores públicos devem ser dinâmicos, criativos, capazes de trabalhar em grupo e de superar as dificuldades encontradas na estrutura destas instituições, que sem dúvida, é muito diferente de uma empresa privada (CP20).

Formação de servidores, gestores, agentes públicos (CP24).

Ascensão de Carreira (CP6).

Formação de novos profissionais (CP29).

Melhora significativa na gestão pública do município (CP13).

Na preparação, qualificação de profissionais para o mercado de trabalho (CP35).

Desenvolvimento socioeconômico (CP37).

Qualificando os profissionais para o atendimento nas políticas públicas (CP7).

Através da formação técnica dos profissionais que atuam diretamente na gestão de órgãos públicos (vereadores, secretários municipais, servidores dos entes federativos), assessores de gestores públicos e comunidade em geral que se apropria do conhecimento a partir das temáticas discutidas nos cursos (CP3).

Contribui para a qualificação profissional do servidor público, melhorando o capital humano em diversas áreas do conhecimento (CP28).

Desenvolvimento e avanço das políticas públicas locais (CP5).

Região carente de cursos, aprendizado, novas experiências e mão de obra qualificada (CP16).

Uma das questões é que não precisam sair do município ou região para estudar (CP33).

Na qualificação dos servidores para melhoria do serviço público, na colocação do município como polo de oferta de ensino superior e na motivação do empreendedorismo profissional e planejamento envolvendo profissional de administração com as administrações públicas (CP12).

Formando cidadãos mais ativos, atuantes e engajados com a administração local, visando o desenvolvimento (CP34).

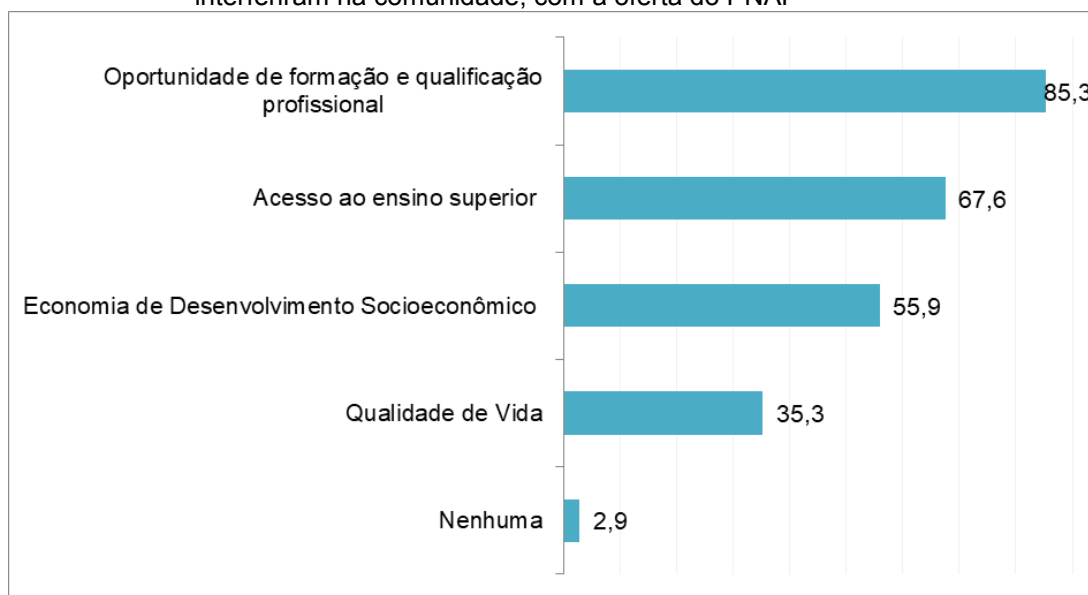
Com certeza, principalmente por facilitar para a comunidade o acesso a uma graduação (CP15).

Melhorando a gestão pública em que os(as) acadêmicos(as) atuam, bem como nos contextos onde desenvolveram estágios, pesquisas, entre outros (CP2).

Demais questões que podem ser apontadas na contribuição desta formação, seria o efeito sobre a capacitação de políticos, de empregados de empresas privadas que são parceiras da gestão pública e prestam serviços para elas e, portanto, tem interesse em se relacionar com a gestão pública; e também no cidadão que com esta maior qualificação pode participar de uma forma mais efetiva da gestão pública.

Outra questão levantada aos coordenadores de polo foi em relação às principais ações que na opinião deles interferiram na comunidade com a oferta do(s) curso(s) do PNAP. Na opinião de 85,3% dos respondentes a oportunidade de formação e qualificação profissional, o acesso ao ensino superior (67,6%) influenciaram a comunidade, bem como a economia e o desenvolvimento socioeconômico foi instigado na comunidade na percepção de 55,9% dos coordenadores de polo, conforme demonstrado no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Percepção dos coordenadores de polos presenciais quanto ações que interferiram na comunidade, com a oferta do PNAP



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Como o Programa é ofertado nacionalmente, o(s) Projeto(s) Pedagógico(s) do(s) Curso(s) são os mesmos para todo o território brasileiro, neste sentido foi questionado aos coordenadores de polos presenciais se tais PPCs atendem as demandas do município, onde está inserido o polo. Na percepção de 82,4% dos respondentes os PPCs contemplam as demandas locais, e para 17,6% dos respondentes não atendem, necessitando na opinião desses algumas adequações, tais como: o “PPC deveria dispor de uma parte diversificada que permitisse a articulação com o município, permitindo assim uma maior contribuição do curso ao enfrentamento dos problemas vivenciados pela sociedade na qual está inserido” (CP24); “Creio que poderiam ser intensificados cursos de extensão (como de Cooperativismo, entre outros significativos para o Sistema Público Municipal), assim como a socialização dos Seminários para a comunidade (restritos somente entre acadêmicos que gravam e enviam aos tutores para correção) - (CP4)”.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) o ensino de nível superior no Brasil possui, dentre outras, a finalidade de “formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para inserção em setores profissionais e para participação no desenvolvimento da sociedade brasileira e colaborar na sua formação continuada”, bem como “estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade” (BRASIL, 1996).

Neste sentido, na percepção de 94,1% dos coordenadores de polos presenciais que aderiram à pesquisa a interiorização do ensino superior a partir da UAB/PNAP tem promovido qualidade ao mercado de trabalho das cidades polos, bem como das circunvizinhas, ou seja, além de reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País, a formação na área de administração pública contribui para o mercado de trabalho a nível local, o que pode ser confirmado nas declarações realizadas por eles, tais como:

É um facilitador tanto aos funcionários públicos como aos da comunidade em geral (CP1).

Melhorando a gestão pública nos contextos direto e indireto de atuação dos (as) profissionais nos respectivos trabalhos (entre os familiares, associações, outros grupos comunitários) onde estão inseridos (as) (CP2).

Através do preparo técnico-científico dos gestores públicos e seus assessores, bem como disponibilização de informações à população (CP3).

Possibilitando melhor formação de quem atua ou pretende atuar no setor público (CP4).

Qualificando servidores e população para o setor público e privado (CP5).

Oportunidade para frequentar um curso superior para o setor público e privado (CP6).

Na cidade onde está inserido o polo não tem universidade Pública próxima, assim, através da UAB/PNAP pode-se aperfeiçoar e qualificar os profissionais da região e de fora dela também (CP8).

Oportunidade de emprego (CP9).

Conhecimento, qualificação e aperfeiçoamento tanto pessoal como profissional melhoram a qualidade do serviço em toda e qualquer localidade. Como tudo hoje desde um atendimento até o acesso a um recurso público demanda ações planejadas e bem elaboradas, não vejo outra maneira senão a formação superior na área (CP12).

Por ser uma Universidade Pública e de Qualidade, a formação traz um pensar e uma qualificação para o profissionalismo às cidades próximas, incentivando demais pessoas a quererem está formação também e até mesmo a continuidade dos estudos a partir das especializações (CP18).

O crescimento profissional é percebido principalmente no meio público com que temos maior contato. E o polo abrange uma grande região de cidades pequenas e isso contribui para o desenvolvimento da região (CP19).

Os alunos têm a possibilidade de formação na sua própria cidade e permanece na mesma (CP2).

Porque houve um aumento considerável de pessoas com nível superior, não visto antes (CP24).

São 12 cidades circunvizinhas que são beneficiadas com este serviço, onde somente neste Polo UAB existe os cursos do PNAP (CP27).

Recebemos alunos de outras cidades para realizarem os cursos aqui (CP).

A UAB/PNAP vem proporcionando a qualificação de profissionais e este fato, automaticamente, traz promoção e qualidade ao mercado de trabalho (CP35).

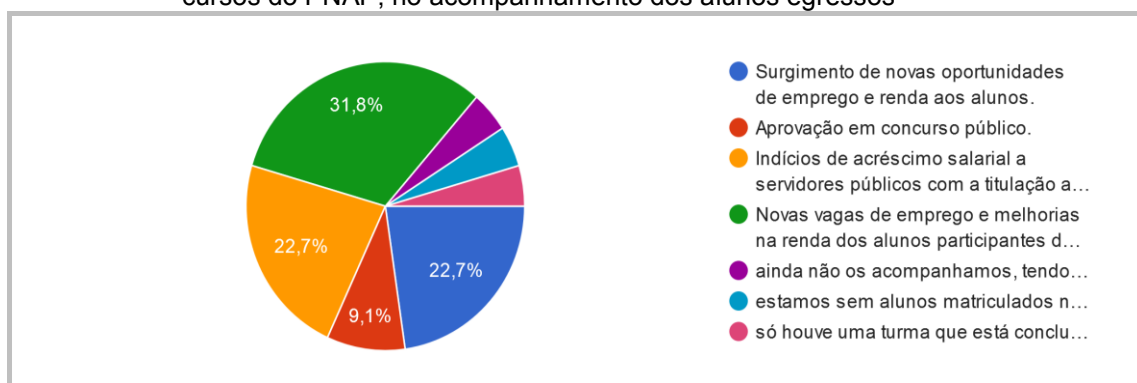
Melhora na prestação do serviço público (CP37).

Nesta perspectiva, considera-se o acompanhamento dos egressos como fundamental para as IPES poderem mensurar o impacto da formação ofertada na vida de seus estudantes, na comunidade em que estão inseridos, bem como direcionar suas ações de gestão, podendo implementar políticas e estratégias de melhoria da qualidade do ensino, de modo a atender às necessidades da sociedade.

Dos coordenadores de cursos que aderiram à pesquisa, somente 14,3% acompanham seus ex-alunos: por meio de e-mails e redes sociais; convites para participarem de eventos do curso; incentivando o ingresso na pós-graduação quando alunos da graduação; e mediante Programa de Acompanhamento de Egressos.

Quanto aos coordenadores de polos, 44,1% acompanham seus egressos de forma sistemática, e apontam contribuições dos cursos na atuação profissional destes, tais como: novas vagas de emprego e melhorias na renda dos alunos participantes dos cursos do PNAP (31,8%); indícios de acréscimo salarial a servidores públicos com a titulação adquirida nos cursos do PNAP (22,7%); surgimento de novas oportunidades de emprego e renda aos alunos (22,7%); aprovação em concursos públicos (9,1%), conforme se visualiza no Gráfico 13.

Gráfico 13 – Percepção dos coordenadores de polos presenciais, quanto a contribuição dos cursos do PNAP, no acompanhamento dos alunos egressos



Fonte: Elaboração da autora (2019).

Com base nos argumentos evidenciados na percepção dos partícipes da pesquisa, considera-se que o PNAP mediante o curso de bacharelado em Administração Pública, das especializações em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde, são potenciais para promoção do desenvolvimento regional, na perspectiva da natureza endógena, com a centralidade do desenvolvimento no território, com ênfase na cooperação e aprendizagem, ou seja,

na formação de capital social e humano, bem como na articulação intersetorial de políticas públicas e na participação de diversos atores regionais e locais. Percebe-se ainda a relevância da expansão de cursos EaD para o desenvolvimento das localidades onde os cursos do PNAP estão inseridos, e como esta expansão se relaciona com a oportunidade de acesso ao ensino superior, visando superação de desigualdades geradoras de exclusão.

A Educação em si, é um fim, tem um papel essencial na formação do cidadão, no aumento de suas capacidades individuais, na participação social e na mobilização local das pessoas para promoção de ações coletivas, como promessa para o desenvolvimento local.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo central avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

A partir da discussão dos modelos de avaliação de política social e a sua relação com desenvolvimento regional endógeno, reconheceu-se que avaliar as contribuições das diversas intervenções de uma política pública na dinâmica do desenvolvimento regional brasileiro é de suma importância.

Para tanto, a abordagem de Rodrigues (2008), denominada avaliação em profundidade, mostrou-se adequada para avaliar o PNAP ofertado nacionalmente com grande abrangência territorial, pois abarca dimensões analíticas que consideram o contexto social, econômico e político, a importância institucional, as relações de poder, os interesses e valores que permeiam os processos de formulação e implementação dessas políticas, e o seu espectro temporal e territorial.

O contexto político, socioeconômico e institucional do PNAP, entre 2009-19, caracterizou-se pela apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação e implementação, a correlação com outras políticas e programas, bem como o marco legal que amparou o PNAP neste cenário.

O PNAP que integra o Sistema Universidade Aberta do Brasil, é compreendido como um Programa dentro de um conjunto maior de políticas e ações consideradas de cunho social, com grande capilaridade no território brasileiro, incrementado pelo governo federal, com caráter distributivo, a partir de estratégias para difundir o conhecimento na área da administração pública e levá-los por meio da educação a distância a locais que antes não tinham acessos. Com essa política pública de ensino superior a distância, isso se torna possível, emergindo como uma alternativa para preencher essa lacuna de formação no Brasil, como uma efetiva ação no campo educacional e como uma política pública de desenvolvimento e atendimento as demandas regionais. A educação, especialmente, a de nível

superior, possui um papel fundamental na mobilidade social, na compensação de desvantagens sociais históricas e na transformação da sociedade como um todo.

O PNAP/UAB é uma das ações que integra a política de expansão extensiva e intensiva fortemente impulsionada pela agenda governamental na primeira década deste século, visando reduzir as distâncias geográficas e as desigualdades da educação superior em termos regionais, e a educação a distância foi defendida como uma alternativa indispensável e justificada para tal expansão.

O Programa foi instituído no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), período de governo em que houve a retomada do papel do Estado como agente indutor de políticas para a expansão do ensino superior no Brasil, que criou políticas como o Prouni, Reuni e o Sistema UAB, onde é ofertado o PNAP. Neste sentido, é possível corroborar o argumento de Höfling (2001) de que há uma intencionalidade política que orienta a implantação de políticas públicas no âmbito do Estado. A análise desse período possibilita afirmar que o número de estudantes que chegaram às universidades brasileiras aumentou consideravelmente na primeira década do século XXI, fato importante ao se considerar um projeto consistente de desenvolvimento do país.

Os dados levantados e aferidos revelaram que houve uma significativa ampliação das matrículas em nível superior no país, via Sistema UAB até o ano de 2015, no de 2011 foram 135.135 alunos ingressantes e no ano de 2015 ingressaram 568.366, dentre esses alunos ingressantes, cerca de 17% correspondem aos alunos dos cursos do PNAP.

No começo de 2015, o Sistema UAB, sofreu um grande corte orçamentário, o que afetou diretamente a vigência dos cursos em andamento e, por consequência, a abertura de novos cursos, além disso, em março de 2015 a Diretoria de Educação a Distância da CAPES lançou novos parâmetros para o custeio de bolsas, fato que gerou significativas mudanças na gestão dos cursos vigentes, entre eles, os Cursos do PNAP.

A Constituição promulgada em 1988 teve importância fundamental para institucionalizar valores democráticos pautados na descentralização e na participação. Esse processo de descentralização das políticas públicas em direção as administrações subnacionais, onde a união passa a exercer as funções de regulação e indução e os estados e municípios ganham importância, ampliando sua atuação e assumindo diversas atividades antes desempenhadas pela União, aliado

as mudanças ocorridas na administração pública nas últimas décadas, que oscilaram entre o gerencialismo de cunho neoliberal, a partir da Reforma do Estado na década de 90 e o fortalecimento do Estado como indutor do desenvolvimento na primeira década do século XXI, com um governo de esquerda, mas ainda assim seguindo uma política econômica neoliberal, é o contexto político e socioeconômico quando da concepção do PNAP, oficializado em 2009, bem como perpassa a justificativa da necessidade da formação e especialização na área da administração pública, evidenciada nos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPCs) do PNAP.

De acordo com o que foi apreendido no contexto socioeconômico, político e institucional, o PNAP tem como proposta a formação e especialização na área da administração pública, sendo esta uma das soluções para que servidores se apropriem da gestão de processos e das atividades inerentes às novas funções desempenhadas pelo Estado, e que o conteúdo do Programa expressa esse contexto, com elementos que oscilam entre o gerencialismo, de cunho social, e da perspectiva societal.

Os PPCs lançados em 2009 na oficialização do PNAP, em 2012 sofreram adequações relacionadas à carga horária e duração dos cursos, em especial aos de especializações, e a partir de 2015 num processo coletivo e participativo passam por revisões e atualizações. Os novos PPCs foram apresentados aos coordenadores de cursos no final de 2019, com a inserção de novas disciplinas com ementas voltadas para a área da administração pública, que expressam valores com a democracia, o bem comum, a cidadania, a participação social, e a inclusão, considerado um avanço significativo.

De abrangência nacional, no seu primeiro ano de implementação o PNAP (2009) esteve presente em quase 90% dos Estados brasileiros, contemplando 366 municípios brasileiros (polos de apoio presencial), e no período de 2009 a 2019, 81 (oitenta e uma) IPES ofertaram os cursos do Programa em todo o território brasileiro, em especial atendimento ao interior do país.

Ao todo, desde o início do Programa até 2019 foram ofertadas pelas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que aderiram ao PNAP, em parceria com polos presenciais em diversos municípios brasileiros, 157.685 vagas nos quatro cursos que compõe o PNAP, 52.057 para o bacharelado em Administração Pública, 38.773 para a Especialização em Gestão Pública, 34.704 à Especialização em

Gestão Pública Municipal e 32.181 vagas para a Especialização em Gestão em Saúde.

Verificou-se que das vagas que foram ofertadas (157.685) e cadastradas (144.262), sem considerar as vagas que ainda estão para iniciar (6.405), o aproveitamento das vagas do PNAP foi de 95,9%. Em relação aos alunos cadastrados (144.262) e formados (54.569) o aproveitamento foi de 37,9%, sem levar em consideração as vagas que ainda estão em andamento (9,2%) que podem modificar este resultado. O Índice de Eficiência Máxima (IEM) do PNAP é de 0,47, índice este adotado pela Diretoria de Educação a Distância DED/CAPES, para monitorar a eficiência do Sistema UAB. O IEM do Programa está um pouco acima da média para a modalidade a distância (0,45) e muito abaixo da média para a modalidade presencial (0,89).

A taxa de evasão verificada (52,9%) no Programa é um dos desafios a serem enfrentados por todos os atores envolvidos na oferta dos Cursos, visando proposição de estratégias e medidas preventivas para redução da taxa. Embora haja fatores comuns para a evasão de um modo geral, pondera-se que características locais precisam ser consideradas para melhor entendimento do fenômeno e para a definição de estratégias de controle.

A importância da formação na área da administração pública seja para servidores públicos, profissionais do terceiro setor, ou ainda para representantes da comunidade diante deste contínuo processo de descentralização, especialmente no que se refere às políticas públicas ligadas às áreas como Saúde, Educação, Assistência Social e Planejamento Urbano, que repassam aos governos municipais o protagonismo no desenvolvimento dos municípios, é inegável, e, neste sentido, o PNAP vem cumprindo esse papel.

Na percepção dos discentes sobre o desempenho do curso do PNAP, para 83,8% dos respondentes o curso esteve acima do esperado ou cumpriu bem as expectativas (12,1% dos alunos afirmaram que está/esteve além do esperado, 72,1% que o curso cumpre/cumpriu bem as expectativas), 11,7% que o curso está/esteve abaixo do esperado, e 0,9% disseram que o curso é/foi péssimo. A melhor avaliação (além do esperado) foi da Região Sudeste (14,8%).

No que se refere à conformidade entre o conteúdo do material didático e as necessidades dos cursos, revela que pra 93,5% dos estudantes há adequações do conteúdo, sendo que atende totalmente (48,9%) ou atende parcialmente (44,6%).

A partir da reflexão sobre a contribuição das políticas públicas, em particular o PNAP, para o desenvolvimento regional como um processo endógeno, tendo como teoria referenciada os pressupostos de Sérgio Boisier (1996, 1997, 1999, 2004, 2005), que dá ênfase aos elementos institucionais, políticos e sociais, mediante a organização social, na mobilização das pessoas e como essas se tornam protagonistas locais para trazerem mudanças para o entorno, verificou-se que força dos agentes locais ressaltada por Boisier, neste caso, oportunizou e ampliou a formação para população local, com o objetivo de melhorar a ação dos agentes públicos, ou aqueles interessados em se relacionar com a gestão pública e, dessa forma, fortalecer ainda mais o local para buscar mais recursos financeiros e projetos para a prosperidade econômica e social local.

Percebe-se ainda a relevância da expansão de cursos EaD para o desenvolvimento das localidades onde os cursos do PNAP estão inseridos, e como esta expansão se relaciona com a oportunidade de acesso ao ensino superior, visando superação de desigualdades geradoras de exclusão.

Para Boisier (2005) cabe ao entorno sustentar processos de desenvolvimento por meio de intervenções sociais inteligentes, por meio de uma malha de instituições e agentes de desenvolvimento articulados por um projeto político e por uma cultura regional.

A concepção do Programa se deu de forma coletiva e participativa, e remete-se ao projeto-piloto do curso de graduação em Administração na modalidade EaD, concebido em 2006 no Fórum das Estatais para a Educação, em uma parceria com o Banco do Brasil e demais bancos estatais, com a participação efetiva de 22 universidades (federais e estaduais).

Tendo como base este Curso a direção do Sistema Universidade Aberta do Brasil, ao longo de 2008, promoveu encontros com a coordenação nacional do projeto piloto para elaboração do Programa Nacional em Administração Pública (PNAP), contando com a participação das universidades envolvidas no curso de Administração, com o Conselho Federal de Administração, com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e com o Ministério da Saúde por meio da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), na concepção dos Projetos Pedagógicos dos Cursos de especializações e na elaboração dos materiais para as disciplinas dos cursos.

Na percepção de 97,1% dos coordenadores de polos presenciais a formação dos alunos por meio do(s) curso(s) do PNAP propiciou que estes possam intervir nas realidades dos municípios onde os polos presenciais estão inseridos. Para 85,7% dos coordenadores de cursos o Programa contribui para o desenvolvimento dos municípios, ressaltando a importância da formação, tendo em vista a carência de pessoal qualificado em Gestão Pública, principalmente nos municípios de médio e pequeno porte.

O cumprimento da finalidade da UAB/PNAP, bem como sua contribuição para a promoção do desenvolvimento local, pode ser aferido com base nas respostas do questionamento aos coordenadores de cursos, sobre principais benefícios da implantação do PNAP no âmbito nacional: na percepção de 76,2% dos respondentes o fortalecimento da administração pública; bem como o desenvolvimento regional para 61,9% dos coordenadores, foram benefícios da implantação do Programa. Na percepção de 94,1% dos coordenadores de polos presenciais que aderiram à pesquisa, o Sistema UAB, bem como os cursos do PNAP, possibilitaram a redução das desigualdades na oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país.

Após dez anos de existência do PNAP, segundo os coordenadores de cursos EaD ainda não é uma prática consolidada nestas instituições, que pode ser motivada pela visão negativa da qualidade destes cursos, pela dificuldade com a capacitação de docentes para atuarem nesta modalidade, e muitas vezes pela falta de compromisso institucional para apoiar estrategicamente a viabilização dos cursos, que perpassa pelo desafio da institucionalização da EaD nas IPES.

Os subsídios teóricos adotados para a pesquisa e as categorias de análises estabelecidas (política social, avaliação de políticas sociais e desenvolvimento regional endógeno), demonstraram-se adequados ao possibilitar o alcance dos objetivos propostos na presente pesquisa e responder à questão problema “Qual é a contribuição do PNAP, como mecanismo de formação e/ou capacitação de gestores públicos e ação de agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno?”

No entanto apresentou limitações em não considerar a visão de outros atores e instituições envolvidas na formulação e implementação do PNAP (gestores, acadêmicos, docentes, tutores, entre outros), uma vez que se delimitou na escolha dos coordenadores de curso e coordenadores de polos por serem atores locais

representantes da região que estão à frente da elaboração de projetos coletivos para a oferta dos cursos localmente.

Com essa pesquisa, espera-se que os resultados apontados oportunizem o desenvolvimento de outros trabalhos que contribuam na identificação ou construção de indicadores que permitam avaliar o impacto dos cursos do PNAP no desenvolvimento regional e local compreendendo a importância dos atores sociais como protagonistas do desenvolvimento. Bem como, pesquisas no contexto da avaliação de políticas sociais e sua contribuição para o desenvolvimento local e possibilitar futuras investigações sobre a modalidade EaD no âmbito das IPES que possam colaborar para a aprendizagem e consolidação institucional desta modalidade educativa.

REFERÊNCIAS

- ABREU, C. A. de; SANABIO, T. M.; MENDONÇA, R. R. S de. A aprendizagem experiencial no curso de administração pública PNAP/ EaD: análise do Laboratório Aplicado de Administração Municipal (LAAM). **EaD em Foco**, v. 9, 2019.
- ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. **Pesquisas**, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, n. 12, 1999.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. **O Estado em uma era de reformas**: os anos FHC. Brasília, OCDE/OEA/Ministério do Planejamento, 2002.
- AGÊNCIA SENADO. **Proposta de Emenda Constitucional nº 26/2020**, que torna permanente o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/08/11/lideres-definem-votacoes-de-vetos-presidenciais-e-de-pec-do-fundeb>>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- ALVES, J. R. M. A. A História da Educação a Distância no Brasil. **Carta Mensal Educacional**. Ano 16 - nº 82 - junho de 2007.
- ALVES, J. R. M. A História da EaD no Brasil. In: LITTO, Fredric M.; FORMIGA, Marcos (Orgs). **Educação a Distância**: o estado da arte. São Paulo: Pearson Education, 2009, v. 1. p. 9-13.
- ARRECTHE, M. T. da S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. 3. ed. São Paulo: Cortez/IEE, 1998. p. 29-39.
- ARRECTHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac, 2001.
- BARBOSA, N. e SOUZA, J. A. P. A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda', in: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 1979.
- BARRERA, D. F. **O Sistema UAB na UnB**: possibilidades, contradições e desafios para a institucionalização da EaD no ensino de graduação. 2018. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, 2018.
- BELLINGIERI, J. C. Teorias do desenvolvimento regional e local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE**, Salvador, ano XIX, v. 2, n. 37, p. 6-34, ago. 2017.

BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista de la CEPAL**, Santiago de Chile, n. 86, p. 47-62, ago. 2005.

BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y em las manos de la gente. **Revista EURE**, Santiago de Chile, v. 30, n.90, p. 27-40, set. 2004.

BOISIER, S. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio Grande do Sul, n. 2, p. 39-53, 1999.

BOISIER, S. El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial". **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales EURE**, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile, n.69, 1997.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 13, p. 111-143, jun. 1996.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575-593.

BRASIL. Constituição 1988. Dispõe sobre a Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 09 jun. 2006.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 mai. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.140, de 28 de dezembro de 1990: altera a denominação da Fundação Centro de Formação do Servidor Público - FUNCEP e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei nº 101.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 4059 de 10 de dezembro de 2004. Trata da oferta de disciplinas na modalidade semi-presencial em cursos superiores já reconhecidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 1.134, de 10 de outubro de 2016. Revoga a Portaria MEC nº 4.059, de 10 de dezembro de 2004, e estabelece nova redação para o tema. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 183, de 21 de outubro de 2016. Regulamenta as diretrizes para concessão e pagamento de bolsas aos participantes da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento. **Plano Plurianual 2004-2007**. Orientação estratégica de governo. Um Brasil para todos: Crescimento sustentável, emprego e inclusão social, 2003.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Portaria n.º 198/ GM/MS**, de 13 de Fevereiro de 2004. Institui a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde como estratégia do SUS para a formação e o desenvolvimento de trabalhadores para o setor e dá outras providências. Brasília, Ministério da Saúde, 2004.

Brasil. Portaria nº 198 GM/MS, de 13 de fevereiro de 2004. Institui a Política Nacional de Educação Permanente em Saúde como estratégia do Sistema Único de Saúde para a formação e o desenvolvimento de trabalhadores para o setor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 fev. 2004.

BRASIL. **Resolução nº 9 de 24 de abril de 2007**. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Brasília, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C., SPINK, P. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C., SPINK, P. (Orgs.), **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 21-28.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 49, n. 1, p. 5-42, 1998.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**: metodologia de planejamento. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

CASTRO, A. M. D. A. Mudanças Tecnológicas e a reforma educacional da década de noventa. **Revista Carpe Diem**: Facex. Natal, ano 2/3, nº 2/3, 2002/2003, p. 110-123.

CASTRO, A. A.; CABRAL NETO, A. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. **Revista Lusófona de Educação**, n. 21, p. 69-96, 2012.

CASTRO, J. A. de. Política social e desenvolvimento no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. especial, p. 1011-1042, dez. 2012.

CAVALCANTE, P.; CUNHA, B. Q. É preciso inovar no governo, mas por quê? In: CAVALCANTE P. *et al.* **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil / organizadores: Brasília: Enap: Ipea, 2017. P 15-32.

CAVALCANTI, Maria da Conceição Monteiro. **A expansão do ensino superior à distância no IFPB: um estudo da implantação do Curso de Administração Pública no âmbito do Programa Nacional de Administração Pública - PNAP**. 2016. 346f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez. 2006.

COELHO, F. de S. **História do Ensino de Administração Pública no Brasil (1854-2006)**: antecedentes, ciclos e emergência do campo de públicas. Brasília: Escola de Administração Pública (ENAP), 2019.

COELHO, F. de S. **Educação superior, formação de administradores e setor público**: um estudo sobre o ensino de administração pública – em nível de graduação – no Brasil. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2006. Mimeografada.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Edital nº 01, de 27 de abril de 2009**. Seleções das propostas, referente ao Processo Seletivo de adesão ao Programa Nacional de Formação em Administração Pública no Âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil – CAPES. Disponível <<https://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Edital nº 19, de 3 de maio de 2012**. Processo de seleção de propostas de instituições de ensino superior (IPES) integrantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) para adesão e/ou expansão de curso(s), na modalidade a distância, do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) no âmbito do Sistema UAB. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>>. Acesso em: 20 abr. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Edital nº 75, de 22 de dezembro de 2014**. Oferta de vagas em cursos superiores na modalidade a distância no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <<http://capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital-075-2014-UAB.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Edital nº 5, de 01 de março de 2018**. Chamada para articulação de cursos superiores na modalidade EaD no âmbito do Programa Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em: <<http://capes.gov.br/images/stories/download/editais/01032018-Edital-5-2018-UAB-2.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Portaria nº 87, de 26 de abril de 2017**. Instituir a Comissão de Apoio à Diretoria de Educação a Distância na gestão do Programa Nacional de Formação em Administração Pública - PNAP do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em:

<<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/27042017-PORTARIA-No-87-DE-26-DE-ABRIL-DE-2017.pdf>>. Acesso em: 29 mai. 2020.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP)**. 2009. <Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-adistancia/pnap>> Acesso em: 05 mar 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Projeto Pedagógico do Curso Bacharelado em Administração Pública Modalidade a Distância**, 2012a. Disponível em: <Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/ANEXO-II_PPC-BachareladoAdmPubPNAP.pdf> Acesso em 07 de mar. 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Projeto Pedagógico do Curso Especialização em Gestão Pública Modalidade a Distância**, 2012b. Disponível em: <Disponível em: <https://capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/ANEXO-II_PPC-EspGestaoPubPNAP.pdf> Acesso em 07 de mar. 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Projeto Pedagógico do Curso Especialização em Gestão Pública Municipal Modalidade a Distância**, 2012c. Disponível em: <Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/28-11-2017-PPC-EspGestaoPubMunicipalPNAP.pdf>> Acesso em 07 de mar. 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Projeto Pedagógico do Curso Especialização em Gestão em Saúde**, 2012d. Disponível em: <Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/28-11-2017-PPC-EspGestaoSaudePNAP.pdf>> Acesso em 07 de mar. 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Projeto Pedagógico do Curso Bacharelado em Administração Pública Modalidade a Distância**, 2018a. Ofício Circular nº 43, de 27 de novembro de 2019, Diretoria de Educação a Distância (DED).

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão Pública Modalidade a Distância**, 2018b. Ofício Circular nº 43, de 27 de novembro de 2019, Diretoria de Educação a Distância (DED).

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal Modalidade a Distância**, 2018c. Ofício Circular nº 43, de 27 de novembro de 2019, Diretoria de Educação a Distância (DED).

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão em Saúde Modalidade a Distância**, 2018d. Ofício Circular nº 43, de 27 de novembro de 2019, Diretoria de Educação a Distância (DED).

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Relatório de Gestão do Exercício de 2011**. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/relatorio_gestao_2011.pdf>. Acesso em 25 mai. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/Contas_Publicas/2015_Relatorio_de_Gestao.pdf>. Acesso em: 19 de jun. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Relatório de Gestão do Exercício de 2016**. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/acaoainformacao/Relatorio_de_Gestao_CAPES_2016.pdf>. Acesso em 23 jun.2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Boletim informativo dos resultados da pesquisa com os estudantes do Sistema UAB**. 2018e. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/uab/resultados-da-pesquisa-com-os-estudantes-do-sistema-uab>>. Acesso em: 05 mai 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Universidade Aberta do Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/uab/o-que-e-uab>>. Acesso em: 14 de abr. 2019.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Universidade Aberta do Brasil, Cartografia**, 2020a. Disponível em <<http://uab.educacaoaberta.org/>>. Acesso em: 05 de mai. 2020.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Orçamento: evolução em reais**, 2020b. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/orcamento-evolucao-em-reais>>. Acesso em: 31 jul.2020.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Relatório com orçamento do PNAP entre 2010 a 2019**, 2020c. Mensagem recebida no e-mail: csavi@imap.curitiba.pr.gov.br, em 14 jan. 2020.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (CAPES). **Relatório com dados gerais do PNAP em 13 de abril de 2020**, do Sistema de Gestão do Programa UAB (SisUAB), 2020d. Mensagem recebida no e-mail: csavi@imap.curitiba.pr.gov.br, em 13 abr. 2020.

COSTA, C. da; CRUZ DURAN, M. R. da. A política nacional de formação de professores entre 2005 e 2010: a nova Capes e o Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v.9, n. 16, 30 abr. 2012.

COSTA, C. J. da; PIMENTEL, N. M. O Sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. **Revista Educação Temática Digital**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 71-90, jun. 2009.

COSTA, C. J. da; CRUZ DURAN, M. R. da. A Política Nacional de Formação de Professores ente 2005 e 2010: a nova Capes e o Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v.9, n. 16, 30 abr. 2012.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 5, 2003.

COSTA, M. L. F. História e Políticas Públicas para o Ensino Superior a Distância: O Sistema Universidade Aberta do Brasil em Questão. **Revista Histedbr On-Line**, n. 45, p. 282-295, mar. 2012.

CUNHA, M. L. S. **A formação em gestão em sistemas universais de saúde: semelhanças e diferenças entre Brasil e Espanha**. 2018. 190 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2018.

CUNHA, M. L. S; HORTALE, V. A. Características dos cursos voltados para a formação em gestão em saúde no Brasil. **Saúde e Debate**, 2017.

DAROIT D.; OLIVEIRA, B. R.; BARROS, C. R. Implementação do Programa Nacional de Formação em Administração Pública: avaliação por meio de suas rotinas. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa de Campo de Públicas, 3., 2019, Natal. **Anais...** Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2019.

DEMARCO, D. J. A formação de gestores públicos no Brasil: um balanço das contribuições do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 8., 2015, Brasília. **Anais...** Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2015.

DEMARCO, D. J. Um Balanço Do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como estratégia de fortalecimento da gestão pública: o caso da escola de Administração da UFRGS. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: Centro de Convenções Ulysses Guimarães, 2013.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 235-253, set. 2002.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior no Brasil: múltiplas regulações. In: DOURADO, L. F (Org.). **Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009. p. 53-65.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2009.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. 13. ed. USA: Pearson Education, 2011.

EASTON, D. A **Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FAGNANI, E. A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectivas históricas. **Revista SER**, Brasília, v. 13, n. 28, p. 1-40, 2011.

FALEIROS, V. P. A. **O que é política social**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1991 (Primeiros Passos).

FERRUGINI, L. **Repercussões socioeconômicas do curso piloto de administração a distância do Sistema UAB na visão de egressos e coordenadores**. 2014. 164 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2014.

FILHO, J. do A. A endogeneização das estratégias de desenvolvimento regional e local. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, v. 1, p. 350-365, 2001.

FISCHER, T. A administração pública como área do conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, n. 24, v.4, out./dez. 1984.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In. CALIXTRE, A; BIANCARELLI, A; CINTRA, M. A. (Orgs.). **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014. p.1-66

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-260, jun. 2000.

GAETANI, F. O ensino da administração pública em um momento de inflexão. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n.4, p. 95-118, out./dez. 1999.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

Hill, M. **The Public Policy Process**. England: Harlow, Pearson Education, 5.ed, 2009.

HIRSCHMAN, A. O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TERIXEIRA (INEP). Censo da Educação Superior 2010: **notas estatísticas**. Brasília, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TERIXEIRA (INEP). Censo da Educação Superior 2018: **sinopse estatística da educação superior 2018**. Brasília, 2019.

JANNUZZI, P. M. Sistema de monitoramento e avaliação de programas sociais: revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 1, p.4-27, 2013.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, v. 34, n. 3, p. 41-48, 1994.

KEINERT, T. M. M. Análise das propostas dos cursos de administração pública no Brasil em função da evolução do campo do conhecimento. **Série Relatórios de Pesquisa**, São Paulo, 1996.

KERSTENETZKY, C. L. **O estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

LACÉ, A. M. **A Universidade Aberta do Brasil (UAB): das origens na ditadura militar ao século XXI**. 2014. 313 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos da metodologia científica**. 6.ed. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian Books. 1936/1958.

LENUZZA, C. C. M. **Avaliação do desempenho do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) na relação ingressantes/formados: uma comparação com a modalidade presencial**. 2020. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde) - Instituto de Ciências Básicas da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2020.

LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. **Public Administration Review**, v. 39, p. 517-526, 1979.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, p. 78-88, 1959.

LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. **World Politics**, v. 16, p. 677-715, 1964.

LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v.32, p. 298-310, 1972.

MATIAS-PEREIRA, J. Políticas públicas de educação no Brasil: a utilização da EaD como instrumento de inclusão social. **Journal of Technology Management & Innovation**, v. 2, p. 44-55, 2008.

MELO, C. A. F. O Governo Lula e o Sistema Político: inércia econômica, ativismo social e inação política - avaliando e buscando hipóteses, **Inspere Instituto de Ensino e Pesquisa**, São Paulo, 2009.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Plano Plurianual 2004-2007**. Orientação estratégica de governo. Um Brasil para todos: Crescimento sustentável, emprego e inclusão social, 2003.

MOORE, M.; KEARSLEY, G. **Educação a distância**: uma visão integrada. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MYRDAL, G. **Economic theory and under-developed regions**. Gerald Duckworth & CO. LTD: London, 1957.

NASSAR, S. M. *et al.* Do modelo presencial para o modelo a distância: algumas perspectivas endógenas e os riscos de evasão nos cursos de graduação. **Anais do Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância**, Gramado, RS, Brasil, 5, 2008.

NICOLINI, A. **Aprender e governar**: aprendizagem formal e informal no contexto das carreiras de governo. 2007. 205 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.

NOGUEIRA, R. J. C. C. **Estratégias Gerenciais e o Fluxo de Valor**: Estudo no Sistema Público de Ensino a Distância. 2014. 292 f. Tese (Doutorado Interinstitucional em Administração). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Departamento De Ciências Administrativas. Belo Horizonte, Minas Gerais, 2014.

NORTH, D. C. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: Schwartzman, J. **Economia regional**: textos escolhidos. Cedeplar, Belo Horizonte, 1977.

OLIVEIRA, G. B.; LIMA, J. E. S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento regional. **Revista FAE**, Curitiba, v.6, n.2, maio/dez. 2003.

OLIVEIRA, P. R. de; OESTERREICH, S. A.; ALMEIDA, V. L. de. Evasão na pós-graduação a distância: evidências de um estudo no interior do Brasil. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 44, 2018 .

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005.

PAIVA, A. R. Análise e avaliação de políticas sociais: algumas perspectivas do debate atual. **O Social em Questão**, Ano XIX, n. 36, 2016.

PASSOS, A. H. O. **Curso de especialização em gestão pública no contexto do programa nacional de formação em administração Pública**. 2013. 145 f.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Ceará, 2013.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PERROUX, F. **A Economia do século XX**. Porto: Herder, 1967.

PIANA, M. C. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009

PRETI, O. (2009). **Educação a distância: fundamentos e políticas**. Cuiabá: EdUFMT.

RODRIGUES, L. C. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. **CAOS Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, João Pessoa, n.16, mar. 2011.

RODRIGUES, L. C. Método experiencial e a avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p.103-115, 2016.

RODRIGUES, L. C. Por uma análise em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval**, v. 1, n.1, jan./jun. 2008.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RODRIGUES, P. H. A. Desafios políticos da consolidação do Sistema Único de **do Rio** Saúde: uma abordagem histórica. **Hist Ciênc Saúde**, Manguinhos, 2014.

ROTTA, E. **Desenvolvimento regional e políticas sociais no noroeste do estado Grande do Sul**. 2007. 338 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul Porto Alegre, 2007.

RUA, M.G. **Políticas públicas**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração, 2012.

RUA, M. G; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas: conceitos e teorias**. Brasília, DF: IGEPP, 2013.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto**, v. 23, 2016.

SILVA FILHO, R. L. *et al.* A evasão no ensino superior brasileiro. **Caderno de Pesquisa**, Rio de Janeiro, 2007.

SILVA, C. L.; A intersectorialidade da política pública: limites e potencialidades para administração pública. In: INSTITUTO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Ed.). **Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil**. Curitiba: IMAP, 2013. p. 95-110.

SILVA, E. A. S. **Gestão de curso a distância**: elementos estruturantes da oferta do concurso bacharelado em Administração Pública a Distância, integrante do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, na Universidade Federal de Santa Catarina. 2010. Trabalho (Conclusão de Curso Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, M. O. da S. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. da S. (Org.). **Avaliação programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001 p. 47-93.

SIMON, H. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUSA, J. V. de. Educação superior no Brasil: expansão, avaliação e tendências na formação de professor. In: CUNHA, C. da.; SOUSA, J. V. de; SILVA, M. A. (Orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina**: lições aprendidas e desafios. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 2011.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, D. L. de et al. Acesso à Educação Superior e Desenvolvimento Regional: Como esses construtos se relacionam? **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 30, n. 89, p. 75-87, mai./ago. 2014.

SOUZA, E. P. **O protagonismo do egresso do Curso de Administração Pública, modalidade a distância, oferecido pela UEMS, no desenvolvimento do município de Miranda (MS)**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Sistemas Produtivos) – Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul.

SOUZA, L. M. de; LUCENA, C. A. Estado e Políticas Públicas Educacionais: Reflexões sobre as práticas neoliberais. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL: O ESTADO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO TEMPO PRESENTE, 6., 2008, Uberlândia, **Anais...** Uberlândia, 2008.

STAME, N. (2001), Tre approcci principali alla valutazione: distinguere e combinare. In: Palumbo M. (org.) Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare. Milão, Angeli, pp. 21-46.

TANAKA, O. Y. *et al.* Formação de gestores locais: processos para identificar estratégias de atuação. **Revista de Saúde Pública**, v. 33, n. 3, p. 219-229, 1999.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VIEIRA, M. F. **A Gestão de EaD no contexto dos Polos de Apoio Presencial: Proximidades e diferenças entre a Universidade Aberta do Brasil e as Instituições universitárias privadas**. 2018. 417 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Aberta, Lisboa, Portugal.

WUNSCH, L. **O sistema Universidade Aberta do Brasil como política de expansão do ensino superior**. 2014. 99 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. **Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, UFRJ, v. 18, n. 1, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE – COORDENADORES DE CURSOS DO PNAP

Título da pesquisa: Avaliação de Políticas Sociais para o Desenvolvimento Regional: O caso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) no Brasil

Pesquisadora, com Endereços e Telefones: Cláudia Aparecida Savi, Rua João Surian, 594 – Curitiba-PR, e-mail: saviclaudia2@gmail.com, Tel.: (41) 991514519.

Professora Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

A) INFORMAÇÕES AO PARTICIPANTE

1. Apresentação da pesquisa

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “Avaliação de Políticas Sociais para o Desenvolvimento Regional: O caso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) no Brasil”, desenvolvida pela mestrandia Cláudia Aparecida Savi sob orientação da Professora Doutora Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

2. Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

3. Participação na pesquisa

Os participantes da pesquisa serão os coordenadores dos cursos do PNAP nas 66 IPES que ofertam o Programa em todo o território nacional. Os participantes serão convidados a responder individualmente ao questionário, com duração prevista de

20 minutos (podendo este tempo ser maior ou menor de acordo com cada participante). As respostas possibilitarão conhecer as percepções dos coordenadores de cursos quanto à implementação do PNAP, no período de 2009-19.

Como o questionário da pesquisa será realizado exclusivamente de forma online, o participante deverá manter cópia ou “print” do presente documento de autorização de sua participação na pesquisa.

4. Confiabilidade

As informações coletadas durante a pesquisa na sua totalidade serão armazenadas em local seguro e será de acesso exclusivo da pesquisadora. Todos os dados obtidos com os questionários serão confidenciais. As informações derivadas da aplicação do questionário serão exclusivamente para fins acadêmicos, como a produção da dissertação e de documentos científicos para publicação no Brasil e no exterior.

O anonimato dos participantes da pesquisa será protegido em quaisquer publicações que acaso sejam realizadas.

5. Risco e Benefícios

5.1 Riscos: a previsão é de ocorrência de riscos classificados como mínimos, considerados como de ordem psicológicas, intelectual e/ou emocional. Os riscos estão relacionados à episódios de eventuais desconfortos ou constrangimentos devido as abordagens de temas correlatos à sua atuação profissional, assim como cansaço ao responder às perguntas do questionário. Caso ocorra qualquer desconforto no preenchimento do questionário, este poderá ser interrompido temporariamente e/ou caso desejem, poderão deixar de participar da pesquisa a qualquer momento.

5.2 Benefícios: Os benefícios previstos aos participantes são de ordem direta, dentre eles estão a possibilidade de utilização dos resultados obtidos para amparar sua prática profissional, a contribuição para a melhoria das práticas avaliativas em cursos EaD e para a reoferta de turmas do Programa PNAP. Os resultados obtidos também poderão ser utilizados estrategicamente nas IPES pelos coordenadores de

cursos, para continuidade dos cursos com recursos próprios, caso no futuro o Programa tenha descontinuidade de financiamento pela CAPES. As análises podem ser utilizadas por gestores públicos para a elaboração, implementação e avaliação de políticas sociais nas três esferas governamentais. Além de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir desigualdade social e propiciar a equidade.

6. Critérios de inclusão ou exclusão da pesquisa

6. 1 São critérios de inclusão da pesquisa:

Ser Coordenador dos Cursos do PNAP nas IPES em todo o território nacional.

6.2 São critérios de exclusão da pesquisa:

Não se aplica critérios de exclusão, pois poderão participar da pesquisa todos os coordenadores dos Cursos do PNAP nas IPES que ofertam os cursos.

7. Sobre o direito de sair da pesquisa e a esclarecimentos durante o processo

O participante tem o direito de deixar o estudo a qualquer momento e de solicitar e receber esclarecimentos em qualquer etapa da pesquisa. Poderá manifestar com liberdade a intenção de recusar ou retirar o seu consentimento a qualquer momento sem penalização.

8. Ressarcimento e indenização

A pesquisa não envolverá custo para os participantes e, portanto, não haverá ressarcimento. Contudo, os participantes terão direito a indenização, sob responsabilidade da pesquisadora, caso a pesquisa venha a ocasionar algum tipo de dano por ação ou omissão do pesquisador, em acordo com a legislação vigente, não sendo exigida aos pesquisados em nenhuma hipótese renúncia ao direito à indenização pelo dano causado

ESCLARECIMENTOS SOBRE O COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (CEP) é constituído por uma equipe de profissionais com formação multidisciplinar que está trabalhando para assegurar o respeito aos seus direitos como participante de pesquisa. Ele tem

por objetivo avaliar se a pesquisa foi planejada e se será executada de forma ética. Caso considere que a pesquisa não está sendo realizada da forma como foi informado ou que está sendo prejudicado de alguma forma, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR). Endereço: Av. Sete de Setembro, 3165, Bloco N, Térreo, Bairro Rebouças, CEP 80230-901, Curitiba-PR, Telefone: (41) 3310-4494, e- mail: coep@utfpr.edu.br.

B) CONSENTIMENTO

Eu declaro ter conhecimento das informações contidas neste documento e ter recebido respostas claras às minhas questões a propósito da minha participação direta na pesquisa e, além disso, declaro ter compreendido o objetivo, a natureza, os riscos, benefícios, ressarcimento e indenização relacionados a este estudo.

Após reflexão e um tempo razoável, eu decidi, livre e voluntariamente, participar deste estudo. Concordo que as informações obtidas possam ser publicadas com finalidade científica. Estou consciente que posso deixar o projeto a qualquer momento, sem nenhum prejuízo, e que recebi cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Nome completo: _____

RG: _____ Data de nascimento: ____/____/____

Telefone: _____ Cidade: _____ Estado: _____

Assinatura: _____ Data: ____/____/____

Eu declaro ter apresentado o estudo, explicado seus objetivos, natureza, riscos e benefícios e ter respondido da melhor forma possível às questões formuladas.

Claudia Aparecida Savi
Mestranda – PPGPGP

Prof.^a. Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza
Orientadora - PPGPGP

Para quaisquer esclarecimentos relacionados ao estudo ou para se retirar do mesmo a qualquer tempo, poderá se comunicar com a pesquisadora, Cláudia Aparecida Savi, via e-mail: saviciaudias2@gmail.com ou telefone: (41) 991514519.

Contato do Comitê de Ética em Pesquisa que envolve seres humanos para denúncia, recurso ou reclamações do participante pesquisado: Comitê de Ética em Pesquisa que envolve seres humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR) Endereço: Av. Sete de Setembro, 3165, Bloco N, Térreo, Rebouças, CEP 80230901, Curitiba-PR, Telefone: 3310-4494. E-mail: coep@utfpr.edu.br.

Este documento contém 02 (duas) vias iguais, sendo uma para o participante e outra para o pesquisador. Todas as suas páginas deverão ser rubricadas por ambos.

APÊNDICE 2 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE – COORDENADORES DE POLOS PRESENCIAIS QUE OFERTAM CURSOS DO PNAP

Título da pesquisa: Avaliação de Políticas Sociais para o Desenvolvimento Regional: O caso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) no Brasil

Pesquisadora, com Endereços e Telefones: Cláudia Aparecida Savi, Rua João Surian, 594 – Curitiba-PR, e-mail: saviclaudia2@gmail.com, Tel.: (41) 991514519.

Professora Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza

A) INFORMAÇÕES AO PARTICIPANTE

1. Apresentação da pesquisa

Prezado (a) participante,

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “Avaliação de Políticas Sociais para o Desenvolvimento Regional: O caso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) no Brasil”, desenvolvida pela mestrandia Cláudia Aparecida Savi sob orientação da Professora Doutora Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

2. Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

3. Participação na pesquisa

Os participantes da pesquisa serão os coordenadores de polos onde são ofertados os cursos do PNAP em todo o território nacional. Os participantes serão convidados

a responder individualmente ao questionário, com duração prevista de 20 minutos (podendo este tempo ser maior ou menor de acordo com cada participante). As respostas possibilitarão conhecer as percepções dos coordenadores dos polos presenciais quanto à implementação do PNAP, no período de 2009-19. Como o questionário da pesquisa será realizado exclusivamente de forma online, o participante deverá manter cópia ou “print” do presente documento de autorização de sua participação na pesquisa.

4. Confiabilidade

As informações coletadas durante a pesquisa na sua totalidade serão armazenadas em local seguro e será de acesso exclusivo da pesquisadora. Todos os dados obtidos com os questionários serão confidenciais. As informações derivadas da aplicação do questionário serão exclusivamente para fins acadêmicos, como a produção da dissertação e de documentos científicos para publicação no Brasil e no exterior.

O anonimato dos participantes da pesquisa será protegido em quaisquer publicações que acaso sejam realizadas.

5. Risco e Benefícios

5.1 Riscos: a previsão é de ocorrência de riscos classificados como mínimos, considerados como de ordem psicológicas, intelectual e/ou emocional. Os riscos estão relacionados à episódios de eventuais desconfortos ou constrangimentos devido as abordagens de temas correlatos à sua atuação profissional, assim como cansaço ao responder às perguntas do questionário. Caso ocorra qualquer desconforto no preenchimento do questionário, este poderá ser interrompido temporariamente e/ou caso desejem, poderão deixar de participar da pesquisa a qualquer momento.

5.2 Benefícios: Os benefícios previstos aos participantes, são de ordem direta, dentre eles estão a possibilidade de utilização dos resultados obtidos para amparar sua prática profissional, a contribuição para a melhoria das práticas avaliativas em cursos EaD e para a reoferta de turmas do Programa PNAP. Para os coordenadores de polos presenciais os resultados poderão ser utilizados para manutenção e novos

investimentos pelos mantenedores (estados e municípios), assim como informações quanto demandas para novos cursos. As análises podem ser utilizadas por gestores públicos para a elaboração, implementação e avaliação de políticas sociais nas três esferas governamentais. Além de apontar em que medida as políticas e programas sociais são capazes e estão conseguindo expandir direitos, reduzir desigualdade social e propiciar a equidade.

6. Critérios de inclusão ou exclusão da pesquisa

6.1 São critérios de inclusão da pesquisa:

Ser Coordenador de polos presenciais onde são ofertados os cursos do PNAP vinculados ao UAB, em todo o território nacional.

6.2 São critérios de exclusão da pesquisa:

Não se aplica critérios de exclusão, pois poderão participar da pesquisa todos os coordenadores de polos presenciais onde são ofertados os cursos do PNAP em todo o território nacional.

7. Sobre o direito de sair da pesquisa e a esclarecimentos durante o processo

O participante tem o direito de deixar o estudo a qualquer momento e de solicitar e receber esclarecimentos em qualquer etapa da pesquisa. Poderá manifestar com liberdade a intenção de recusar ou retirar o seu consentimento a qualquer momento sem penalização.

Caso deseje, poderá ter acesso ao resultado final da pesquisa. Você pode assinalar o campo a seguir, para receber o resultado desta pesquisa, caso seja de seu interesse:

() quero receber os resultados da pesquisa (e-mail para envio : _____).

() não quero receber os resultados da pesquisa.

8. Ressarcimento e indenização

A pesquisa não envolverá custo para os participantes e, portanto, não haverá ressarcimento. Contudo, os participantes terão direito a indenização, sob responsabilidade da pesquisadora, caso a pesquisa venha a ocasionar algum tipo de dano por ação ou omissão do pesquisador, em acordo com a legislação vigente, não

sendo exigida aos pesquisados em nenhuma hipótese renúncia ao direito à indenização pelo dano causado

ESCLARECIMENTOS SOBRE O COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA:

Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (CEP) é constituído por uma equipe de profissionais com formação multidisciplinar que está trabalhando para assegurar o respeito aos seus direitos como participante de pesquisa. Ele tem por objetivo avaliar se a pesquisa foi planejada e se será executada de forma ética. Caso considere que a pesquisa não está sendo realizada da forma como foi informado ou que está sendo prejudicado de alguma forma, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR). Endereço: Av. Sete de Setembro, 3165, Bloco N, Térreo, Bairro Rebouças, CEP 80230-901, Curitiba-PR, Telefone: (41) 3310-4494, e- mail: coep@utfpr.edu.br.

B) CONSENTIMENTO

Eu declaro ter conhecimento das informações contidas neste documento e ter recebido respostas claras às minhas questões a propósito da minha participação direta na pesquisa e, além disso, declaro ter compreendido o objetivo, a natureza, os riscos, benefícios, ressarcimento e indenização relacionados a este estudo.

Após reflexão e um tempo razoável, eu decidi, livre e voluntariamente, participar deste estudo. Concordo que as informações obtidas possam ser publicadas com finalidade científica. Estou consciente que posso deixar o projeto a qualquer momento, sem nenhum prejuízo, e que recebi cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Nome completo: _____

RG: _____ Data de nascimento: ____/____/____

Telefone: _____ Cidade: _____ Estado: _____

Assinatura: _____ Data: ____/____/____

Eu declaro ter apresentado o estudo, explicado seus objetivos, natureza, riscos e benefícios e ter respondido da melhor forma possível às questões formuladas.

Claudia Aparecida Savi
Mestranda – PPGPGP

Prof.^a. Maria Lúcia Figueiredo Gomes de Meza
Orientadora - PPGPGP

Para quaisquer esclarecimentos relacionados ao estudo ou para se retirar do mesmo a qualquer tempo, poderá se comunicar com a pesquisadora, Cláudia Aparecida Savi, via e-mail: saviciaudia2@gmail.com ou telefone: (41) 991514519.

Contato do Comitê de Ética em Pesquisa que envolve seres humanos para denúncia, recurso ou reclamações do participante pesquisado: Comitê de Ética em Pesquisa que envolve seres humanos da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (CEP/UTFPR) Endereço: Av. Sete de Setembro, 3165, Bloco N, Térreo, Rebouças, CEP 80230901, Curitiba-PR, Telefone: 3310-4494. E-mail: coep@utfpr.edu.br.

Este documento contém 02 (duas) vias iguais, sendo uma para o participante e outra para o pesquisador. Todas as suas páginas deverão ser rubricadas por ambos.

APÊNDICE 3 - ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO PARA OS COORDENADORES DE CURSO DO PNAP

Prezado Coordenador de Curso do PNAP,

Gostaria de contar com sua colaboração no preenchimento deste questionário *online*, cujas respostas contribuirão para minha pesquisa de mestrado sobre a “Avaliação de Políticas Públicas: o caso do Programa de Formação em Administração Pública (PNAP) no Brasil”.

O objetivo da pesquisa é avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

Todas as informações prestadas serão consideradas confidenciais e o anonimato dos respondentes será preservado.

Muito obrigada por sua participação.

Cláudia Aparecida Savi – Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Declaro ter lido Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e concordo em participar voluntariamente da pesquisa. *

() Sim

() Não

I. Informações do respondente

Nome:

Nome da sua Instituição de Ensino Superior (IPES):

Cidade/Estado:

Gênero:

() Masculino

() Feminino

Idade em anos:

Sua Graduação:

Especialização:

Mestrado:

Doutorado:

Tempo de atuação como docente, em anos:

Tempo na função de Coordenador de Curso PNAP, em anos:

Curso do PNAP que você coordena atualmente:

- Graduação em Administração Pública
- Especialização em Gestão Pública
- Especialização em Gestão Pública Municipal
- Especialização em Gestão em Saúde

Atualmente exerce outra atividade profissional além da coordenação do Curso do PNAP?

- Sim
- Não

Caso tenha assinalado a opção "sim" na questão anterior, especificar:

II. Implantação e Implementação do PNAP na IPES

1. Na sua opinião o PNAP foi concebido de forma participativa?

- O Programa foi construído com ampla participação dos gestores, atores e beneficiários do programa.
- Programa foi construído com participação dos gestores e atores, mas não dos beneficiários da política.
- O Programa foi construído sem a participação dos atores e beneficiários.
- A construção do Programa não foi participativo.

2. Você participou da formulação do PNAP?

- sim
- não

2.1 Caso tenha participado da formulação do PNAP, de que forma participou?

3. No processo de implantação do curso na IPES, quais foram as dificuldades/desafios encontrados com relação a IPES?

- Falta de infraestrutura adequada na IPES para a implementação do Curso.
- Desconhecimento da prática de ensino a distância pela IPES.

- Falta de capacitação em EaD dos atores envolvidos no Programa.
- Descrédito ao Programa.
- Desconhecimento da prática de ensino à distância pelo atores envolvidos no Curso (coordenador, docentes, tutores).
- Ausência de investimento da IPES.
- Valor das bolsas do PNAP/UAB.
- Outros, especificar:

4. No processo de implantação do curso na IPES, quais foram as dificuldades/desafios encontrados com relação aos docentes?

- Resistência dos docentes do Curso com relação a modalidade a distância.
- Resistência dos docentes do Curso com relação ao material didático.
- Desconhecimento da prática de ensino a distância.
- Pressão da CAPES para a utilização do material padrão no Curso o PNAP.
- Descrédito ao Programa.
- Outros, especificar:

5. No processo de implantação do curso na IPES, quais foram as dificuldades/desafios encontrados com relação aos Polos Presenciais?

- Indicação política para o cargo de coordenação do polo.
- Falta de formação dos coordenadores de polos para a função de gestor.
- Falta de formação acadêmica superior do coordenador do polo
- Desconhecimento da equipe dos polos da prática de ensino a distância.
- Descrédito ao Programa
- Infraestrutura inadequada para atendimento ao Programa (física, tecnológica e pedagógica).

Outros, especificar _____.

6. Enquanto coordenador do Curso, quais as principais dificuldades/desafios encontrados na sua implementação?

- Elevado grau de evasão dos alunos
- Infraestrutura tecnológica e pedagógica
- Processo de tutoria
- Efeitos adversos de mudanças de contexto (socioeconômico e político).

Recursos para a implantação, manutenção e melhoria de sistemas de informação e Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)

Outros, especificar:

7. Na sua opinião está clara a atribuição de cada ator em relação Programa?

Estão bem claras as ações atribuídas para cada ator da política.

Não há nenhuma ação a qual há clareza quanto ao responsável pela sua execução.

Existem ações para as quais não há clareza quanto ao responsável pela sua execução.

7.1 Caso assinalou a última opção da questão, que não há clareza quanto ao responsável pela execução de alguma ação, especificar essa ação:

8. Os recursos financeiros estão adequados às necessidades do Programa?

A disponibilidade de recursos financeiros é suficiente para a implementação do Programa.

A disponibilidade de recursos está próxima do ideal para a execução do Programa.

A disponibilidade de recursos financeiros é insuficiente para a execução da política.

O Programa não conta com recursos financeiros para sua execução.

III. Trajetória Institucional do PNAP na IPES

9. Tempo de atuação da Instituição no âmbito EaD, em anos:

10. Como o(s) curso(s) do PNAP impactaram na estrutura da IPES e no trabalho docente?

Qualificação dos docentes para a prática de ensino a distância.

Aprendizado organizacional especializado em EaD, adquirido.

Capacidade técnica da IPES de institucionalizar o referido Curso.

Articulação interna para adesão aos novos Editais da CAPES.

Capacidade para institucionalizar a oferta de cursos de EaD próprios fora do âmbito do PNAP

Outros, especificar:

11. A sua IPES valoriza e apoia os cursos a distância da mesma forma que os presenciais?

- Sim
- Não.
- Outros

11.1 Em caso afirmativo, de que forma?

12. Quais são as maiores dificuldades que alunos, professores e tutores já reportaram para a coordenação? Cite até 5 dificuldades.

13. Quais são os materiais didáticos utilizados na implementação do Curso do PNAP na sua IPES?

- CD/DVD do PNAP
- Material básico impresso (livro)
- Videoaulas semipresencial
- Videoaula online
- Videoconferências
- Textos de apoio online
- Texto de apoio impressos
- Revistas, jornais
- Áudios
- Outros, especificar:

14. Na sua experiência, quais são os principais benefícios da implantação do Programa no âmbito nacional?

- Expansão da educação superior.
- Democratização da educação superior.
- Estímulo à EaD.
- Fortalecimento da Administração Pública.
- Desenvolvimento Regional
- Nenhum
- Outros, especificar: _____

IV. Espectro temporal e territorial do Programa

15. Quanto aos objetivos dos Cursos do PNAP, assinale os 2 que você considera que foram mais alcançados.

- Formar e qualificar pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais;
- Contribuir para a melhoria da gestão de atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal.
- Possibilitar que gestores intervenham na realidade social, política e econômica da sua localidade e região;

16. Quanto aos objetivos dos Cursos do PNAP, assinale o qual você considera que foi menos alcançado.

- Formar e qualificar pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais;
- Contribuir para a melhoria da gestão de atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal.
- Possibilitar que gestores intervenham na realidade social, política e econômica da sua localidade e região;

17. Na sua opinião, a política é bem focalizada? Atinge seu público-alvo?

- Sim
- Não

18. Na sua opinião, a política atinge seu público-alvo?

- Sim
- Não

18.1 Por favor justificar a resposta:

19. No processo seletivo da IPES para o Curso do PNAP, quais são os critérios utilizados para a seleção dos alunos:

- Desempenho acadêmico
- Vinculação com a administração pública
- Desempenho acadêmico e vinculação com a administração pública
- Experiência profissional

Objetivo com a realização do curso

Outros, especificar:

20. Na divulgação do curso do PNAP que você coordena, as informações são efetivamente direcionadas ao público-alvo?

Sim

Não

20.1 Caso assinalou a opção "sim" na questão, especificar:

21. Baseado na sua experiência, você considera que o PNAP contribui para o desenvolvimento do município, estado em que são oferecidos?

Sim

Não

21.1 Caso assinalou a opção "sim" na questão, especificar:

22. Existe o acompanhamento dos egressos do Curso do PNAP por parte da coordenação do curso?

Sim

Não

22.1 Caso assinalou a opção "sim" na questão, especificar:

23. Caso o(s) Curso(s) do PNAP não tenham mais financiamento externo (CAPES), na sua opinião haveria a possibilidade da institucionalização deste curso na IPES que você atua?

Sim

Não

24. Você realiza avaliação do Curso sob sua coordenação?

Sim

Não

24.1 Em caso da resposta "sim" na questão anterior, especificar em qual periodicidade, de que forma, quais os participantes e como os resultados obtidos são utilizados para melhoria de novas turmas.

25. Para a oferta, implementação e ou avaliação do Curso sob sua coordenação, foi realizada parceira com outras instituições?

() Sim

() Não

25.1 Em caso da resposta "sim" na questão, especificar:

APÊNDICE 4 – ROTEIRO DO QUESTIONÁRIO PARA OS COORDENADORES DOS POLOS PRESENCIAIS UAB/PNAP

Prezado Coordenador de Polo,

Gostaria de contar com sua colaboração no preenchimento deste questionário online, cujas respostas contribuirão para minha pesquisa de mestrado sobre a “Avaliação de Políticas Públicas: o caso do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) no Brasil”.

O objetivo da pesquisa é avaliar o Programa Nacional de Formação em Administração Pública, entre 2009 a 2019, a partir do contexto de formulação e conteúdo do programa, da trajetória institucional, dos espectros temporal e territorial e da ação dos agentes locais promotores do desenvolvimento regional endógeno como mecanismo de formação de estudantes e gestores públicos.

Todas as informações prestadas serão consideradas confidenciais e o anonimato dos respondentes será preservado.

Muito obrigada por sua participação.

Cláudia Aparecida Savi – Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Declaro ter lido Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) e concordo em participar voluntariamente da pesquisa.

() Sim

() Não

I. Informações do respondente

Nome:

Nome do Polo:

Cidade/Estado: _____

Gênero:

() Masculino

() Feminino

Idade, em anos:

Sua Graduação:

Especialização:

Mestrado:

Doutorado:

Tempo na função de Coordenador do Polo Presencial, em anos:

Tempo de função em gestão, em anos:

Formação recebida para atuar na gestão do Polo:

- Gestão Estratégica
- Gestão de Projetos
- Gestão de Infraestrutura
- Gestão de Equipes
- Nenhuma
- Outro, especificar:

Experiência em EaD antes de assumir a coordenação do Polo:

- Tutor(a)
- Conteudista
- Aluno(a)
- Nenhuma
- Outro, especificar:

II. Informações do Polo Presencial

1. Quais os cursos do PNAP são ofertados no polo que você coordena atualmente?

- Graduação em Administração Pública
- Especialização em Gestão Pública
- Especialização em Gestão Pública Municipal
- Especialização em Gestão de Saúde

2. Quantas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) ofertam cursos do PNAP no polo que você coordena?

- Somente uma
- Duas a três
- Quatro ou mais
- No momento nenhuma (segundo semestre de 2019)

3. Qual é a esfera de governo do mantenedor do polo que coordena?

Município

Estado

4. O polo que você coordena é avaliado de forma sistemática?

Sim

Não

Em caso afirmativo:

4.1 Por quem?

Governo Federal

Mantenedor (estado, município)

IPES

4.2 De que forma?

Relatório

Reuniões

Outro: _____

4.3 Em que periodicidade:

Mensal

Bimestral

Semestral

Anual

Outro

5. No município/região onde o polo está inserido já existem políticas públicas municipais e estaduais para a formação na área dos cursos ofertados pelo PNAP?

sim

não

não tem conhecimento

5.1 Em caso afirmativo, especificar:

III. Informações sobre os alunos dos cursos do PNAP

6. Quantos alunos no total estão matriculados no(s) curso(s) do PNAP atualmente no Polo que você coordena (em números)?

6.1 Quantos destes alunos são servidores municipais (em números)?

6.2 Quantos são servidores estaduais(em números)?

6.3 Quantos são do setor privado(em números)?

6.4 Quantos são do terceiro setor(em números)?

6.5 Quantos não trabalham (em números)?

6.6 Quais as principais profissões dos alunos do PNAP no polo que você coordena?

7. Do total de alunos matriculados nos curso(s) do PNAP, quantos residem no município do polo (em números)?

7.1 Quantos residem numa distância média entre 21 a 50km do polo (em números)?

7.2 Quantos residem numa distância média entre 51 a 100km do polo (em números)?

números)?

7.4 Quantos residem numa distância média entre 151 a 200km do polo (em números)?

7.5 Quantos residem numa distância acima de 201km do polo (em números)?

8. Os alunos utilizam com frequência o polo presencial?

() Sim

() Não

8.1. Em caso afirmativo, com que frequência?

() Diariamente

() Pelo menos três vezes na semana

() Pelo menos uma vez na semana

() Outro:

9. No polo presencial que você coordena, há um acompanhamento dos egressos pós-cursos do PNAP?

() Sim

() Não

9.1 Em caso afirmativo, é possível avaliar as contribuições dos cursos para atuação dos egressos? De que forma?

() Surgimento de novas oportunidades de emprego e renda aos alunos;

() Aprovação em concurso público;

() Indícios de acréscimo salarial a servidores públicos com a titulação adquirida nos cursos do PNAP;

() Novas vagas de emprego e melhorias na renda dos alunos participantes dos cursos do PNAP;

() Outro, especificar:

10. Baseado na sua experiência e nos processos seletivos realizados para oferta dos cursos PNAP, há ainda demanda para novas turmas? E para novos cursos na área de administração pública?

() Sim

() Não

10.1 E para novos cursos na área de administração pública?

() Sim

() Não

10.2 Em caso afirmativo, especificar:

IV. Trajetória Institucional do PNAP

14. Baseado na sua experiência, você considera que o PNAP contribui para o desenvolvimento da localidade e região onde o polo está inserido?

() sim () não

Em caso afirmativo, de que forma:

11. Baseado na sua experiência, você considera que o PNAP contribui para o desenvolvimento do município/localidade ou região onde o polo está inserido?

() Sim

() Não

11.1 Em caso afirmativo, de que forma:

12. Baseado na sua opinião o UAB/PNAP possibilitou a redução das desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País?

() Sim

() Não

12.1 Por favor justifique sua resposta:

13. A interiorização do ensino superior a partir da UAB/PNAP tem promovido qualidade ao mercado de trabalho das cidades polos e circunvizinhas?

() Sim

() Não

13.1 Por favor justifique sua resposta:

14. Quanto aos objetivos propostos pelo Sistema UAB, por ordem de efetividade, identifique qual tem sido alcançado. Assinale na sua opinião os 3 objetivos mais alcançados.

() Reduzir as desigualdades na oferta do ensino superior nas diferentes regiões do país;

() Oferecer, prioritariamente, formação inicial e continuada aos professores da educação básica;

() Oferecer cursos para capacitar gestores da educação básica;

() Ampliar o acesso à educação superior pública;

() Fomentar o desenvolvimento institucional para a EaD;

() Oferecer cursos superiores nas diferentes área do conhecimento;

() Promover pesquisas em metodologias inovadoras apoiadas em tecnologia da informação e comunicação;

() Nenhum

15. Quanto aos objetivos propostos pelo Sistema UAB, por ordem de efetividade, identifique qual tem sido alcançado. Assinale na sua opinião os 3 objetivos menos alcançados. *

() Reduzir as desigualdades na oferta do ensino superior nas diferentes regiões do país;

() Oferecer, prioritariamente, formação inicial e continuada aos professores da educação básica;

() Oferecer cursos para capacitar gestores da educação básica;

() Ampliar o acesso à educação superior pública;

() Fomentar o desenvolvimento institucional para a EaD;

() Oferecer cursos superiores nas diferentes área do conhecimento;

() Promover pesquisas em metodologias inovadoras apoiadas em tecnologia da informação e comunicação;

() Nenhum

16. O PNAP têm três objetivos principais, enumere cada um deles a seguir de 1 a 3, onde o 1 corresponde ao mais alcançado e 3 ao menos alcançado.

- a) Formar e qualificar pessoal nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais.
- b) Contribuir para a melhoria da gestão de atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal.
- c) Possibilitar que gestores intervenham na realidade social, política e econômica da sua localidade e região.

17. A formação dos alunos por meio do(s) curso(s) do PNAP possibilita que possam intervir nas realidades de seus municípios?

() Sim

() Não

17.1 Por favor, justificar sua resposta:

18. Quais as principais ações na sua opinião interferiram na comunidade, com a oferta dos cursos do PNAP?

() Acesso ao ensino superior

() Oportunidade de formação e qualificação profissional

() Economia e Desenvolvimento socioeconômico

() Qualidade de Vida

() Nenhuma

() Outro, especificar:

19. Assinale abaixo as dificuldades enfrentadas pelo Polo para a gestão administrativa, pedagógica e financeira na oferta dos Cursos do PNAP.

() Limitações na infraestrutura física e tecnológica e conexão à internet.

() Pouco ou nenhum investimento na infraestrutura física e tecnológica por parte do mantenedor do Polo.

() Dificuldade na relação do Polo com o Coordenador do Curso do PNAP da IPES.

() Alto índice de evasão de alunos dos Cursos do PNAP.

() Tutores com pouca ou nenhuma experiência em EaD.

() Tutores com pouca ou nenhuma formação específica em EaD.

() Discentes com dificuldade para lidar com EaD.

() Elevado número de alunos por professor/tutor. Sistema de avaliação que atenda às diretrizes legais e pedagógicas.

() Outro, especificar:

20. Indique os motivos mais apontados nos termos de desistência dos alunos que abandonam o curso:

() Excesso de atividades das disciplinas do curso. Crença de que cursos a distância requerem menos esforços.

() Falta de adaptação à metodologia da educação a distância. Dificuldades na utilização do computador e da Internet.

() Dificuldades com o ambiente virtual de aprendizagem.

() Falta de tempo para estudar ou participar do curso.

() Falta de motivação, disciplina e autonomia.

() Falta de apoio administrativo e/ou pedagógico no Polo.

() Falta de interação entre os participantes (tutor e aluno) do curso.

() Feedback inadequado para o aluno por parte dos tutores.

() Sentimento de solidão / falta de contato físico.

() Perda de emprego, que representa a perda do acesso a Internet.

() Problemas pessoais e/ou familiares.

() Viagens a trabalho.

() Doença.

() Outro, especificar:

21. Na sua opinião, o Projeto Político Pedagógico do(s) Curso(s) do PNAP, atende(m) as demandas do município, onde está inserido o polo que você coordena?

21.1 Por favor, especificar:

22. Para a oferta, implementação e ou avaliação do curso do PNAP no polo que você coordena, foi realizada parceria com outras instituições municipais?

() Sim

() Não

22.1 Em caso afirmativo, especificar:

**APÊNDICE 5 – QUADRO DO MAPEAMENTO DE PESQUISAS ABORDANDO O
PNAP NO PERÍODO DE 2009-2019**

continua

Autor/Ano	Título	Ano	Objetivo	Tipo de Publicação
FARIAS, Willian Jobim	Projeto PNAP: visão das ações de inclusão no Maranhão	2009	Apresentar uma descrição fenomenológica das possibilidades sócio-educacionais e das implicações gerenciais do programa PNAP para a população maranhense, apreendidas nas manifestações de docentes e/ou gestores educacionais, atuantes no ensino tradicional e virtual, conforme se mostram nos limites do referido Estado.	Dissertação
AITA RISS, Luciana	Aceitação do Ensino a Distância: um estudo com Alunos do PNAP/ UAB da Universidade Federal de Santa Maria	2012	Diagnosticar os fatores que influenciam os alunos a aceitar o ensino a distância	Dissertação
JUSTEN Carlos Eduardo; NETO, Luis Moretto; FELIPPE, Samuel	Reflexões sobre a Prática Educativo-crítica, Gestão Social e Educação a Distância; o caso do PNAP em Santa Catarina	2012	Analisar uma experiência de educação a distância no âmbito do PNAP, buscando caracterizar a congruência da concepção de educação desenvolvida e da possível formação profissional decorrente, com a abordagem da gestão social.	Artigo
PASSOS, Adalberto Henrique	O Curso de Especialização em Gestão Pública no contexto do Programa Nacional de Formação em Administração Pública	2013	Analisar os referenciais normativos presentes do Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão Pública na Modalidade a Distância.	Dissertação
ISHIDA, Jéssica Sayuri; STEFANO, Silvio Roberto; ANDREDE, Sandra Mara de	Avaliação da satisfação no ensino de pós a distância: a visão dos tutores e alunos do PNAP/UAB	2013	Analisar o grau de satisfação dos acadêmicos e tutores em relação aos cursos de especialização do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP), da Universidade Estadual do Centro-Oeste – UNICENTRO	Artigo
DEMARCO, D. Joel	Um Balanço do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como Estratégia de Fortalecimento da Gestão Pública: o Caso da Escola de Administração da UFRGS.	2013	Realizar um balanço da participação da UFRGS na primeira edição do programa, descrevendo a realização dos cursos e analisando suas potencialidades e limites.	Artigo

continuação

Autor/Ano	Título	Ano	Objetivo	Tipo de Publicação
NOGUEIRA, Ricardo Jorge da Cunha Costa	Estratégias gerenciais e o fluxo de valor: estudo no sistema público de ensino a distância	2014	Mapear o fluxo de valor futuro – VSM para o processo tutorial do PNAP/AM, a partir de diferentes percepções (coordenadores, tutores e discentes), identificando as representações das estratégias para a persistência no fluxo de valor por meio das melhores práticas e possíveis ajustes no processo, com vistas a reduzir os índices de evasão discente.	Tese
GROHMANN, M. Z; RISS, L. Aita; BATTISTELL, A, L.	Avaliação dos Cursos do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP): A Visão dos Discentes de uma Instituição Federal de Ensino Superior.	2014	Conhecer os níveis de aceitação (mensurados pelas dimensões utilidade, facilidade, prazer, concentração, norma subjetiva e controle) e satisfação (mensuradas pelas dimensões confirmação das expectativas, atitude e satisfação) em relação aos cursos do Programa Nacional de Formação de Administração Pública (PNAP); conhecer o perfil dos alunos do PNAP em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) e verificar se o perfil dos respondentes interfere na aceitação do ensino a distância e com a satisfação e atitude frente aos cursos do PNAP.	Artigo
BRANDÃO, J.M. Fagundes	Princípios Andragógicos e Fatores Mediadores da Aprendizagem na Educação a Distância em Administração Pública.	2014	Analisar o processo de aprendizagem com base nas diferenças individuais dos alunos de cursos de bacharelado a distância em administração pública vinculados ao PNAP, segundo a abordagem andragógica.	Dissertação
GOULART, D. Mazzarella	Adesão ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB): Implicações Organizacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).	2014	Analisar de que modo a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e o princípio da autonomia de uma IFES.	Dissertação
SILVA, D. S.Gonçalves; MENDES.G.H. de Sousa.	O Papel do PNAP na Qualificação do Gestor Público: O Caso da UFSCAR.	2014	Avaliar a eficácia do curso de especialização em Gestão Pública, partindo dos alunos e conhecer o grau de satisfação dos estudantes e a contribuição do curso para a melhoria dos serviços públicos.	Artigo

continuação

Autor/Ano	Título	Ano	Objetivo	Tipo de Publicação
CARNEIRO, Teresa Cristina Janes; SILVA, Maria Aparecida da; BIZARRIA, Fabiana de Almeida Pinto	Fatores que Afetam a Permanência dos Discentes em Cursos de Graduação a Distância: Um Estudo na Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	2014	Analisar fatores que contribuem para a permanência de discentes em cursos de graduação na modalidade a distância.	Artigo
VIEIRA, Naldeir dos Santos; CANÇADO, Airton Cardoso; Alvarenga, Marcelo Cambraia de; MARTINS, Juliana Borges	Aprendizagem a Distância: um estudo à luz da abordagem construtivista	2014	Analisar aspectos relacionados ao processo de aprendizagem de alunos do curso de bacharelado a distância em Administração Pública da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri - UFVJM.	Artigo
LIMA, Maria Aparecida Araújo	A mediação pedagógica do tutor e a produção autoral do aluno da educação online: o caso do curso de graduação em Administração Pública - PNAP/UAB - UFAL	2014	Analisar as relações existentes entre a mediação pedagógica do tutor e a produção autoral do aluno no curso do ADMP/UAB/UFAL/PNAP	Dissertação
ALVES, Rosália Rodrigues; CASTRO, Cleber Carvalho; SOUTO, Cleverton Luiz	Processo de Institucionalização do Curso de Administração Pública a Distância em uma Universidade Federal		Analisar o processo de institucionalização do curso de graduação em administração pública a distância da Universidade Federal de Lavras	Artigo
DEMARCO, D. Joel	A Formação de Gestores Públicos No Brasil: Um Balanço das Contribuições do Programa Nacional de Formação Em Administração Pública (PNAP)	2015	Realizar um balanço das potencialidades e limites do PNAP, a partir da atuação da Escola de Administração da UFRGS.	Artigo
ROCHA, Robson Vander Canarin da	Análise do trabalho docente na educação a distância: estudo comparativo entre UFSC e IFSC	2015	Analisar o trabalho docente no Curso de Especialização em Gestão Pública do IFSC e da UFSC	Dissertação

continuação

Autor/Ano	Título	Ano	Objetivo	Tipo de Publicação
BIZARRIA, Fabiana Pinto de Almeida; TASSIGNY, Mônica Mota; SILVA, Maria Aparecida; BEZERR, Alex Bizarraia	Da trajetória da educação a distância ao surgimento do Programa Nacional de Administração Pública – PNAP: apontamentos históricos	2015	Apresentar suporte conceitual da trajetória histórica da EaD, com foco no surgimento UAB e PNAP.	Artigo
FERRUGINI, Lilian; CASTRO, CLEVER Carvalho de	Repercussões socioeconômicas do curso piloto de administração da UAB na visão de egressos e coordenadores	2015	Identificar os fatores que levaram os egressos a fazer o curso piloto de administração à distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB), os possíveis benefícios socioeconômicos e dificuldades percebidas por eles e pelos coordenadores.	Artigo
CAVALCANTI, Maria da Conceição Monteiro	A expansão ensino superior à distância no IFPB: um estudo da implantação do Curso de Administração Pública no âmbito do PNAP	2016	Analisar a política de expansão do ensino superior na modalidade a distância no IFPB, tendo como referência a implementação do Bacharelado e Administração Pública e suas repercussões na cultura organizacional e no trabalho docente do IFPB Campus João Pessoa	Tese
RODRIGUES, Luzia Coelho	Perspectivas da Avaliação de Cursos A Partir dos Seus Egressos: Análise das Especializações do PNAP/UNIVASF	2016	Identificar as contribuições da formação para a melhora das ações dos profissionais qualificados.	Dissertação
SILVA, Marcelo Fernando	Formação de Administradores Públicos no Curso de EaD: o que dizem os egressos da UAB/UFAL	2016	Verificar a perspectiva dos egressos do curso de Administração Pública via a UAB/UFAL sobre a contribuição da formação para a atuação profissional.	Dissertação
SOARES, Augusto Cesare de Campos	O coordenador de curso e os professores como <i>street-level bureaucrats</i> na educação a distância – a análise sobre a discricionariedade com a implementação do Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP – da Universidade Estadual de Maringá - UEM	2017	Analisar a existência de discricionariedade na atuação dos <i>street-level bureaucrats</i> (SLB), envolvidos na implementação do PNAP/UEM e sua implicação sobre o seu comportamento, enquanto atores desse programa.	Tese

Autor/Ano	Título	Ano	Objetivo	Tipo de Publicação
BRANDÃO, J. M. Fagundes; SILVA, A. B. da	Fatores Mediadores da Aprendizagem na Educação a Distância em Administração Pública	2017	Identificar os fatores mediadores da aprendizagem na educação a distância em administração pública vinculados ao Programa Nacional de Administração Pública – PNAP.	Artigo
RODRIGUES, Luzia Coelho; PAIXÃO, Roberto Brasileiro; DUARTE, Francisco Ricardo	Percepção das contribuições da formação em Gestão em Saúde do PNAP a partir da visão de egressos: uma avaliação negociada e contextualizada	2017	Identificar, a partir da percepção de egressos, as contribuições do curso de especialização em Gestão em Saúde do PNAP/UNIVASF para a melhoria das práticas de gestão, utilizando-se da abordagem negociada e contextualizada.	Artigo
SOUZA, Edson Pereira	O protagonismo do egresso do Curso de Administração Pública modalidade a distância, oferecido pela UEMS, no desenvolvimento do Município de Miranda-MS	2018	Descrever o processo de implantação e operacionalização do Curso de Bacharelado em Administração Pública, Turma 2011, modalidade a distância, oferecido no âmbito do PNAP em parceria com o Sistema UAB, operacionalizado pela UEMS no município polo de Miranda-MS	Dissertação
OLIVEIRA, Rodrigues; OESTERREICH; ALMEIDA, Vera Luci de	Evasão na pós-graduação a distância: evidências de um estudo no interior do Brasil	2018	Avaliar a evasão e suas causas em um curso de pós-graduação <i>lato sensu</i> do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), que visa formar gestores públicos no interior do Brasil.	Artigo
BISINOTO, Gustavo Domingos Sakr; ARENAS, Marlene Valerio Santos; SIENA, Osmar	Fatores motivadores para permanência dos discentes do Curso de Administração Pública UAB/UNEMAT	2018	Ampliar a compreensão sobre os fatores influenciadores do processo de evasão na formação de administradores públicos no contexto da educação a distância.	Artigo
DAROIT, Dorian; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; BARROS, Cristiana Ramalho	Implementação do Programa Nacional em Formação em Administração Pública: avaliação por meio de suas rotinas	2019	Analisar as tensões e possibilidades do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNP) como um meta-instrumento de ação pública, na Universidade de Brasília.	Artigo