

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – PPED

Daniela da Costa Britto Pereira Lima

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EaD NO ENSINO SUPERIOR:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CAPACIDADES DO ESTADO

RIO DE JANEIRO

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
INSTITUTO DE ECONOMIA – IE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – PPED

Daniela da Costa Britto Pereira Lima

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EaD NO ENSINO SUPERIOR:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CAPACIDADES DO ESTADO

Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Mônica Desiderio

RIO DE JANEIRO

2013


Daniela da Costa Britto Pereira Lima

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EaD NO ENSINO SUPERIOR:
UMA ANÁLISE A PARTIR DAS CAPACIDADES DO ESTADO**

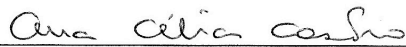
Tese apresentada ao Corpo Docente do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Aprovada em 23 de Maio de 2013

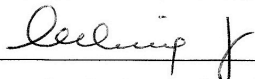
BANCA EXAMINADORA:



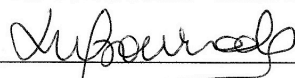
Profa. Dra. Mônica Desiderio – PPED/UFRJ
(Orientadora)



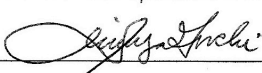
Profa. Dra. Ana Célia Castro – PPED/UFRJ



Profa. Dra. Celina Souza – IESP/UERJ



Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado – UFG



Profa. Dra. Mirza Seabra Toschi – MIELT/UEG

RIO DE JANEIRO

2013

FICHA CATALOGRÁFICA

L732 Lima, Daniela da Costa Britto Pereira.

Políticas públicas de EaD no ensino superior : uma análise a partir das capacidades do Estado / Daniela da Costa Britto Pereira Lima. -- Rio de Janeiro, 2013.

285 f. ; 31 cm.

Orientador: Mônica Desiderio.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2013.

Bibliografia: f. 237 - 257.

1. Políticas Públicas de Educação a distância. 2. Ensino superior. 3. Políticas públicas. 4. Capacidades do Estado - Brasil. I. Desiderio, Mônica. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

*Aos meus filhos,
amores da minha vida, Nilton Neto e Gabriel.*

*Ao meu marido Nilton,
pelo amor, pela paciência e pelo companheirismo
para que eu conseguisse ir em frente.*

*Dedico este estudo, também, a todos que trabalham,
estudam e pesquisam a EaD e, assim, contribuem,
de alguma forma, com o seu processo de ciclo político.*

AGRADECIMENTOS

Fazer uma aventura aberta a apreciar novos conhecimentos e, nessa teia, buscar novas “molduras conceituais” para compreender meu objeto de investigação, não foi uma tarefa fácil, porém gratificante. E, para que isso ocorresse, muitas pessoas foram importantes, às quais sou muito grata. De modo especial, porém, gostaria de agradecer:

À minha família: Nilton, Nilton Neto e Gabriel, motivos do meu viver e existir, por terem aguentado, com apoio e muito amor, tantas ausências, indisposições, faltas e inquietudes. Vocês foram fundamentais para que eu prosseguisse.

À minha orientadora, Mônica Desiderio, que, para além da orientação, sempre foi um “ouvido” amigo e cheio de cumplicidade. Não tenho palavras para agradecer o seu papel nessa trajetória, de me fazer ver além do que eu imaginava ser possível, da superação do meu próprio eu... O antes e o depois só foram possíveis por sua confiança, carinho, intervenção e orientação. Seu “modelo”, com certeza, me ensinou muito mais do que o resultado desta pesquisa: como ser orientadora e amiga ao mesmo tempo, desenvolvendo o prazer e a alegria pelas descobertas, o entusiasmo pelas etapas vencidas e a motivação para que tudo, no final, se concretizasse.

Agradeço muito a Luiz Dourado, Mirza Toschi e Juliana Faria pelas contribuições no planejamento desta pesquisa por meio da qualificação.

A meus familiares, sobrinhos, cunhados e cunhada, em especial: minha mãe Regina e pai Sylvio por sempre terem acreditado e incentivado a minha trajetória; meu sogro Nilton pela preocupação e por ter ocupado meu lugar nos fins de semana; meus irmãos Alexandre e Sylvia por terem dado apoio incondicional para as minhas ausências e dedicação. Minha irmã Carolina por sempre ter voltado para mim o cuidado e o olhar preciso nos momentos mais necessários, à minha irmã Mônica por ser uma das responsáveis pela escolha da minha profissão e por sempre acreditar em mim antes de mim mesma e à minha irmã Maria Alice pelos elogios, pelo “ouvido amigo” e pelo incentivo para o término deste trabalho.

À minha amiga Juliana Faria pelo ombro amigo, pelo simples fato do ouvir, pelas interlocuções e amizade nesse trilhar.

Ao amigo Alzino Furtado de Mendonça pela disponibilidade e apoio na finalização desta pesquisa.

À Coordenação do PPED e do Dinter, nas pessoas de Ana Célia Castro e Lia Hasenclever, pelo apoio e incentivo durante o curso; aos professores do Programa que compartilharam conosco novas “molduras conceituais”, novos olhares para o meu objeto de

estudo, ampliando significativamente meus horizontes de pesquisa científica; à Secretaria do Programa, que com muita disponibilidade, sempre nos atendeu, mesmo que de longe.

Aos meus colegas do Dinter pelas interlocuções, vivências, pelo ir e vir compartilhado e pela alegria de cada momento, especialmente, à minha companheira de todas as horas, Marlene, e às minhas amigas de fuga do *stress*, Carla e Yara.

Aos entrevistados que participaram desta pesquisa e aos funcionários que me atenderam nos diversos órgãos que fizeram parte desse estudo.

À Universidade Estadual de Goiás e Universidade Federal de Goiás pelo apoio ao desenvolvimento deste doutorado e desta pesquisa; e aos meus colegas e amigos de trabalho, tanto da UEG quanto da UFG, pelo apoio e companheirismo para que eu conseguisse dar conta de tantas frentes de ação ao mesmo tempo.

À FAPEG pelo apoio a este estudo e pesquisa.

*A alegria não chega apenas no encontro do achado,
mas faz parte do processo da busca.*

Paulo Freire

RESUMO

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. *Políticas públicas de EaD no ensino superior: uma análise a partir das capacidades do Estado*. 2013. 285 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Programa de Pós- Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

Este estudo possui como tema as políticas públicas de educação a distância no ensino superior sob a ótica das capacidades do Estado. Seu objetivo geral é caracterizar e analisar como a atual arquitetura institucional dos órgãos estatais que fazem a gestão do ensino superior no Brasil fortalece ou limita a capacidade do Estado para formular e implementar suas políticas públicas para a modalidade de ensino a distância. A pesquisa desenvolvida é do tipo bibliográfica, qualitativa e descritiva, de natureza empírica e de suporte teórico baseado nas abordagens das capacidades do Estado (EVANS, 1993; 1995; 2003; 2004; 2011; STEIN e TOMASSI, 2006; 2007), institucionalismo (HODGSON, 2005; CHANG e EVANS, 2005) e políticas públicas (SOUZA, 2007; RODRIGUES, 2011; HILL, 1997). A coleta e análise de dados considerou a metodologia triangular, compreendendo pesquisa bibliográfica/documental, teorização e entrevistas realizadas com os gestores de alto escalão do MEC, INEP, CAPES, e com membros do Fórum de Coordenadores UAB e CONAES. Dentre as várias inferências que o estudo proporciona, destacam-se, de maneira não exaustiva: (i) na trajetória da regulamentação da EaD no ensino superior, existe uma curva de aprendizagem que fortalece a capacidade do Estado, ainda que se considere as disfunções e limites da condição do Brasil que se apresenta com características que o coloca entre o Estado intermediário e Estado desenvolvimentista (EVANS, 2004) presentes também na EaD; (ii) as adaptações realizadas ao longo da trajetória da EaD no ensino superior fortalecem a capacidade de adaptabilidade do Estado na área, mas limitam-na quando, apesar do esforço de articulação das políticas públicas de governo, não apresentam capilaridade de tradução dos anseios da sociedade na concretização das políticas públicas e quando não são fruto de processos de autonomia inserida; (iii) nota-se uma tendência de a arquitetura institucional promover a capacidade de estabilidade no que se refere às licenciaturas, o que não se verifica para as demais graduações, que são mantidas dependentes de políticas de governo; (iv) a falta de investimento do Estado na formação dos gestores em EaD mantém a deficiência de conhecimento sobre as especificidades da modalidade, complementada pela falta de permanência e vínculo direto ao órgão em que atuam os gestores de alto escalão, enfraquecendo a institucionalização da EaD como uma política pública; (v) verifica-se, ainda, que a coordenação interórgãos apresenta lacunas que afetam negativamente o ciclo da política pública de EaD, fragmentando e, ao mesmo tempo, sobrepondo ações entre eles; (vi) a maneira com que os órgãos se organizam e se dispõem em função de seus objetivos limita a capacidade do Estado de continuidade e estabilidade das políticas públicas; (vii) a capacidade do Estado na área da EaD no ensino superior mostrou-se limitada, também, pela não observância das etapas previstas na literatura do ciclo da política pública, com consequências diretas para a qualidade das etapas de formação de agenda, formulação e implementação, demonstrando a intrínseca relação entre observância do ciclo da política pública com o fortalecimento das capacidades do Estado na área.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Educação a distância. Ensino Superior. Políticas públicas. Capacidades do Estado.

ABSTRACT

This study focus public policies for distance education, from the perspective of State capacities theoretical approach. The main objective is to characterize and analyze how current institutional architecture of the State agencies that manage higher education in Brazil strengthens or limits Brazilian State capacity to formulate and implement public policies for distance education. It is a bibliographic qualitative, descriptive and empirical research, based on multidisciplinary theoretical approach. The research considers the triangulation among State capacities (EVANS, 1993; 1995; 2003; 2004; 2011; STEIN e TOMASSI, 2006; 2007), institutionalism (HODGSON, 2005; CHANG e EVANS, 2005) and public policy approaches (SOUZA, 2007; RODRIGUES, 2011; HILL, 1997). The triangular methodology has been considered for collection and analysis of data, which derives from bibliographic and documental sources, besides interviews with higher managers of MEC, INEP, CAPES, and members of Forum of Managers from UAB and CONAES. Among the various inferences provided by the study, although not exhaustive, the following ones stand out: (i) the trajectory of the regulation of distance education in higher education presents a learning curve that strengthens the capacity of the State, despite the disfunctions and limitations of the condition of Brazil as an intermediate State between the developmental State (EVANS, 2004), also present in the distance education; (ii) the adaptations carried out along the trajectory of distance education in higher education strengthen the capacity of adaptability of the State in the area, but limit it when despite the effort of articulation of public policies of government have no capillarity translating the desires of society in achieving public policies and when they are not the result of embedded autonomy processes; (iii) there is a clear trend of the institutional architecture to promote a sense of stability in relation to undergraduate courses for teachers for basic education systems, which is not the case for the other undergraduate bachelors, keeping the undergraduate bachelors still dependent on government policies; (iv) lack of State investment in the formation of actors in distance education leads to deficient perceptions and incomplete knowledge about the specificities of the distance education. The fact that higher managers do not stay long or do not belong to the public departments they manage weakens the institutionalization of distance education as a public policy; (v) the coordination inter agencies, which present fragmented and overlapped actions between them, leads to gaps that affect negatively the public policy cycle for distance education; (vi) the way through which agencies are organized and expose themselves according to their objectives, limits the ability of the State to strengthen the continuity and stability of policies; (vii) Brazilian State capacity in distance education for higher education proved to be limited, too, by the fact that the public policy cycle provided in the literature is not observed. This fact brings direct consequences for the quality of agenda setting, formulation and implementation of the policy, and sets light to the intrinsic relationship between the observance of public policy cycle and the strengthening of State capacities in the area.

Keywords: Public policy distance education. Higher education. Public policy. State capacities.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1 – Categorias e variáveis teóricas da pesquisa.....	29
Quadro 2 – Cursos e programas do Ensino Superior no Brasil.....	60
Quadro 3 – Ciclos da política pública.....	65
Quadro 4 – Elementos de análise da implementação.....	69
Quadro 5 – Categorias, variáveis e subvariáveis da pesquisa.....	89
Quadro 6 – Entrevistados e órgãos participantes.....	98
Quadro 7 – Gerações de EaD.....	104
Quadro 8 – Regulamentações Governo FHC.....	122
Quadro 9 – Regulamentações Governo Lula.....	124
Quadro 10 – Regulamentações Governo Dilma.....	127
Quadro 11 – Marcos institucionais da EaD no Governo FHC.....	131
Quadro 12 – Marcos institucionais da EaD no Governo Lula.....	133
Quadro 13 – Marcos institucionais da EaD no Governo Dilma.....	140
Quadro 14 – Gestores do alto escalão da DED/CAPES, em 2012.....	164
Quadro 15 – Mecanismos de avaliação no Brasil, de 1977 a 2001.....	178
Quadro 16 – Períodos no cargo por mandato CONAES.....	183

FIGURAS

Figura 1 – Triangulação dos dados coletados.....	100
Figura 2 – Organograma da DED/CAPES, em 2008.....	161
Figura 3 – Organograma da DED/CAPES, em 2012.....	161
Figura 4 – Ciclo da política Pública.....	211

GRÁFICOS

Gráfico 1 – <i>Ranking</i> do IDH.	72
Gráfico 2 – <i>Ranking</i> do IDH – Componente Educação 1991-2005.	73
Gráfico 3 – Número de matrículas e cursos na EaD.	77
Gráfico 4 – Comparação em número de matrículas na EaD – privada e pública.	78
Gráfico 5 – Comparação em porcentagem de matrículas na EaD – privada e pública.	79
Gráfico 6 – Dotação orçamentária executada da UAB, somando dotação executada de bolsas UAB e Fomento UAB, sem os centavos.	79
Gráfico 7 – Dotação orçamentária executada de bolsas UAB e Fomento UAB, sem os centavos.	80
Gráfico 8 – Número de matrículas por modalidade de ensino e grau acadêmico.	81
Gráfico 9 – Quantidade de IES de EaD por categoria administrativa.	82
Gráfico 10 – Quantidade de polos e IES de EaD, em 2011.	83
Gráfico 11 – Mídias mais usadas na EaD.	84

MAPAS CONCEITUAIS

Mapa conceitual 1 – Capacidades do Estado e intitucionalismo.	32
Mapa conceitual 2 – Capacidades do Estado.	38
Mapa conceitual 3 – Política pública.	57
Mapa conceitual 4 – Perspectiva Metodológica.	86

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABED	Associação Brasileira de Educação a Distância
ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABRAED	Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância
ABRUEM	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ACG	Avaliação dos Cursos de Graduação
AGU	Advocacia-Geral da União
ANDES	Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPEd	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
ATUAB	Ambiente Virtual de Trabalho da UAB
AVALIES	Avaliação das IES
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BRICS	Sigla que se refere a Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – Grupo político de cooperação e em estágio similar de mercado emergente
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDERJ	Centro de Educação a Distância do estado do Rio de Janeiro
CETREMEC	Coordenação de Capacitação e Desenvolvimento de Pessoas
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONAES	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CTC/CAPES	Comitê Técnico Científico da Capes
DAV/CAPES	Diretoria de Avaliação
DEB/CAPES	Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica
DED/CAPES	Diretoria de Educação a Distância
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
E-SIC	Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
EaD	Educação a Distância
ENADE	Avaliação Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Cursos
FIES	Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Desenvolvimento da Escola
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GDGPPE	Gratificação específica para os Cargos do Poder Executivo
GESAC	Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDD	Diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IES	Instituição de Ensino Superior
IFEs	Instituições Federais de Ensino Superior
IFETs	Instituições Federais de Educação Tecnológica

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSAES	Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior
IPES	Instituição Pública de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MEB	Movimento de Educação de Base
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIUB	Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras
PAR	Planos de Ações Articuladas
PARU	Programa de Avaliação da Reforma Universitária
PARFOR	Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PBE	Programa de Banda Larga nas Escolas
PBL	Programa Nacional de Banda Larga
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDP	Política de Desenvolvimento Produtivo
PIB	Produto Interno Bruto
PIBID	Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência
PGPE	Plano Geral de Cargos do Poder Executivo
PITCE	Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
PNAP	Programa Nacional de Administração Pública
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROCON	Serviço de Proteção e Defesa do Consumidor
PROIES	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
Proinfo	Programa Nacional de Informática na Educação
PROFMAT	Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional
Proformação	Programa de Formação de Professores em Exercício
Pró-	Programa de Formação Inicial para Professores dos Ensinos

Licenciatura	Fundamental e Médio
ProUni	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RQED	Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECADI	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEED	Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação
SERES	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
SESU	Secretaria de Educação Superior
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos Pública Federal
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior
UAB	Sistema Universidade Aberta do Brasil
UNCME	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIREDE	Universidade Virtual Pública do Brasil
UNIVIR-CO	Consórcio Público Universidade Virtual do Centro-Oeste
VEREDAS	Gestão Integrada para Formação de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	18
CAPÍTULO 1 A MODELAGEM DA POLÍTICA PÚBLICA: AS INTERFACES ENTRE CAPACIDADES DO ESTADO, INSTITUIÇÕES E INSTITUCIONALISMO.....	31
1.1 Contextualização da ação do Estado brasileiro a partir dos anos 1980.....	32
1.1.1 As capacidades do Estado no processo de formulação e implementação de políticas públicas.....	36
1.2 Instituições e institucionalismo.....	47
1.2.1 O processo de institucionalização.....	53
CAPÍTULO 2 POLÍTICA PÚBLICA E EaD EM FOCO: CONCEITO, ANÁLISE E CONSTITUIÇÃO.....	57
2.1 Política pública e a política pública educacional.....	57
2.2 A análise de políticas públicas: o ciclo em debate.....	63
2.3 A formulação e implementação de políticas públicas: características e determinantes do processo.....	68
2.4 A educação a distância como política pública social: conceito, constituição e realidade no Brasil.....	70
CAPÍTULO 3 METODOLOGIA.....	86
3.1 Tipo de abordagem e pesquisa.....	87
3.2 O caminho da pesquisa.....	90
3.2.1 Fase exploratória	90
3.2.2 Fase de trabalho de campo.....	92
3.2.3 Fase de tratamento dos dados.....	99
CAPÍTULO 4 CAPACIDADES DO ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA DO ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL.....	103
4.1 Trajetória da política pública da EaD no Brasil: os marcos e as escolhas.....	103
4.1.1 A EaD e sua configuração atual.....	108
4.2 O processo de mudança institucional das políticas públicas para a educação superior.....	117
4.2.1 O contexto em que se dá a mudança institucional no ensino superior no Brasil.....	119
4.2.2 As principais mudanças e permanências nas políticas educacionais para o ensino superior	121

4.3 O processo de mudança institucional das políticas públicas de EaD no ensino superior no Brasil: as capacidades de estabilidade e adaptabilidade.....	129
4.3.1 A EaD no Governo FHC (1995-2002).....	130
4.3.2 A EaD no Governo Lula (2003-2010).....	132
4.3.3 A EaD no Governo Dilma (iniciado em 2011).....	140
CAPÍTULO 5 ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E AUTONOMIA INSERIDA DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS PESQUISADOS.....	158
5.1 Capacidade burocrática e indícios de mecanismos de autonomia inserida dos órgãos e seus atores.....	158
5.2 Capacitação e plano de carreira.....	184
CAPÍTULO 6 CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO DO ESTADO E ENTRAVES DESTACADOS PELOS ATORES ENTREVISTADOS.....	196
6.1 Capacidade de coordenação.....	196
6.2 Percepção dos atores de alto escalão: entraves dos cargos ocupados e das políticas públicas de EaD implementadas.....	210
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	231
REFERÊNCIAS.....	237
APÊNDICE A – PESQUISAS SOBRE O TEMA.....	258
APÊNDICE B –ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS GESTORES DE ALTO ESCALÃO.....	271
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS MEMBROS DA CONAES.....	273
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS MEMBROS DO FÓRUM DE COORDENADORES UAB.....	274
APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO.....	275
ANEXO A – RESPOSTA E-SIC COMPOSIÇÃO DE CARGOS INEP.....	276
ANEXO B –RESPOSTA E-SIC PLANO DE CARREIRA MEC.....	279
ANEXO C – RESPOSTA E-SIC - ORGANOGRAMA CAPES.....	280
ANEXO D – RESPOSTA E-SIC PLANO DE CARREIRA CAPES.....	281
ANEXO E – PARCERIA MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES E MEC.....	282
ANEXO F RESPOSTA E-SIC PLANO DE CARREIRA INEP.....	283
ANEXO G – RESPOSTA E-SIC ORGANOGRAMA MEC.....	284
ANEXO H – RESPOSTA E-SIC CARGOS E RESPONSÁVEIS CAPES.....	285

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

É comum na literatura verificar a noção das capacidades do Estado como uma análise uniforme e geral, mas sabemos que essa uniformidade não existe, pois o Estado pode desenvolver distintas capacidades em áreas específicas. Sendo assim, o estudo que envolve as capacidades do Estado deve ser realizado com autonomia, tendo como foco as políticas públicas de cada área, com ênfase, sobretudo, no cumprimento das metas de transformação. Estas devem ser associadas aos laços sociais que ligam o Estado à sociedade, promovendo a formulação e a implementação de políticas públicas de forma coordenada, com menores riscos e maior estabilidade, ou seja, como um mecanismo de compreensão do como e do porquê as políticas específicas funcionam ou não.

Nesse contexto, os atores da burocracia estatal, conforme a abordagem institucionalista, assumem ações como produto das interações internas e externas com outros atores individuais ou coletivos da sociedade organizada e do próprio Estado. Essa relação ocorre tanto vertical como horizontalmente, à medida que as políticas são formuladas e implementadas. Essas diferentes relações e a forma como estão organizadas podem ter e desenvolver distintas capacidades, pois o Estado se compõe de um conjunto de órgãos e instâncias que interagem com a sociedade em diferentes níveis.

Esta tese visa à análise da capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar sua política pública de educação a distância (EaD), a partir do mapeamento e da análise de sua arquitetura institucional¹. Para tanto, a proposta é estudar as diretrizes e mudanças ocorridas nos marcos regulatórios da modalidade, comparando-as com a perspectiva dos atores envolvidos no processo macro de sua gestão. Neste sentido, além da pesquisa bibliográfica e documental, foram feitas entrevistas com os gestores de alto escalão dos órgãos centrais de acompanhamento, regulação e avaliação das ações de EaD (CAPES, SERES/MEC, SEB/MEC e SEED/MEC, INEP)² e com os atores pertencentes aos órgãos colegiados da área (o Fórum de Coordenadores UAB e CONAES)³.

¹ O Apêndice A apresenta, detalhadamente, o levantamento dos estudos e publicações na área, separado por itens, dentre eles o que faz o levantamento bibliográfico sobre o conceito de arquitetura institucional comparado ao conceito de desenho institucional, demonstrando, inclusive, os critérios da escolha daquele nesta tese.

² Respectivamente: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior, Secretaria de Educação Básica, Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (já extinta) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

³ UAB - Sistema Universidade Aberta do Brasil; CONAES - Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior.

Neste estudo, consideramos arquitetura institucional dos órgãos governamentais que atuam no ensino superior a distância, como o mapeamento da estrutura e organização dos órgãos pesquisados, segundo as regras formais (consolidadas em documentos legais). A percepção dos atores que neles atuam, a identificação de rotinas e crenças são elementos que completam a análise e contribuem para desvelar aspectos relevantes não explicitados nas regras formais. A abordagem institucional deste trabalho inclui a análise dos processos de mudança institucional pelos quais passaram os aspectos legais que envolvem esses órgãos da área da EaD e as políticas públicas de EaD no ensino superior até chegar à configuração atual.

A política educacional definida como *policy* – programa de ação – é um fenômeno que se produz no contexto das relações de poder expressas na *politics* – política no sentido da dominação – e, portanto, no contexto das relações sociais que plasman as assimetrias, a exclusão e as desigualdades que se configuram na sociedade e no objeto de investigação desta pesquisa (AZEVEDO, 2004).

O campo de estudos sobre políticas públicas, segundo Souza (2006), passou a ganhar novamente centralidade nas últimas décadas, o que mostra quão novo é esse campo e o quanto demanda, ainda, novos estudos. A afirmação do campo investigativo sobre essa temática vem sendo realizada de forma contextualizada e entre as várias áreas do conhecimento, com destaque para a economia, a ciência política e a sociologia. A ênfase nesse campo no Brasil ocorreu concomitante ao processo de abertura política, que terminou por reinstaurar a democracia política no país após o “estatismo autoritário” instalado a partir de 1964 pelo regime militar (AZEVEDO, 2004).

Convém destacar que a regulamentação da EaD é muito recente no país, sendo citada pela primeira vez no Artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Art. 80). Esse dispositivo dispõe que o poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação da EaD e que a instituição interessada em desenvolver essa modalidade de ensino precisa ser credenciada pela União, à qual cabe a regulamentação dos requisitos de avaliação, autorização e implementação dos programas. A partir dessa regulamentação, houve uma expansão relevante da modalidade no Brasil.

A escolha dos órgãos públicos centrais e colegiados que acompanham, avaliam e regulam a educação a distância como lócus desta investigação deveu-se à sua relevância no processo de constituição dessa modalidade de ensino no país. São órgãos que atuam direcionados pelas políticas públicas educacionais, as quais não podem ser desconectadas do ambiente sociopolítico em que são implementadas.

A aplicação das regulamentações das atividades estatais não ocorre de maneira puramente mecanicista, voltada para a gestão dos recursos e, sim, identificando a forma como são organizadas, estruturadas e geridas, considerando a direção das ações, a escuta da sociedade envolvida, a definição da alocação dos impostos utilizados, a regulamentação e as formas de regulação estabelecidas (BELL; STEVENSON, 2006).

Assim, os órgãos públicos podem favorecer ou não o desenvolvimento de uma política pública, inclusive de EaD, cuja oferta de cursos é regulada conforme seu arcabouço legal. A partir da LDB, de 1996, e, principalmente, no início dos anos 2000, quando essa modalidade de ensino foi marcada pela criação de parcerias e consórcios para a oferta de cursos a distância pelas Universidades Públicas, o Governo Federal começou a estabelecer programas públicos para incentivar atividades de ensino que envolvessem a EaD. Destacam-se, neste contexto, entre outras, a Unirede, o CEDERJ, o Veredas e a Univir-CO⁴ (VIANNEY; TORRES; SILVA, 2003).

Posteriormente à experiência com os consórcios e a exemplo deles, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criado pelo Ministério da Educação, em 2005, com foco nas políticas e na gestão da educação superior. Trata-se de uma política pública que, inicialmente, se desenvolveu mediante a articulação entre a Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e a Diretoria de Educação a Distância (DED/CAPES), com vistas à expansão da educação superior, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 24 de abril de 2007.

Os números apontam expressiva expansão. Em 2000, existiam apenas 10 cursos de graduação a distância enquanto que, em 2010, já eram 930 cursos, somadas instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas (INEP, 2011). Se observarmos os dados de 2000 a 2010, houve 9.300% de crescimento na oferta de cursos em apenas uma década, praticamente. Em 2011, de acordo com o Sistema de Consulta de Instituições Credenciadas para a EaD, disponível no portal do MEC⁵, havia 227 instituições credenciadas para a oferta da EaD e 5.839 polos de apoio presencial credenciados para a oferta de cursos a distância no Brasil. Os polos de apoio presencial pertencentes ao Sistema UAB somavam 637, de um total de 5.839 credenciados, incluindo-se as instituições de ensino superior públicas e privadas.

⁴ Respectivamente, Universidade Virtual Pública do Brasil, Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro, Gestão Integrada para Formação de professores das séries iniciais do ensino fundamental e Consórcio Público A Universidade Virtual do Centro-Oeste.

⁵ Disponível em: < <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=0>>. Acesso em: 21/03/2012.

A EaD, portanto, apresenta crescimento, mostrando a importância de se pesquisar como vem ocorrendo a formulação e implementação de sua política, pois, como bem coloca Evans (2004), o sucesso ou o fracasso dos projetos transformadores depende de como eles se harmonizam com as estratégias dos campos específicos. Uma investigação sobre o que Evans (2004) chama de consequências estatais, especialmente quando focalizada em determinado setor – neste caso, a ação do Estado, mediante suas políticas de EaD –, deve buscar identificar como suas estratégias se afinam com a respectiva atuação, por meio de seus organismos públicos e legislação.

Em decorrência da convergência das políticas públicas para o campo educacional, começaram a ser produzidos estudos que privilegiam a abordagem da educação na sua dimensão política estatal, tendo o próprio campo educacional como referência primeira.

Não se pretende, todavia, fazer neste estudo uma avaliação da política pública de EaD no Brasil e, sim, uma análise da capacidade do Estado no processo de formulação e implementação da política pública de ensino a distância. O recorte será o ensino superior no Brasil, focando a organização, estrutura e formas de relação de sua arquitetura institucional para promover e desenvolver a EaD.

Assim, é importante frisar que o foco da coleta e análise dos dados sobre a capacidade do Estado para formular e implementar as políticas públicas de EaD, por vezes, acaba recaindo, neste estudo, sobre os seus desdobramentos no ensino superior público. Isso se deve a três fatores: (i) a expansão da EaD no ensino superior privado já tem sido sinalizada em estudos e publicações por diversos autores, justificada pela atual característica de regulação que tem conduzido à expansão acelerada com comprometimento da qualidade da oferta; (ii) analisar o processo de desenvolvimento da EaD no ensino superior público possibilita verificar como se manifesta a capacidade do Estado para implementar as suas políticas, ações e programas, bem como observar a arquitetura institucional dos órgãos que atuam em seu processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação; e (iii) a relação do Estado com o setor público educacional é mais complexa, pois além de oferecer a regulação, acompanhamento e avaliação, também precisa prover as condições para que sejam implementadas pelas IES as suas políticas públicas, induzindo, fomentando e articulando as ações daí recorrentes.

No que se refere às políticas públicas de EaD no Brasil, um estudo bibliográfico preliminar⁶ mostrou que a maioria das pesquisas foca aspectos únicos, específicos, o que

⁶ A ser descrito mais adiante, no item “a”.

evidencia a necessidade de uma investigação mais ampla e que tenha como referencial a teoria da análise de políticas públicas, como se busca fazer nesta tese, ao analisar a capacidade do Estado, na perspectiva de sua arquitetura institucional.

Vários autores da área de políticas públicas, entre os quais Draibe (2001), Arretche (2009), Bell e Stevenson (2006), referem-se à escassez de pesquisas que fazem uso do processo de formulação e implementação em educação. Perez (2009), por seu turno, assinala a inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos mais amplos de implementação das políticas públicas, dentre elas destacamos neste estudo as de EaD, e a carência aguda das avaliações como instrumento para repensar não só essas políticas como também o seu processo de gestão. O autor credita essa ausência, principalmente, ao âmbito restrito da maioria das pesquisas no Brasil, predominando estudos de caso em que as microabordagens apresentam-se dissociadas dos macroprocessos.

Deve-se considerar, contudo, que desenvolver esta proposta de pesquisa mais abrangente não é uma tarefa simples, o que talvez justifique o fato de as investigações desenvolvidas na área serem, em sua maioria, voltadas para os estudos de caso ou à revisão bibliográfica. Soma-se a isso a dificuldade de encontrar referenciais mais específicos sobre a relação do processo de formulação e implementação de políticas públicas educacionais e sua influência na sociedade, o que justifica a escolha do tema e, por conseguinte, desta proposta.

A educação a distância tem se tornado uma modalidade de ensino em franco crescimento no Brasil nos últimos anos, conforme apresentado anteriormente. Desta maneira, na última década, a EaD vêm merecendo destaque nas discussões sobre o seu papel e das políticas que as devem nortear (DOURADO e SANTOS, 2011), o que justifica, também, este estudo.

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs) e sua expansão promoveram mudanças na sociedade e na educação (DOURADO e SANTOS, 2011). A utilização dos computadores (a partir da década de 1970 por meio das universidades brasileiras) e a introdução da Internet⁷ aqueceram o crescimento da EaD pela viabilidade de interatividade e interação⁸ promovidas, contribuindo para consolidar a propagação de cursos a distância no Brasil e no mundo (ALVES, 2009).

⁷ Em 1994, a Internet começa a se popularizar no Brasil e foi só a partir de então que diferentes instituições começaram a ter interesse em oferecer essa modalidade de ensino, explorando o potencial da rede de computadores.

⁸ Interatividade é a possibilidade de relação e comunicação do sujeito com a tecnologia, enquanto interação é a possibilidade de comunicação entre pessoas mediada pela tecnologia (LIMA, 2005).

No atual momento, as políticas de educação a distância passam por um processo de construção e desconstrução em sua etapa de formulação, o que trará impacto substantivo no seu processo de implementação. Em razão da regulamentação mais recente da EaD no Brasil e da sua expansão na oferta de vagas para o ensino superior é que este estudo se fundamenta.

Neste trabalho, procurar compreender os elementos da arquitetura institucional dos órgãos governamentais e colegiados que fortalecem ou limitam as capacidades do Estado no seu processo de formulação e implementação da política pública de EaD torna-se relevante, pois faz parte do conjunto de desafios da área social, em que as decisões de investimento são muito complexas, difusas e marcadas por fortes componentes culturais e políticos, exigindo um desenho de instrumentos de coleta de dados que valorizem toda essa gama de intervenientes (MINAYO, 2005).

Partindo dessa perspectiva e da compreensão de que “a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade” (MINAYO, 1994, p. 16), apresentamos, inicialmente, a constituição do campo de pesquisa a partir das produções anteriores de outros pesquisadores, os elementos que fizeram parte do planejamento e o modo de exposição da pesquisa.

a) Pesquisas sobre o tema: a constituição do campo de pesquisa

Para fazer o levantamento inicial das necessidades na área da EaD e das pesquisas sobre as capacidades do Estado ao formular e implementar políticas públicas nessa modalidade de ensino foram utilizadas as seguintes estratégias⁹: sistema de rede na busca de um ego focal¹⁰ (DUARTE, 2002); entrevista presencial inicial com representantes da CAPES e do MEC sobre a realidade atual e as necessidades na área da EaD; pesquisas na biblioteca Felipe Herrera¹¹ e no banco de teses e dissertações da CAPES; artigos apresentados e publicados nos Grupos de Trabalho de Estado e Política Educacional (GT 05) e Política de Educação Superior (GT 11) da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); publicações sobre o estado da arte no campo da política de EaD e das

⁹ O levantamento dos dados desse item foi realizado entre outubro de 2011 e março de 2012, com o objetivo de delimitar o escopo desta pesquisa de tese.

¹⁰ A rede de ego focal é abordada no Apêndice A. É definida por Duarte (2002) como indivíduos com as quais o pesquisador entra em contato, que disponham de informações a respeito do segmento social em estudo e que possam mapear o campo de investigação e sugerir formas adequadas de abordagem.

¹¹ Disponível em: <http://www.iadb.org/pt/biblioteca/biblioteca-felipe-herrera,1504.html>. Acesso em: 21 mar. 2012.

políticas públicas; e, para finalizar, a constituição do conceito de arquitetura institucional utilizado nesse trabalho.

Optamos por manter, detalhadamente, cada levantamento no Apêndice A deste estudo, apresentando nas considerações iniciais apenas o resumo.

O levantamento do ego focal na CAPES e no MEC visava contribuir para repensar o objeto de estudo da tese. As entrevistas com os representantes do MEC e da CAPES mostraram que a prioridade estava, naquele momento, sendo dada à avaliação dos polos. Constatou-se, com as entrevistas, uma falta de coordenação entre as ações do MEC e da CAPES e a necessidade de um estudo das políticas públicas de EaD e sua relação com a gestão dos órgãos governamentais que atuam diretamente com essa modalidade de ensino, justificando, mais uma vez, a escolha do tema deste projeto.

No banco de teses da CAPES, que possui o resumo das teses e dissertações defendidas entre 1987 e 2010, realizamos um levantamento que considerou as seguintes palavras-chave: políticas públicas, políticas do ensino superior, educação a distância, política pública para EaD, capacidade do Estado. Tivemos acesso a 434 resumos, dos quais apenas 17 transitam pela proposta deste projeto de tese ou que poderiam contribuir para o levantamento e aprofundamento bibliográfico do tema. Entre as 17 que estudam a política de EaD, 13 são voltadas para estudos de caso ou possuem objeto específico e, por isso, foram desconsideradas nesta proposta de tese. Restaram quatro pesquisas que contribuiriam com alguns dados ou informações secundárias para a tese, principalmente com relação à revisão documental da legislação da EaD no Brasil.

No site da ANPEd foram pesquisados artigos publicados nas reuniões anuais da Associação, no período disponível no site, ou seja, de 2000 a 2011, nos GTs de Estado e Política Educacional (GT 05) e Política de Educação Superior (GT 11). Procuramos os temas voltados ao Estado, à política pública do ensino superior e à política pública de EaD.

Ao analisar as produções e suas relações com o tema, o GT 05 não apresenta nenhuma produção relacionada com a EaD e, sim, com o Estado e a política educacional como um todo. No GT 11, foram identificados 8 artigos publicados com o tema da EaD no ensino superior. Verificamos que existe uma predominância de artigos sobre as políticas do ensino superior presencial, em detrimento daqueles focados na EaD, com atenção para análises sobre o ensino superior no Governo Lula. As publicações que envolvem as políticas de EaD tratam das políticas públicas de EaD no ensino superior, da EaD no governo Lula, da EaD e avaliação, da EaD e formação de professores, e, da agenda para os próximos anos

relacionadas com a EaD. Nos anos de 2001, 2002, 2007 e 2010 não foram apresentados artigos com as temáticas pesquisadas.

O banco de teses da biblioteca Felipe Herrera do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) está catalogado por países, mas como não é objetivo aqui descrever as pesquisas encontradas fora do Brasil, fizemos uma lista para demonstrar que, nos países analisados, existem poucos estudos sobre EaD e pouquíssimos que abordam as políticas públicas na EaD. Para realizar esse tópico, procedemos ao levantamento do estado da arte da pesquisa em políticas públicas educacionais e em EaD.

Considerando as pesquisas bibliográficas sobre o estado da arte das políticas públicas educacionais no Brasil, foram considerados:

- o livro *O estado da arte das políticas educacionais no Brasil* (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011), em que se afirma que, no campo da EaD, as necessidades de estudos futuros devem-se, principalmente, à inexistência de dados da eficácia das ações do governo federal;

- a publicação de Rodrigues e Mota (2009), em que realizam uma análise sobre a comunicação científica em EaD, concluindo que, por ser um tema relativamente novo no Brasil, a educação a distância ainda não é uma área de pesquisa acadêmica consolidada.

- o livro *Educação a Distância: o estado da arte*, volumes 1 e 2, organizados por Litto e Formiga (2009; 2012). No volume 1 (2009) podemos ver que o foco está na apresentação da história, na realidade e nas possibilidades da EaD, principalmente, em seus aspectos estruturais, operacionais, pedagógicos, com estudos de caso e relatos de experiência. O volume 2 (2012) continua tendo como foco aspectos tecnológicos, pedagógicos e operacionais da EaD, mas dois artigos do volume 2 trouxeram reflexões sobre as publicações na EaD e que merecem destaque. Barraviera, Ferreira Júnior e Ferreira (2012) pontuam que a pesquisa sobre EaD tem sido objeto de crítica porque existe um grande volume de informações, só que de pouco valor, a maioria realizada de forma amadora, não sistemática, com base em investigações mal concebidas. Silva e Bertencello (2012), em pesquisas realizadas em vários *sites* de relevância em publicações e no banco de teses e dissertações da CAPES, constataram que há uma prevalência de pesquisas referentes ao *design* instrucional e à gestão e organização da EaD, em detrimento de áreas como políticas públicas, globalização, inovação, custos e benefícios, demonstrando que há muito a se investigar, sem reproduzir os mesmos temas ou escopos.

- o artigo de Dourado e Santos (2011), em que discutem o contexto atual da EaD na perspectiva de sua avaliação e do novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, em tramitação, ainda, no Senado Federal. Os autores afirmam que, na última década, o papel da

EaD mereceu destaque nos seus processos formativos e nas políticas que a devem nortear. Um dos fatos mencionados foi a sua expansão de forma acelerada, sem que houvesse a avaliação e o acompanhamento necessários para garantir as condições de oferta com qualidade.

Esse dado também fortaleceu a opção manifesta neste projeto de pesquisa de se fazer uma análise do processo de formulação e implementação da política de EaD no Brasil na perspectiva dos atores dos órgãos de governo e atores dos órgãos colegiados, comparando-a com a política pública formulada. A análise sobre a atuação de cada órgão no processo de implementação atual da EaD irá contribuir para a reflexão sobre as capacidades do Estado na área.

E, por fim, foi realizado o levantamento bibliográfico e a delimitação do conceito de arquitetura institucional, comparado ao conceito de desenho institucional, para a escolha do primeiro termo para esta pesquisa de tese, pois no levantamento realizado (e também descrito no Apêndice A) o termo arquitetura institucional foi utilizado para tratar da estrutura do objeto de estudo apresentado em cada artigo, enquanto que o termo desenho institucional foi descartado, principalmente, em função do papel fundamental que o comportamento dos atores tem para sua compreensão, não sendo esse o objetivo desta pesquisa.

Portanto, a opção de não realizar um estudo de caso tomou forma a partir dos levantamentos apresentados acima, demonstrando a necessidade de consolidação de pesquisas mais amplas, que resgatem a arquitetura institucional do Estado na EaD e a sua relação com o processo político, e que superem o enfoque das pesquisas de cunho pedagógico ou restrito à área.

b) Objeto da pesquisa, finalidade e problemática

Criar um percurso para apresentar e construir o objeto da pesquisa demonstrou ser uma atividade complexa, em decorrência da utilização de diversas abordagens teóricas (institucionalismo, capacidades do Estado, políticas públicas) e das especificidades necessárias para sua constituição e delineamento. Mas esta tese dedica-se a esse esforço, pois parte do princípio de que um caminho possível abre-se mediante a compreensão do campo, o que é feito nos Capítulos 1 e 2. A escolha das dimensões foi feita pela possibilidade de diálogo que elas oferecem, bem como pela especificidade do objeto, ou seja, a política pública de EaD.

Tanto para Evans (2004) quanto para Chang (2004 a; 2004b), o Estado não possui um papel nulo e, sim, importante. Evans (2004) propõe tipologias para o Estado de acordo com a sua atuação (predador, intermediário e desenvolvimentista)¹². Para o autor, o Brasil é considerado um Estado intermediário, porque se mostra incapaz de agir coletivamente, possui ação fragmentada por interesses individuais e burocracia parcialmente organizada. Portanto, ao fazer uma breve reflexão sobre o papel do Estado a partir desses dois autores (e sem pretender entrar na discussão de Estado propriamente dita), fica sempre a pergunta, que é também uma tentativa de buscar a relação entre essa atuação, a implementação e o desenvolvimento da EaD no Brasil: como estariam essas ações do Estado com relação à política de EaD?

Nesta pesquisa, o Estado é considerado dentro da perspectiva tratada por Evans (2004, p. 65), ou seja, de que é visto e analisado como uma entidade genérica, “como uma criação contingente histórica cujas propriedades dependem de dotações institucionais específicas”, em que articula e favorece os processos de transformação de uma determinada sociedade, a partir de sua parceria com ela, e não isolada dela.

Em seu livro, Evans (2004) aponta que as reformas do Estado na América Latina nos últimos 25 anos tinham sido insatisfatórias, porque ainda era preocupante a sua incapacidade de promover serviços públicos que contemplassem a maioria dos cidadãos, sendo necessário repensar os programas instituídos, de forma que pudessem ser aperfeiçoados, ajustados e oferecer alternativas. Transportamos, assim, essa necessidade também para a verificação das capacidades do Estado de levar a educação superior pública e gratuita (por meio da EaD) à maioria dos cidadãos, eliminando as privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas (SEN, 2000). Para isso, faz-se necessário contribuir com pesquisas que possam refletir como o Estado, mediante sua arquitetura institucional na área do ensino superior, favorece ou limita o processo de formulação e implementação de sua política pública de EaD, o que nos remete à discussão das capacidades do Estado, no Capítulo 1 e no estudo do ciclo das políticas públicas, no Capítulo 2.

¹² A pesquisa realizada por Evans carece de atualização, pois nos últimos anos o Brasil passou por inúmeras mudanças, cujo caráter é de domínio público, tendo, a nosso ver, migrado em diversas áreas de um Estado intermediário para uma condição *quasi* desenvolvimentista, enquanto que em outras ainda oscila numa gradação “intermediária” de Estado intermediário. Defendemos que, apesar dos avanços significativos na máquina burocrática, ainda persistem limitações nesse aspecto, como se verá no decorrer deste trabalho. Adicionalmente, o assimétrico desenvolvimento de sua autonomia inserida reforça a tese de que houve, de fato, uma progressão no sentido de um Estado desenvolvimentista, mas este progresso não é suficiente para incluir o Brasil nesta categoria.

Considerando as limitações de tempo e a capacidade de coleta de dados próprias de uma tese de doutorado, este estudo tem como foco as capacidades do Estado em relação à política pública de ensino superior no Brasil. Parte-se de um recorte dos aspectos legais normatizados da legislação que regulamenta essa modalidade de ensino em seu processo de formulação, comparados às perspectivas dos atores dos órgãos centrais e dos fóruns colegiados de gestão da área no Estado em seu processo de implementação. Para isso, a questão fundamental desta pesquisa é: em que medida a configuração atual da arquitetura institucional dos órgãos estatais que fazem a gestão do ensino superior no Brasil fortalece ou limita a capacidade do Estado para implementar suas políticas públicas para a modalidade a distância?

Como objetivo geral temos: caracterizar e analisar como a atual arquitetura institucional dos órgãos estatais que fazem a gestão do ensino superior no Brasil fortalece ou limita a capacidade do Estado para formular e implementar suas políticas públicas para a modalidade a distância.

Pretende-se identificar alguns elementos referentes às capacidades do Estado e analisá-los sob a perspectiva dos seguintes aspectos:

- a) formulação das políticas de EaD no ensino superior: trajetória histórica e legal;
- b) arquitetura institucional: organização e estrutura hierárquica dos órgãos centrais de EaD;
- c) organização burocrática: atores envolvidos, seus papéis e formação;
- d) elementos das capacidades do Estado: processos e ações empreendidos, e as diversas maneiras em que os atores e órgãos se relacionam.

Como objetivos específicos, a pesquisa buscou:

- caracterizar a EaD no ensino superior no Brasil, sua trajetória, suas políticas públicas e marco legal;
- identificar, a partir das percepções dos gestores de alto escalão entrevistados, os elementos ou indícios das capacidades de estabilidade e adaptabilidade nas políticas públicas de EaD no Brasil;
- apresentar, dentro dos limites desta pesquisa, a arquitetura institucional dos órgãos estatais que atuam no ensino superior a distância no Brasil;

- descrever e analisar a organização burocrática dos órgãos centrais do Estado na área da EaD, buscando identificar as capacidades burocráticas, de cooperação e mecanismos de autonomia inserida.

Considerando o objeto de pesquisa e as suas finalidades, a coleta, a análise e o tratamento dos dados foram feitos a partir da formação de categorias e identificação de variáveis presentes na literatura acerca do tema, abordadas no referencial teórico e apresentadas no Quadro 1.

ABORDAGENS	CATEGORIAS	VARIÁVEIS (TEÓRICAS)	
Capacidades do Estado, Institucionalismo e Política Pública	Formulação	Dependência da trajetória	Arquitetura Institucional
		Escolhas e mudanças institucionais	
	Estabilidade	Permanência das políticas	
	Adaptabilidade	Criação de novas alternativas e ajuste das falhas	
	Organização burocrática do Estado na área da EaD	Estrutura e Organização Grau de profissionalização Promoção da atividade pública com o interesse público	
	Coordenação e coerência	Ação coordenada entre os diversos atores e órgãos centrais de regulação	

Quadro 1 – Categorias e variáveis teóricas da pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora.

O próximo item expõe como a tese está organizada e apresentada.

c) Modo de exposição da pesquisa

Para atingir os objetivos propostos e expor a pesquisa, o trabalho está dividido em seis Capítulos.

O Capítulo 1 apresenta a base teórica do estudo que contribui para compreender e analisar o processo da regulamentação e implementação das políticas públicas de EaD no ensino superior, ou seja, a abordagem teórica das capacidades do Estado, das instituições e do institucionalismo.

O Capítulo 2 aborda a teoria da política pública, com viés para o ciclo da política, explorando o contexto da política pública no ensino superior no Brasil e, por fim, apresenta a educação a distância e seus dados mais recentes no ensino superior.

O Capítulo 3 tem por objetivo apresentar a metodologia e o caminho metodológico da pesquisa, os instrumentos da coleta e análise de dados.

Os Capítulos 4, 5 e 6 trazem os resultados deste estudo, com os dados coletados nas entrevistas e relacionados com as regulamentações e pesquisa bibliográfica acerca dos temas abordados. O Capítulo 4 trata, especificamente, da capacidade do Estado de estabilidade e adaptabilidade das políticas públicas de EaD; o Capítulo 5 cuida da organização burocrática dos órgãos, por meio de sua arquitetura institucional relacionada à EaD, e dos indícios de mecanismos de autonomia inserida utilizada pelos órgãos, além de discutir e apresentar o investimento na profissionalização pelo Estado na área e nos órgãos e os seus respectivos planos de carreira. Por fim, o Capítulo 6 apresenta os dados referentes à capacidade do Estado de coordenação na área e os principais entraves encontrados pelos órgãos.

CAPÍTULO 1 A MODELAGEM DA POLÍTICA PÚBLICA: AS INTERFACES ENTRE CAPACIDADES DO ESTADO, INSTITUIÇÕES E INSTITUCIONALISMO

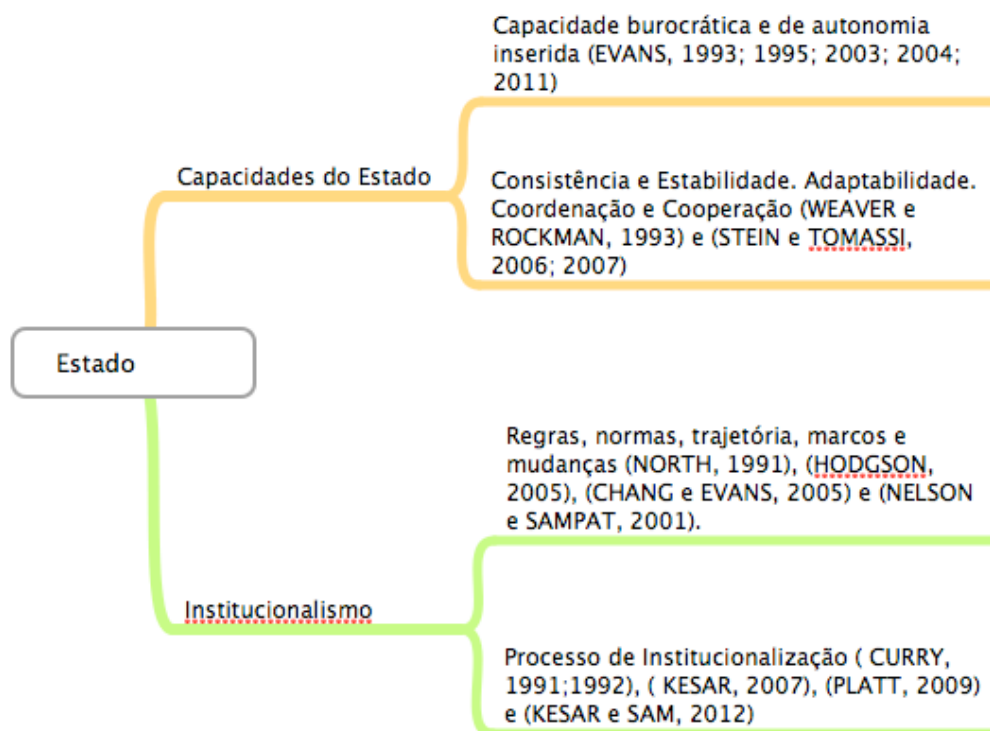
Este Capítulo apresenta a base teórica que contribui para compreender e analisar o objeto de estudo proposto: a capacidade do Estado para formular e implementar as políticas públicas de EaD no ensino superior, tendo como suporte a análise documental de sua trajetória e a percepção dos gestores do alto escalão que atuam nos órgãos estatais que lidam com a política pública de EaD.

Entendemos que há uma interface entre as abordagens teóricas de capacidades do Estado e do institucionalismo, a qual contribui para uma melhor compreensão das questões tratadas pela abordagem das políticas públicas. Essa interface pode ser percebida a partir de dois conceitos sobre a capacidade do Estado. O primeiro é trazido por Kjaer, Hansen e Thomsen (2002), que definem capacidade do Estado como a capacidade de formular e implementar políticas e estratégias para atingir objetivos econômicos e sociais. Um segundo conceito é tratado por Kath (2004), em que a capacidade do Estado refere-se à capacidade de uma sociedade para alcançar resultados distintos, que não teriam sido alcançados sem conscientes decisões políticas e desenvolvimento institucional.

Ao considerarmos esses dois conceitos de capacidade do Estado como complementares, inferimos, também, que esta complementaridade conceitual permite identificar a interface teórica que permeia a temática deste trabalho, ou seja, a intersecção entre as abordagens de capacidades do Estado, do institucionalismo e políticas públicas.

Este Capítulo, porém, trata apenas da teoria de capacidades do Estado e do institucionalismo. No segundo Capítulo deste trabalho discutiremos as questões de políticas públicas pertinentes à pesquisa.

Iniciamos com uma contextualização da ação do Estado brasileiro pós anos 1980, visando a estabelecer uma conexão entre o processo de mudança ocorrido e a trajetória da EaD. Na sequência, a exploração não exaustiva da abordagem teórica da capacidade do Estado precede a discussão acerca de instituições, premissas do institucionalismo e do processo de institucionalização, conforme Mapa conceitual 1, a seguir.



Mapa conceitual 1 – Capacidades do Estado e institucionalismo.

Fonte: Elaborado pela autora.

1.1 Contextualização da ação do Estado brasileiro a partir dos anos 1980

A EaD no Brasil foi formalizada como modalidade educacional não presencial pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB n. 9.394/1996. Considerando o contexto histórico¹³ em que ocorreu essa legitimação e para atender aos objetivos e à abordagem teórica que norteiam esta tese, entendemos ser relevante apresentar o entendimento de Estado e suas ações subjacentes à pesquisa.

A análise da ação do Estado capitalista moderno e de suas políticas registra dinâmicas extremamente complexas no cenário atual. Seus contornos vinculam-se aos macroprocessos sociais e políticos em curso que vêm, paulatinamente, se consolidando com a crise do Estado Nação e a supremacia de estruturas supranacionais, em consonância com a nova etapa de acumulação capitalista (DOURADO, 2008).

¹³ No momento em que a formalização da EaD como modalidade educacional não presencial ocorreu, ganhavam força a consolidação das metas de estabilização econômica e de ajuste fiscal, as discussões a respeito da crise ou não do Estado e o papel da globalização nas economias periféricas, conforme afirmam autores como Dourado (2008), Santos (1999) e Diniz (2010), dentre outros.

Para refletir sobre o papel do Estado no desenvolvimento de um país, e mais propriamente na EaD, a discussão recai sobre o Estado a partir da década de 1980, ou seja, após o *embedded liberalism*¹⁴. O conceito de Estado trabalhado é o de Souza (2001, p. 39), que o define como:

[...] um conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território, ou seja, a noção de conflito e tensão é essencial a este conceito de Estado. E como se sabe, o Estado é um ente abstrato, ele se materializa por meio de instituições, que são o executivo, o legislativo, o judiciário, as forças militares, os governos subnacionais e a administração pública. Todas essas instituições vão materializar e arbitrar esses conflitos e tensões que são levados para o Estado.

Santos (1999) afirma que, desde a década de 1980, assiste-se à crise do paradigma da mudança como algo normal. O autor acredita que não se trata da crise do Estado em geral, mas de um certo tipo de Estado que não regressa no princípio do mercado, e sim numa nova articulação entre o princípio do Estado e o princípio do mercado.

A ação do Estado, segundo Schimidt (2006 apud DINIZ, 2010), é constituída pelas políticas e práticas governamentais que se manifestam nas interações políticas entre os atores públicos e privados em contextos institucionais diversificados. Para Diniz (2010), ganham ênfase, na linha das variedades de capitalismo, as dimensões político-institucionais da ação estatal, além das ideias e dos discursos de atores relevantes, que permitem explicar a dinâmica da mudança na economia política.

Para compreender o papel do Estado, Evans (2004) desenvolveu o conceito *autonomia inserida*¹⁵. Para o autor, a autonomia do Estado reside no ato de transformar, ou seja, deve ir além dos interesses da classe dominante. O Estado deve ter capacidade, com boa burocracia e o que Max Weber chama de legitimidade, para que exerça relevante influência.

Ao analisarmos a década de 1980 na América Latina, marcada pelo auge das diretrizes neoliberais, verificamos a geração de reformas políticas para a construção de regimes democráticos e programas de estabilização econômica orientados para o mercado, com privatização e abertura externa da economia, conforme afirma Diniz (2007). Para a autora, os fatores internos não foram menos importantes, porque as opções das elites dirigentes nacionais, as características de suas coalizões de apoio político e a ação definida como prioritária, o comportamento dos atores estratégicos (empresários e trabalhadores

¹⁴ O *embedded liberalism* (liberalismo inserido) é um termo que se refere ao sistema econômico que dominou o mundo a partir do fim da II Guerra Mundial até os anos 1970.

¹⁵ *Embedded autonomy*.

organizados), e os valores e as ideias das esferas internacionais e domésticas que influenciam as respostas aos desafios exógenos implicaram a adoção acrítica de soluções extraídas de receituários consagrados internacionalmente.

Esses fatores, que romperam com o modelo nacional-desenvolvimentista, se aprofundaram nos anos de 1990. Mas Diniz (2007) afirma que persistiram, desde o modelo do passado, os déficits de inclusão social e de capacidade de implementação do Estado, dada a incapacidade de produzir resultados socialmente desejados. A autora pontua ainda que o Estado não soube reconhecer a lacuna representada pelo déficit de *accountability*¹⁶ para tornar efetivos os mecanismos de controle das políticas governamentais. Para Diniz (2006), a década de 1990 destacou-se pela agenda neoliberal, tanto nos países da Europa oriental (egressos da experiência socialista) quanto nos da América Latina, recém-saídos de ditaduras e regimes autoritários de diferentes tipos.

Os resultados da sequência de reformas provocadas por essa agenda, segundo Diniz (2006), redundaram em uma profunda reestruturação produtiva dessas economias, levando ao desaparecimento de muitas empresas, impulsionando fusões e incorporações, provocando uma nova modalidade de inserção no sistema internacional, mediante a desregulação dos mercados de produtos, financeiros e de trabalho. Essa inserção internacional, entretanto, não produziu uma ordem mundial integrada e inclusiva. O que se observou foi a configuração de um sistema internacional marcado por grandes contrastes e polaridades, aumentando o hiato entre as grandes potências e os países menos desenvolvidos, reeditando-se os desequilíbrios preexistentes (DINIZ, 2006).

Weiss (2006) aponta dois argumentos importantes para pensar o Estado contemporâneo baseado na globalização: um constrangimento para os Estados que perdem seu poder de governar, e as pressões para formarem blocos e promoverem a internacionalização. A autora ressalta que o Estado globalizado tem de se capacitar para atender às transformações e mudanças. Weiss (2006) e Evans (2004), apesar de possuírem perspectivas diferentes de análise, são consoantes quando afirmam que o Estado precisa se reinventar a partir dessas mudanças.

Para Streeck e Thelen (2009), não há dúvida de que a evolução da política econômica internacional seja um estímulo para a mudança institucional contemporânea. Segundo eles, o

¹⁶ Atos de *Accountability*: ações ou procedimentos que dizem respeito a algumas dimensões da prestação de contas (*answerability*) ou da responsabilidade (*responsabilization*) dos governantes a respeito de suas ações, das quais envolvem fornecer informações, dar justificativas, elaborar e publicar relatórios de avaliação, imputação e assunção autônoma de responsabilidades e/ou imposição de sanções negativas (*enforcement*) (AFONSO, 2009).

papel dos Estados não deve ser subestimado, pois as mudanças institucionais na economia política são impulsionadas por estratégias de vários grupos de atores importantes, cada um agindo sob conjuntos de interesses diferentes.

Com relação à liberalização, Streeck e Thelen (2009) pontuam que tempo e trajetórias de liberalização diferiram grandemente entre os países. Afirmam que a globalização e as competições crescentes em mercados mundiais forçaram e legitimaram profundas revisões nas políticas de bem-estar social, desacreditando as soluções coletivas para problemas sociais e econômicos, fornecendo intenso apoio ideológico para a privatização e a desregulamentação, e manifestando uma predisposição para a abertura de arranjos sociais e econômicos calcados na lógica dos mercados competitivos livres.

Ainda conforme Streeck e Thelen (2009), a liberalização ocorrida na década de 1990 pode ser creditada a dois fatores: (i) inevitável ajuste econômico em políticas econômicas organizadas, diante das crescentes pressões internas e externas do mercado; e (ii) estratégia política de governos pressionados por demandas políticas insatisfeitas ou pelos negócios.

Uma leitura dos anos 2000 e da crise econômica de 2008 nos países latino-americanos permite perceber que o Consenso de Washington (ou pacote neoliberal de 1989) perde sua legitimidade política como agenda de reformas preconizadas para o continente latino-americano, e como imposição de negociação de sua dívida externa. Isso decorre, sobretudo, das baixas taxas de crescimento econômico, da instabilidade financeira e do alto grau de desemprego (BOSCHI, 2009).

Boschi (2009) observa que a crise que se manifestou em 2008, como resultado da desregulação dos mercados financeiros, teve origem nos países ditos centrais do sistema, demandando uma série de medidas emergenciais, tanto nestes, quanto nos países tidos como periféricos:

[...] é bem verdade que um conjunto de políticas anticíclicas de caráter emergencial foi adotado em vários países, inclusive no Brasil, evidenciando a possível retomada de um papel mais ativo do Estado do ponto de vista da regulação e de mecanismos de intervenção em geral (BOSCHI, 2009, p. 2).

O declive do projeto neoliberal não arrefeceu, entretanto, o debate entre os defensores de uma maior intervenção estatal na economia e os adeptos de postulados neoclássicos. Mas, mesmo com esse debate, segundo Boschi e Gaitán (2008), é certo existir um consenso sobre a necessidade de se contar com maiores níveis de regulação da atividade econômica. Os autores acrescentam, ainda, que o desenvolvimento de um país é um processo unívoco e difícil de ser reproduzido, mas ressaltam que a observação analítica de casos exitosos permite dar conta de

uma série de fatores-chave - entre os quais estão as instituições - que contribuem para compreender uma matriz desenvolvimentista.

Entre esses fatores, incluem-se a estabilidade macro-econômica, a capacidade de gerar um sistema próprio de inovação, funcional para os interesses nacionais, a existência de sistemas de financiamento da produção e o emprego, modelos inclusivos de políticas sociais e sistemas de trabalho formais, a capacidade de regular os mercados, a existência de núcleos de ajuste entre o estado e o setor privado (BOSCHI; GAITÁN, 2008, p. 316).

Diante desse quadro, cabe a indagação acerca do papel das trajetórias e características institucionais dos diferentes países quanto às respostas à crise, o que remete à análise do papel que o Estado pode desempenhar e suas capacidades para tal.

1.1.1 As capacidades do Estado no processo de formulação e implementação de políticas públicas

A abordagem teórica de capacidades do Estado propõe uma reflexão a partir da multiplicidade de resultados encontrados nos processos de reformas de países em diferentes condições de desenvolvimento e argumenta que o sucesso das ações do Estado não depende só de seu modelo, mas, também, de sua capacidade de implementar políticas públicas e sustentar compromissos.

A maioria dos estudos sobre as capacidades do Estado está relacionada com o desenvolvimento econômico. Neste trabalho, acompanhando o que fizeram pesquisadores como Brow e Rosendo (2000), os quais analisaram a política de gestão ambiental e desenvolvimento, e Kocher (2010), ao utilizar a abordagem para estudos relacionados à violência física e segurança, o foco é uma política pública específica, a EaD.

Conforme, também, sinalizam Kjaer, Hansen e Thomsen (2002), podem existir estudos na tentativa de identificar capacidades básicas e específicas ao se delimitar uma área política¹⁷, seja quando o Estado se mostra incapaz de lidar com a política escolhida, ou quando ela está exposta a riscos, pressões internacionais, fortes interesses particularistas, de complexidade técnica ou de desenvolvimento rápido. Entendemos ser a política de EaD uma capacidade específica, ao configurar-se em uma área política, de desenvolvimento rápido e

¹⁷ Consideramos as áreas políticas como aquelas que caracterizam o campo, como a área social, econômica, ambiental, dentre outras.

complexidade técnica, exposta a orientações internacionais¹⁸ e com fortes interesses por parte das instituições privadas.

Entrando mais especificamente na discussão teórica, a abordagem das capacidades do Estado diz respeito, também, à forma como é vista a relação do Estado com o desenvolvimento, e nela o intervencionismo estatal reassume papel de destaque (EVANS, 1993, 2004; BOSCHI, 2009; DINIZ, 2010). Para Diniz (2010) e no entendimento deste estudo, as abordagens contemporâneas propõem um enfoque que resgata o papel do Estado regulador, indutor e, sobretudo, coordenador¹⁹.

Refletir sobre a capacidade do Estado no processo de formulação e implementação de políticas públicas requer, também, uma reflexão acerca das políticas sociais, usualmente entendidas como de saúde, previdência, habitação, saneamento e educação, sendo esta última meandro do nosso trabalho.

Durante muitos anos considerou-se o conceito trazido por Hofling (2001) de que as políticas públicas sociais são as ações do Estado na tentativa de regular os desequilíbrios gerados pelo desenvolvimento da acumulação capitalista no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos. A concepção neoliberal²⁰ subverteu este princípio, que retorna acrescido, também, do conceito desenvolvido por Sen (2000) de que a discussão da política social deve estar atrelada à capacidade do Estado para promover o desenvolvimento humano com o foco na ampliação das oportunidades dos cidadãos.

Concordamos, então, com o conceito de Grindle (1996) de que a capacidade do Estado para formular e implementar políticas públicas refere-se à sua capacidade de responder às demandas sociais, para permitir que os canais que representem os interesses da sociedade

¹⁸ O que será explorado no Capítulo 2.

¹⁹ Estas tipologias serão abordadas em detalhes oportunamente.

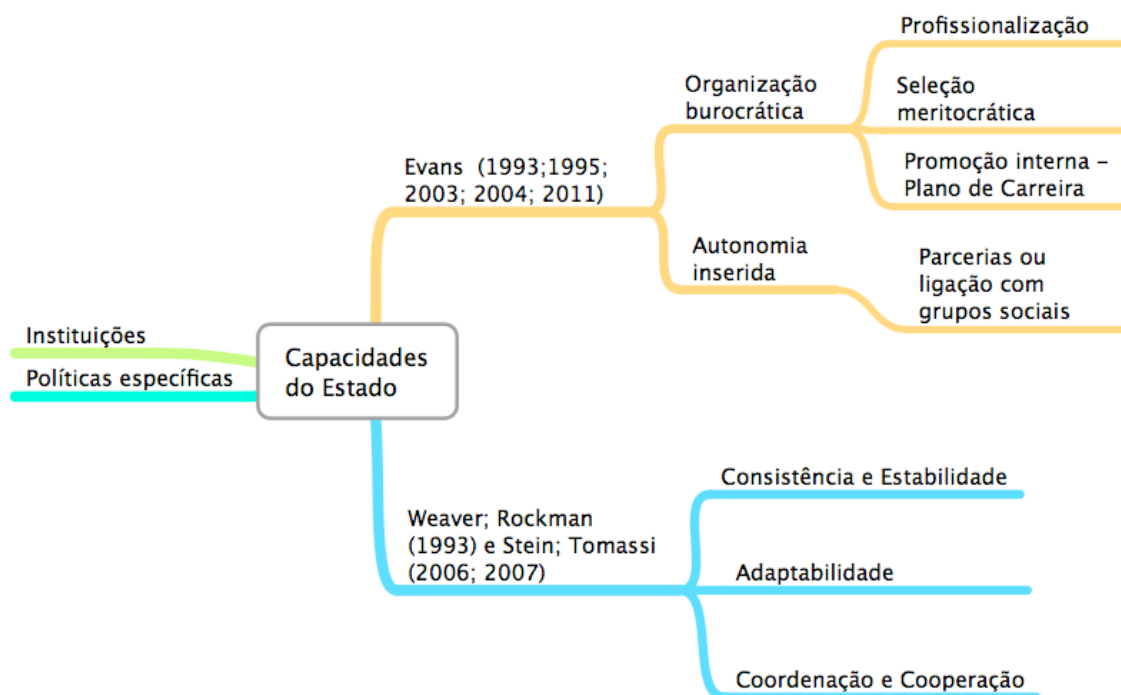
²⁰ Deve-se lembrar que na concepção neoliberal essas intervenções do Estado por meio das políticas sociais consistiriam uma ameaça aos interesses e liberdades individuais preconizados, inibindo a livre iniciativa, uma vez que se entende que o livre mercado é o equalizador das relações entre os indivíduos e oportunidades na sociedade, em que ocorre a primazia do mercado sobre o Estado. Com isso, os neoliberais não defendem a responsabilidade do Estado em relação à oferta de educação pública em termos universalizantes, já que isto comprometeria a possibilidade de escolha dos cidadãos (HOFLING, 2001). Ainda que esta discussão não esteja no escopo deste trabalho, optamos por apresentar a posição subjacente a este trabalho, qual seja, a defesa de um Estado de inspiração interventora, voltado à construção de direitos sociais, à democratização da estrutura ocupacional estabelecida, à formação crítica do cidadão, atendendo à sociedade como um todo, não privilegiando os interesses dos grupos detentores do poder econômico (HOFLING, 2001). A escolha do referencial teórico balizou-se por esta premissa, de forma a aportar uma contribuição para compreender as características que fazem com que o Estado seja capaz de formular e implementar as políticas públicas de EaD.

incorporem a participação da sociedade como um todo (e não só da parcela detentora do capital) na tomada de decisões e resolução de conflitos.

Afonso (2003) complementa que analisar a capacidade do Estado para formulação e implementação de políticas públicas educacionais refere-se à eficácia das interações cotidianas entre o Estado e os cidadãos, assumindo papel de articulador ao lidar com a pluralidade de novos atores coletivos não estatais, os quais devem se assumir como parceiros do Estado nas tomadas de decisão.

Seguindo estas premissas, e no entender deste estudo, pode ser inferido que, para o Estado ser considerado interventor e coordenador, é necessário que apresente estratégias capazes de coordenar a ação dos agentes públicos dos órgãos centrais do governo, de compreender que estratégias estão sendo utilizadas para a EaD, qual é o nível de cooperação e parceria entre esses órgãos e grupos sociais, e em que contextos, em que arquitetura institucional estão organizados e estruturados.

Salientamos que a base teórica que permeia as capacidades do Estado está fundamentada em Evans (1993, 1995, 2003, 2004, 2011), Weaver e Rockman (1993) e em Stein e Tommasi (2006, 2007), e que possuem, em comum, como interlocutores, as instituições e a política específica, conforme apresentado no Mapa conceitual 2.



Mapa conceitual 2 – Capacidades do Estado.
Fonte: Elaborado pela autora.

Passaremos, a seguir, a explorar em detalhes cada um dos elementos mencionados, já brevemente apresentados nas considerações iniciais deste trabalho.

a) Capacidades do Estado para Evans: organização burocrática e autonomia inserida

Evans (2004) propõe que os Estados estejam inseridos para serem eficientes, ou seja, para que o Estado consiga realizar programas que levem ao desenvolvimento socioeconômico é importante que seja capaz de estabelecer algum tipo de parceria ou outra espécie de ligação com grupos sociais²¹.

Cabe ressaltar que, para Evans (2011), o desenvolvimento supera uma visão de crescimento da renda para desenvolvimento como capacidade de expansão, baseado em Sen²² (2000), reconhecendo a necessidade de se acabar com a clássica separação entre políticas de crescimento e políticas sociais. Isso envolve burocracias públicas coerentes, capacidades para perseguir objetivos coletivos de forma estruturada em vez de responder às demandas imediatas da elite ou organizações particulares, inserção com um conjunto de laços interativos que conectam o aparelho do Estado com a sociedade civil e eficácia política.

Compreender o Estado como desenvolvedor de capacidade de expansão exige perceber o sentido do conceito de autonomia inserida trazido por Evans (1995), relacionado com a capacidade do Estado associada à organização burocrática. A burocracia dos órgãos públicos é vista pelo autor numa perspectiva institucional, que avança em relação ao modelo weberiano de racionalidade ao compreender que a capacidade do Estado depende do equilíbrio entre o grau de insulamento burocrático e de inserção nas relações societárias, ou seja, não é a prevalência de burocracia que impede a atuação do Estado, mas a carência de um Estado organizado de forma meritocrática e inserido no ambiente societário (COSTA, 2011).

Retomamos, aqui, o conceito de autonomia inserida de Evans (1995), já brevemente mencionado no início deste Capítulo, e que trata de uma combinação de autonomia e parceria, ou seja, o Estado deve possuir autonomia relativa da classe dominante para promover o desenvolvimento, formular e implementar objetivos coletivos. Assim, a intervenção estatal depende da combinação das características da máquina pública e das carreiras burocráticas

²¹ Na fase empírica desta tese, analisamos a atuação dos órgãos centrais e colegiados da EaD, como estes interagem e se organizam com os diferentes grupos sociais, as parcerias que estão sendo realizadas e quais são as repercussões disso.

²² Sen (2000) demonstra que desenvolver não é crescer economicamente e, sim, desenvolver as capacidades. O indivíduo só tem capacidade quando as necessidades básicas são preenchidas, pois as referências estão inseridas na escolha coletiva, quando os indivíduos já desenvolveram capacidades para gerir instituições.

com a capacidade do Estado para gerir as relações sociais em direção à execução dos objetivos coletivos.

Esse conceito abarca, ainda, a incorporação dos interesses coletivos de forma que haja conexão com as diversas redes externas, considerando o grau de profissionalização da burocracia (por meio do processo de seleção meritocrática e da forma de promoção interna dos funcionários públicos) e a capacidade de se inserir o projeto governamental para atender às necessidades da sociedade (EVANS, 1995; COSTA, 2011)²³.

Evans (1995), então, rompe com o insulamento burocrático da perspectiva weberiana em que o Estado deve ser constituído por elementos racionais e legais, atuando com certo distanciamento da sociedade, oferecendo autonomia necessária no seu relacionamento com o mercado e a sociedade. O autor distancia-se dessa perspectiva ao analisar a organização do Estado não de forma isolada, mas integrada com as suas redes externas. Evans (2004) valoriza a organização do Estado porque a fragilidade da estrutura burocrática abre precedência para a utilização do mesmo em prol de interesses particularistas. Para o autor, Estados ineficientes não contam com normas burocráticas e padrões previsíveis no aparato estatal. (COSTA, 2011).

Assim, as capacidades do Estado manifestam-se ao formular e implementar seus objetivos, considerando os interesses e necessidades coletivas, com algum grau de autonomia e organização burocrática.

A concepção de Estado adotada por Evans e Rueschemeyer (1985) é a de que, mesmo em um sistema econômico idealizado baseado em mercados, a presença de alguma falha acarretaria a intervenção do Estado no funcionamento do sistema. Três motivos justificariam a necessidade dessa intervenção: (i) superação de falhas no mercado; (ii) superação de resistências sociais ao processo de desenvolvimento econômico; e (iii) superação de resistências sociais à redistribuição de renda na sociedade. Para os autores mencionados, a racionalidade administrativa do Estado faz-se necessária, porém, isso não significa que será aplicada sempre de forma adequada e eficaz²⁴.

²³ Evans (2004) trata da autonomia inserida como um conjunto de “conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de transformação”(p. 93). No caso desta pesquisa iremos verificar os mecanismos utilizados com os grupos interessados, ou seja, grupos diretamente envolvidos, os interessados da atuação pública.

²⁴ Para se fazer essa análise, é necessário investigar as condições que determinam a forma pela qual o Estado exerce o papel que a sociedade demanda dele. Na fase empírica desta tese, isto é feito ao investigar-se as políticas de EaD e sua relação com os órgãos centrais e colegiados de governo no seu processo de formulação e implementação, ou seja, como as ações são realizadas na arquitetura institucional do Estado e de que maneira elas acontecem.

Segundo Evans (1993), apenas um Estado que é capaz de agir de modo autônomo pode fornecer bens coletivos essenciais. Note-se que a inserção é necessária para informações e implementação, mas sem autonomia tenderá degenerar-se em um supercartel voltado à proteção de seus membros contra mudanças no *status quo*²⁵.

Sendo assim, um Estado torna-se desenvolvido ou apresenta capacidade para se desenvolver na medida em que se insere nas várias formas de relações sociais, associado a uma organização burocrática que possui como variáveis de análise: a formalização (nível de documentação escrita), o grau de profissionalização da burocracia (formação, experiência), o processo de seleção meritocrática (vinculação ao cargo, tempo e desempenho), os mecanismos internos de promoção (plano de carreira) e a capacidade de inserção do projeto governamental nas necessidades e possibilidades da sociedade. Para compreender a capacidade do Estado manifesta na formulação e implementação da política atual de EaD, isso significa analisar o grau de organização burocrática dos órgãos governamentais e, ao mesmo tempo, observar como estes criam mecanismos de cooperação e parceria para que possam desenvolver uma relação de atendimento às reais necessidades e possibilidades da área e do público atingido.

Ao observar a atuação do Estado relacionada com sua capacidade, Evans (2004) construiu tipologias que descrevem a atuação de Estados e suas características, já que possuem certas características institucionais que se distinguem por apresentarem maior ou menor possibilidade de êxito. A tipologia proposta por Evans (1993; 2004) determina a atuação do Estado na economia e no desenvolvimento: Estado predador, Estado intermediário e Estado desenvolvimentista, sendo que, para Evans (1993; 2004), o Brasil é considerado um Estado intermediário.

O Estado predador é o modelo que promove o desenvolvimento às custas da sociedade, no qual a preocupação da classe política com a busca de renda converte a sociedade em sua presa. A sociedade não tem como impedir que os altos dirigentes atuem em seu próprio interesse, em detrimento dos objetivos coletivos. Ele indica a ausência de uma burocracia weberiana. É um Estado arbitrário e desorganizador da sociedade civil e, geralmente, é conduzido por um líder forte e que atua dentro de uma tradição patrimonial.

²⁵ Uma das estratégias desta pesquisa é analisar a percepção dos atores envolvidos sobre o processo de implementação da EaD pública. Cabe, então, observar de que maneira o Estado tem promovido, na instância da EaD, a autonomia inserida, ou seja, a sua capacidade de organizar a máquina estatal e as carreiras na área, bem como as estratégias que utiliza para gerir as relações e interesses de quem atua no serviço público da EaD.

Sendo fiel ao modelo patrimonialista, o controle do aparelho do Estado cabe por direito a um pequeno grupo de indivíduos vinculados em termos pessoais que, geralmente, consiste em parentes de maior confiança do presidente, ocupando as mais importantes e lucrativas posições. Juntamente aos parentes observa-se uma “irmandade presidencial” cujos cargos dependem de seus laços pessoais com o presidente.

As relações de mercado dominam o comportamento administrativo, com uma mescla de personalismo e aparelho administrativo completamente mercantilizado. Esse personalismo e o saque da cúpula destroem qualquer comportamento voltado a normas nos níveis inferiores da burocracia. A mercantilização torna quase impossível o desenvolvimento de uma burguesia voltada para o investimento produtivo a longo prazo. O Estado fracassa em prover os mais básicos requisitos para o seu funcionamento: fornecimento e manutenção de infraestrutura, investimento público em saúde e educação.

Já o Estado desenvolvimentista direciona a transformação industrial e promove o desenvolvimento. Organizado internamente como a burocracia weberiana, ou seja, mediante recrutamento por mérito, é altamente seletivo, utiliza compensações ao longo de carreiras de longo prazo – cria compromisso, coerência corporativa e autonomia, sem isolamento da sociedade. Supõe um Estado organizado de forma meritocrática, ao mesmo tempo em que se insere no ambiente societário.

Possui extraordinária capacidade administrativa, restringindo suas intervenções às necessidades estratégicas de um projeto transformador específico e um conjunto concreto de laços sociais que amarram o Estado à sociedade e fornecem canais institucionalizados para negociação de metas e políticas.

Por fim, o Estado intermediário é aquele que se encontra no meio do caminho: sua burocracia apresenta parcialmente as características de uma burocracia weberiana. Evans (2004) apresenta o Brasil como Estado intermediário na sua relação com a economia e o desenvolvimento. Não há uma verdadeira meritocracia. Em alguns setores e agências existe o domínio do profissionalismo, enquanto em outros a autoridade ocorre por meio de laços pessoais e pela corrupção.

Apresenta, ainda, dificuldade na institucionalização de procedimentos de recrutamento meritocrático, as carreiras não são de longo prazo, dependendo, na maioria das vezes, de mudança na liderança política. Isso faz com que os gestores de alto escalão não desenvolvam compromisso de longo prazo com o órgão em que atuam, por serem vinculados a outros órgãos, ficando em torno de 4 a 5 anos no cargo e promovendo retornos limitados. A

autonomia inserida é um atributo mais parcial que global. Apresenta persistência de características clientelistas e patrimoniais.

Para que esse Estado se transforme em Estado desenvolvimentista não faz sentido “imitar” as características destes; deve-se pensar sobre como promover a autonomia e a parceria, considerando as características históricas que particularizam cada sociedade.

Gomide e Pires (2011) complementam o pensamento de Evans, defendendo que as atuais reflexões sobre o desenvolvimento requerem problematizações acerca das capacidades estatais necessárias para tal, contemplando tanto as capacidades burocráticas (já descritas anteriormente e embasadas em Evans), quanto as capacidades políticas para condução das políticas públicas e ações por parte de governos.

Os autores observam, ainda, que o atual modelo de democratização brasileira apresenta ao Estado o desafio de formular, implementar e coordenar políticas em constante interação com a sociedade civil, envolvendo múltiplos atores e interesses. Para eles, esse modelo exige novas capacidades do Estado que vão além de uma burocracia profissional. É necessária, também, a existência de capacidades políticas do Estado para a construção de consensos em torno dos objetivos e formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias adotadas, a fim de que possam construir arranjos institucionais que subsidiem a democracia e a ação desenvolvimentista do Estado.

Sem a pretensão de ter esgotado o tema, partimos, agora, para a discussão das variáveis propostas por Weaver e Rockman, Stein e Tommasi, as quais norteiam, igualmente, esta tese.

b) Capacidades do Estado segundo Weaver e Rockman; Stein e Tommasi: estabilidade, adaptabilidade, cooperação e coordenação

Scartascini, Stein e Tommasi (2008) defendem o papel fundamental que as políticas públicas desempenham para o desenvolvimento. Observam que, por muitos anos, a atenção foi voltada ao conteúdo específico dessas políticas e que hoje esse enfoque tem perdido terreno considerável para as preocupações sobre a capacidade dos Estados para formular e implementar políticas, tendo como referência, o estudo de Weaver e Rockman (1993).

Para a “lente” das capacidades do Estado optamos por usar como referencial base os estudos de Stein e Tommasi (2006, 2007), pela quantidade de publicações e pesquisas já realizadas na América Latina, sem desconsiderar os estudos de Weaver e Rockman (1993), por terem sido utilizados, inclusive pelos autores, como referência e como inspiração na

construção dos indicadores que apontam as características essenciais das políticas públicas que podem afetar a capacidade do Estado para alcançar seus objetivos de desenvolvimento.

Weaver e Rockman (1993) abordam a capacidade do Estado de fazer suas escolhas institucionais para lidar com os problemas do desenvolvimento econômico, a integração política e social e a demanda por recursos escassos. Para isso, comparam países com regimes presidencialistas e parlamentaristas, analisando os efeitos dos tipos de *accountability* política que produzem sobre a habilidade do Estado de impor a sua agenda. Os autores fazem estudos de caso que oferecem importantes evidências sobre quando e como as instituições influenciam a eficácia do governo, comparando-os.

Stein e Tomassi (2006) complementam os fundamentos de Weaver e Rockman (1993) ao realizarem uma pesquisa comparativa sobre a qualidade e o funcionamento de políticas públicas.

Esses autores buscam suas perspectivas de análise considerando as instituições. A eficácia governamental é entendida como as capacidades específicas de governos, incluindo a capacidade de definir, manter prioridades e coordenar objetivos conflitantes. Os efeitos institucionais sobre a capacidade do governo nem sempre são uniformes, diretos ou unidirecionais, nem inexistentes. Efeitos institucionais são reais e significativos, e muitas vezes aparecem de forma indireta e contingente (WEAVER; ROCKMAN, 1993).

A partir dos estudos de caso que fizeram, Weaver e Rockman (1993) concluíram que analisar as condições institucionais como vantagens e desvantagens é uma forma enganosa de se ver os efeitos institucionais sobre as capacidades do governo. Defendem que as instituições políticas são mais bem pensadas ao se considerar se a criação de riscos e oportunidades depende das condições específicas que facilitam ou limitam os efeitos institucionais presentes. Assim,

[...] increasing a government's capabilities involves finding the best fit among three factors: the nature of its policy challenges, its institutional arrangements, and the conditions that facilitate and limit institutional effects (WEAVER; ROCKMAN, 1993, p. 40-41)²⁶.

Stein e Tomassi (2006) defendem que o desempenho do Estado é medido segundo algumas capacidades, como de comprometer-se com uma estratégia política, ajustar as políticas quando as circunstâncias mudam, aplicar e implementar políticas e concentrar num atendimento ao bem-estar amplo, em oposição a interesses estreitos. Em suma, um enfoque

²⁶ [...] Aumentar as capacidades de um governo envolve encontrar o melhor ajuste entre três fatores: a natureza de seus desafios políticos, seus arranjos institucionais e as condições que facilitam e limitam os efeitos institucionais (WEAVER; ROCKMAN, 1993, p 40-41). (Tradução nossa).

sobre os determinantes da capacidade de formulação de políticas, incluindo a capacidade para alcançar graus razoáveis de consenso social, como base para a credibilidade da eficácia das políticas públicas.

A ênfase da análise dos autores citados sobre as políticas públicas recai sobre: o jogo da formulação da política, as questões políticas específicas, o funcionamento das instituições políticas (regras do jogo de políticas), as instituições básicas e suas trajetórias.

Para Stein e Tomassi (2006), as características desejáveis numa política pública são: estabilidade (a extensão em que é estável ao longo do tempo), adaptabilidade (a extensão em que pode ser ajustada quando falha ou quando as circunstâncias mudam), consistência, coerência e coordenação (o grau de consistência com as políticas relacionadas e que resultam de ações bem coordenadas entre os atores que participam na sua concepção e implementação); qualidade da implementação e execução; eficiência, ao refletir a alocação de recursos escassos; e promoção da atividade pública com o interesse público.

Alguns elementos de análise sobre as capacidades do Estado são comuns entre as duplas de autores, enquanto outros se complementam. Em comum, os autores consideram o papel das instituições, as condições que facilitam ou limitam a atuação destas e do Estado, a capacidade de ajustar a política quando ocorrem mudanças ou necessidades, o grau de consistência das políticas, a qualidade da implementação, a consideração sobre o interesse público e a coordenação ou articulação das ações entre os atores. Melhores políticas ocorrem quando os atores cooperam entre si, ou seja, quando há interação entre funcionários do Estado em diferentes posições institucionais, partidos políticos, grupos empresariais, sindicatos e outros atores sociais.

Assim, entendemos que a combinação dos elementos apontados por Weaver e Rockman (1993) e Stein e Tomassi (2006) servem como base para analisar as capacidades do Estado de formular e implementar a política de EaD, observando:

- a capacidade das instituições de inovar e se adaptar rapidamente a um ambiente alterado, quando as velhas políticas fracassam, ou seja, verificar em que medida as políticas de EaD mudaram e quais foram as mudanças ocorridas no ambiente nacional e internacional que colocam a EaD como alternativa de oferta para suas demandas;
- a capacidade dos governos para impor perdas quando necessário, discutindo as políticas de reforma e adaptação, ao analisar a trajetória da política de EaD;
- a capacidade do Estado de definir e sustentar prioridades em EaD, coordenando as ações entre os diversos atores envolvidos;

- a criação de mecanismos pelos órgãos centrais e colegiados do Estado para garantir a efetiva execução dos programas previstos para a EaD;
- a comparação dos entraves que os diferentes órgãos centrais e colegiados do governos enfrentam para alcançar os resultados previstos pela legislação e políticas públicas da área da EaD.

Embora para Scartascini, Stein e Tommasi (2008) esses elementos não sejam a palavra definitiva sobre o assunto complexo das capacidades do Estado, eles trazem uma prova importante sobre quando e como as instituições influenciam a eficácia do governo²⁷.

Trazendo a discussão teórica para o tema desta tese, a análise dos dados sobre a trajetória e os aspectos legais da formulação da política pública de EaD, associada à percepção dos atores sobre seu processo de implementação e arquitetura institucional, não perderá de vista o foco da coleta dos elementos que fortalecem ou limitam a ação do Estado, conforme a ótica dos autores citados neste item, que destacamos, a seguir, a partir de Stein e Tomassi (2007):

- Estabilidade política: alguns países parecem capazes de sustentar a maioria das políticas ao longo do tempo. Em outros, as políticas são frequentemente invertidas, muitas vezes, em cada pequena mudança dos ventos políticos (se ocorre uma mudança na administração, ou em algum membro do gabinete-chave ou um burocrata de alto escalão). Ter políticas estáveis não significa que elas não possam ser alteradas. Em países com políticas estáveis, as mudanças tendem a ser incrementais às realizações das administrações anteriores. Em contraste, os ambientes políticos voláteis são caracterizados por grandes oscilações e pela falta de consulta aos diferentes grupos da sociedade.
- Adaptabilidade política: é desejável que os países possam ser capazes de adaptar as políticas à evolução das condições econômicas e políticas para mudar quando estão claramente falhando. A adaptabilidade política pode ser prejudicada por um processo de decisão política propenso a um impasse, ou por rigidez introduzida explicitamente, tornando a mudança difícil de ser alcançada. A falta de adaptabilidade política conduz à incapacidade para responder adequadamente a choques e problemas, mantendo políticas inviáveis por períodos de tempo prolongado.

²⁷ Instituições não fornecem panaceias, pois têm riscos previsíveis e oportunidades. Um debate sério sobre a reforma institucional e o projeto do governo deve, portanto, basear-se num entendimento do equilíbrio entre os riscos e as oportunidades (SCARTASCINI, STEIN, TOMMASI, 2008).

- Coordenação e coerência política: as políticas públicas são o resultado de ações e decisões tomadas por múltiplos atores no seu processo de formulação. Idealmente, os diferentes agentes que atuam no domínio dessa mesma política devem coordenar suas ações para a produção de políticas coerentes. A falta de coordenação reflete a natureza não cooperativa de interações políticas. Pode ocorrer entre órgãos dentro do governo central, entre agências do governo, nas esferas estadual e municipal, ou entre atores que operam diferentes etapas. A coordenação entre os atores de uma política pública ocorre quando: não é necessário restringir a ação por meio de adoção de regras rígidas e inflexíveis; os atores com poder de decisão são em número pequeno; há a interação dos mesmos atores por um período mais longo; existe transparência das ações, de modo que possam ser amplamente observadas; as decisões são regulamentadas.

Para uma melhor compreensão do papel da coordenação, Karo e Kattel (2010) defendem que a capacidade fraca do Estado é causada por uma coordenação política fraca. Os problemas de coordenação são causados pela política e pelos seus processos administrativos, podem ocorrer tanto verticalmente (entre ministérios e agências), como horizontalmente (entre os ministérios, entre as agências ou entre os órgãos). A coordenação permite, também, combinar políticas, ações administrativas, capacidades financeiras e outros, numa mistura interdependente da política e da capacidade administrativa do Estado.

Sem ter a pretensão de ter esgotado o tema das capacidades do Estado, para os fins a que se propõe este estudo, a seguir, são discutidas as características do institucionalismo que perpassam as abordagens teóricas de capacidades do Estado e das políticas públicas.

1.2 Instituições e institucionalismo

Este item tem como objetivo apresentar o conceito de instituições, para discutir a abordagem do institucionalismo que permeia este trabalho.

A análise das políticas não pode ser feita sem que se considerem os elementos institucionais do país. As instituições são importantes porque afetam a capacidade dos atores políticos de realizarem transações políticas intertemporais. As instituições políticas determinam a natureza do processo de formulação de políticas, que, por sua vez, junto com as características específicas das áreas em questão, determinam as características (ou as qualidades) das políticas públicas (MATTOS; MUELLER, 2006, p. 519).

Ressaltamos que a discussão sobre o institucionalismo ganhou força no Brasil principalmente por causa do processo de redemocratização pós-ditadura, o qual exigiu uma estrutura organizacional que se adequasse ao novo arcabouço institucional e constitucional (FARIAS FILHO, 2004), ou seja, para tratar das reformas do Estado e de seus aparelhos.

As instituições são fundamentais para a compreensão das diferentes trajetórias do desenvolvimento. Nelson e Sampat (2001) defendem que existem diferentes definições de instituições e que estas dependem do tipo de análise a que o fenômeno for submetido.

Assim, considerando o objeto de estudo delineado neste trabalho, utilizaremos North (1991) para realizar uma conceituação primeira de instituições, para depois mostrar complementaridades ou novas contribuições na conceituação, a partir de Hodgson (2005), Chang e Evans (2005) e Nelson e Sampat (2001), destacando os tópicos de cada autor que serão utilizados na análise da política de EaD.

North (1991) afirma que instituições são as restrições concebidas humanamente e que estruturam a interação política, econômica e social, ou seja, elas são as regras do jogo. Segundo o autor, essas restrições foram criadas pelos homens ao longo da história para manter a ordem e reduzir as incertezas.

Existem dois tipos de restrições: as informais e as formais. As restrições informais provêm da informação transmitida socialmente e fazem parte da cultura: são as sanções, os tabus, os costumes, as tradições e os códigos de conduta. As restrições formais, por sua vez, podem aumentar a eficácia das restrições informais, modificá-las ou superá-las, abrangendo a constituição, as leis e os direitos de propriedade. Desta forma, cabe à pesquisa levantar as restrições formais colocadas para a EaD no Brasil, bem como verificar, na percepção dos atores de alto escalão, as restrições informais acerca dela, observando as regras do jogo da política da educação a distância e como esse jogo é jogado (NORTH, 1991).

Ainda conforme North (1991), as instituições evoluem de forma incremental ao longo dos anos, ou seja, o desempenho da economia só pode ser entendido como parte de uma história sequencial. Desta forma, para criar a sua teoria sobre as instituições, North fez uso de alguns aspectos da história econômica, pois em cada etapa a economia envolve o aumento da especialização, a divisão do trabalho e uma tecnologia mais produtiva. Esses fatos se relacionam com os custos básicos e de transação em cada contexto e momento histórico.

Tendo como base os conceitos trazidos por North, Hodgson (2005) acrescenta que as instituições são sistemas duradouros de regras sociais estabelecidas e enraizadas, de estruturas de interações sociais, ou seja, a instituição é um tipo especial de estrutura social que envolve

regras codificáveis de interpretação e comportamento, e que podem emergir de forma espontânea ou de autopolicimento, ou mediante aplicação exógena.

Entender as instituições, de acordo com Hodgson (2005), é apreciar como e por que as regras são seguidas e incidem sobre o comportamento individual. As instituições só funcionam, conforme o autor, porque as regras envolvidas são incorporadas aos hábitos de pensamento e comportamento. Os hábitos, segundo ele, são as matérias que constituem as instituições e que se formam por meio da repetição da ação ou do pensamento. São influenciados pela atividade com antecedência e têm qualidades duráveis. Contudo, nem todo hábito se transforma em comportamento, podendo ser manifesto ou não, reflexivo ou não.

Assim, segundo Hodgson (2005), as instituições enfrentam as pessoas, ao mesmo tempo que são decorrentes delas, ou seja, ator e estrutura interagem mutuamente. As instituições permitem a ação individual, mas, também, moldam e alteram as disposições individuais. Daí vem a ideia de Hodgson (2005) de que em todas as sociedades humanas existe um processo de causalidade descendente associada às instituições, uma relação de causa e efeito entre instituições, disposições e ações individuais.

Essa relação reconstituída de forma descendente emana da forma mais ampla em que hábitos e regras são tidos como suportes. Hodgson (2005) considera como as disposições, os pensamentos e as ações dos atores humanos são alterados e afirma que o hábito fornece um mecanismo de reconstituição. Nesse sentido, as instituições restringem o comportamento e desenvolvem o hábito de forma específica.

Chang e Evans (2005), também, utilizam elementos do estudo de North (1990, 1991) sobre as instituições e complementam a definição de seu conceito de uma forma muito parecida com a de Hodgson (2005). Os autores afirmam que as instituições são padrões sistemáticos de expectativas compartilhadas, com normas e rotinas de interação, que elaboram efeitos robustos sobre as motivações e os comportamentos de um grupo de atores sociais interligados. São geralmente incorporadas em organizações coordenadas (governo, empresa ou mercado), com regras formais e capacidade de impor sanções coercitivas.

Ao refletirem sobre as instituições e as mudanças econômicas, Chang e Evans (2005) constroem um conceito que considera o papel da cultura, das ideias e das instituições ao moldarem as maneiras como os grupos ou indivíduos definem suas experiências.

Para Chang e Evans (2005), o conceito de instituições vai além das perspectivas tradicional (como restrição), instrumental (são criadas alterações para refletir interesses definidos exogenamente) e funcionalista (ela deve ser eficiente). Eles propõem uma perspectiva culturalista como visão de mundo, ou seja, que tenha como base projetos

culturais/ideológicos que definam suas preferências e nos quais instituições e agentes econômicos são mutuamente constitutivos.

Para construir um conceito de instituições (abordagem da causalidade bidirecional), Chang e Evans (2005) fazem uso da causalidade descendente de Hodgson (2005) e da crítica sobre a Nova Economia Institucionalista. Os teóricos da Nova Economia Institucionalista mantêm o mito de que o mercado livre é a ordem natural, enquanto as instituições são os substitutos artificiais que devem ser implementados somente quando a ordem natural se quebra. Por isso, eles criticam a relação das instituições como restrições no mercado livre, porque criam ineficiente rigidez.

Os autores da Nova Economia Institucionalista mudam a visão que vê a instituição como natural para a que a vê como dispositivo, que a habilita em vez de apenas restringi-la. Isso não quer dizer que as instituições não restringem; como habilitações, elas envolvem, sim, restrições a alguns tipos de comportamentos. Chang e Evans (2005) citam a importante contribuição de Hodgson, descrita anteriormente, para o entendimento da causalidade descendente de reconstituição, que não vê as instituições como permissão ou restrição mas, sim, como constituição, já que possuem uma dimensão simbólica que inculca valores e visões de mundo nas pessoas que vivem sob elas.

Assim, usam a ideia de Hodgson (2005) para defender que as instituições motivam as ações das pessoas, mas também acreditam que os indivíduos influenciam a formação da instituição. Portanto, eles defendem a existência de uma causalidade bidirecional entre motivações individuais e de instituições sociais, em vez de um nexos de causalidade unidirecional dos indivíduos às instituições. Para Chang e Evans (2005), as instituições não só são construídas (ou reconstruídas) em resposta às mudanças de interesses e de ideologia (ou visão de mundo), como também são constitutivas dessas ideologias e interesses.

Considerando o exposto, as contribuições de Chang e Evans (2005) e Hodgson (2005) para a pesquisa estão no fato de informar as regras do jogo e como o jogo é jogado. Segundo os autores, as regras do jogo podem contribuir para a reelaboração de novas regras e permitem ver como o jogo é jogado, não restringindo a análise a uma relação unívoca entre os jogadores, mas estendendo-a à observação de como esses jogadores reconstituem as regras ou podem reconstruí-las.

As proposições de Nelson e Sampat (2001) complementam que as regras do jogo são propostas importantes por duas razões: em primeiro lugar, são elas que estabelecem condições de base para a interação humana e oferecem certa previsibilidade para os outros saberem o que irão fazer em um contexto particular, o que permite a tomada de decisão individual e de

negociação para prosseguir com algum grau de certeza. As regras favorecem que as ações de diferentes indivíduos sejam coordenadas e que eficientes acordos transacionais sejam alcançados.

Em segundo lugar, as regras podem servir para desestimular ou excluir ações que, se amplamente praticadas, seriam economicamente onerosas, e incentivar ações que, se amplamente tomadas, podem ser produtivas para todos. Especificamente, nessa vertente da literatura da teoria dos jogos, as instituições são “maneiras de jogar o jogo” que sustentam a cooperação ou resolvem problemas de coordenação em um contexto de jogo repetido. Esse conceito de instituições, vinculado à forma como o jogo é jogado, reporta às teorias sobre as capacidades do Estado, na medida em que a cooperação é vista como uma das capacidades do Estado de fazer com que as políticas públicas possam ser relacionadas entre si, resultando de ações bem coordenadas entre os atores que participam da sua formulação e implementação.

Com relação ao institucionalismo, Hall e Taylor (2003) colocam que ele trata do papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Béland (2007), por sua vez, afirma que o institucionalismo pressupõe um conjunto de constrangimentos institucionais ao longo da história e que as oportunidades afetam o comportamento dos atores políticos e dos grupos de interesse envolvidos no processo político. O institucionalismo, segundo o autor, se concentra nas reações de poder e no impacto dos legados institucionais sobre a política. Nos últimos anos, o institucionalismo tem se preocupado em saber como as instituições mudam ao longo do tempo.

Souza (2003) pontua que estudar o papel das instituições e dos processos de institucionalização, na intermediação de interesses e nos processos de ação coletiva, remete à reflexão sobre a relação entre instituições e comportamento dos atores e o processo por meio do qual as instituições nascem e se transformam.

Os teóricos do institucionalismo, segundo Hall e Taylor (2003), embasam-se na ideia de que o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política. Todavia, conforme os autores, esses teóricos buscam melhores compreensões que permitem dar conta das situações políticas nacionais e, em particular, da distribuição desigual do poder e dos recursos.

Como institucionalista, Evans (2008) enfatiza a atribuição das instituições e das ideias. Para ele, compreender essa atribuição pressupõe o entendimento do papel do Estado desenvolvimentista com mudança, porque a teoria do desenvolvimento mudou, acompanhando o próprio contexto histórico alterado. Para o autor, o Estado desenvolvimentista do século passado possuía duas facetas: a capacidade burocrática e o

empoderamento. Ver as mudanças do caráter histórico do crescimento econômico através da lente da teoria do desenvolvimento moderno sugere que as capacidades do Estado terão um papel ainda maior a desempenhar no sucesso da sociedade do atual século.

O enfoque centrado no Estado, que está fortemente identificado com os estudos de Evans, oferece uma maneira diversa de explicar o papel das ideias no processo de mudança política, pois a difusão delas dependerá da configuração institucional do Estado. Um elemento a ser destacado é o papel incentivador ou inibidor da adoção de novas ideias, associado à existência de qualificações da burocracia estatal. Quando essas qualificações estão presentes, aumenta em muito a probabilidade de que novas ideias e propostas sejam incorporadas, e a percepção de fragilidades na capacidade institucional tende a reforçar resistências contra essa assimilação (TAPIA; GOMES, 2008).

Para Evans (2008), as ideias são o mais poderoso meio de produção na economia moderna. Ele critica o neoliberalismo globalizado por impor regras que protegem do mercado populações privilegiadas, mas restringe o progresso tecnológico e reduz o potencial de produtividade mundial enquanto prega o mercado auto-regulado. Ele critica o neoliberalismo por agir como obstáculo às mais importantes “forças de produção” da atualidade: as ideias, o capital intelectual e o capital humano.

A principal contribuição desse enfoque é resgatar a relevância e o papel das estruturas institucionais do Estado, a influência da cultura institucional, as características do sistema estatal e da sua efetiva capacidade de implementação de novas ideias e propostas. (TAPIA; GOMES, 2008). Evans (2003) defende que a nova teoria do crescimento e a análise organizacional moderna do crescimento econômico levaram a teoria do desenvolvimento para longe de um foco centrado no acúmulo de capital, em direção a um entendimento mais complexo das instituições que tornam o desenvolvimento possível.

Evans (2003) enfatiza o papel das ideias que, de forma mais geral, enfocam as instituições e afirma que a qualidade das instituições básicas de governança deveria ser considerada o elemento-chave para fomentar o crescimento. Mas, segundo o autor, a implementação dessa percepção vem tentando impor um modelo dominante e uniforme, a monocultura institucional, com resultados frustrantes. Com isso, sugere que a “virada institucional” tome outras direções.

[...] o crescimento é visto como sendo centrado ao redor de idéias, não como um fator exógeno, mas como resultante das ações de agentes econômicos antecipatórios que respondem a incentivos, as instituições deslocam-se para o centro do palco do desenvolvimento. Os arranjos institucionais modelam os incentivos para desenvolver idéias e tornam-se centrais na determinação da taxa de desenvolvimento (EVANS, 2003, p. 26).

Outro elemento usado por Evans (2003) é o da trajetória. A trajetória de uma política ou programa impacta e tem uma influência, trazendo uma dependência de outra época, o que deve ser sempre considerado. Segundo Hall e Taylor (2003), os adeptos do institucionalismo defendem uma causalidade social dependente da trajetória percorrida (*path dependency*) e tentam explicar como as instituições produzem esses trajetos, como elas estruturam a resposta de uma dada nação a novos desafios, e como as políticas herdadas estruturam as decisões ulteriores.

Teóricos dessa escola, em sua maioria, tendem a distinguir no fluxo dos eventos históricos períodos de continuidade e “situações críticas”, vale dizer, momentos nos quais mudanças institucionais importantes se produzem, criando “bifurcações” que conduzem o desenvolvimento por um novo trajeto (HALL; TAYLOR, 2003).

Para a compreensão desse fluxo de eventos históricos e novos trajetos, é importante refletir, dentro dessa perspectiva, como o processo de institucionalização pode ocorrer, conforme exposto no próximo item.

1.2.1 O processo de institucionalização

A dinâmica do processo de expansão do ensino superior, que vem ocorrendo desde a década de 1900²⁸, tem conduzido a reflexões sobre o seu processo de institucionalização (FARIA, 2011; ALONSO, 2010; DIAS SOBRINHO, 2010).

Dias Sobrinho (2010) argumenta que a democratização do ensino superior não se limita à ampliação de oportunidades de acesso e criação de mais vagas, pois estes apresentam sérios limites que não serão transpostos em curto espaço de tempo. Para suprir isso, Dias Sobrinho (2010, p. 1244) propõe providências, dentre elas a de “reinstitutionalizar a educação superior: recuperar o sentido de instituição referenciada ao público e ao social, em vez de organização mercantil voltada ao interesse de lucro sem fim”, favorecendo as instituições ditas particulares ou privadas.

Alonso (2010) expõe que a expansão do ensino superior, tanto a distância quanto presencial, é acompanhada da crescente falta de qualidade na oferta. Essa falta de qualidade na educação a distância é resultado da frágil formação em decorrência, principalmente, da incipiência da infraestrutura disponível para os estudantes e pela falta de institucionalização do trabalho com a modalidade, o que requer estudos e problematizações.

²⁸ Este processo é refletido e abordado no Capítulo 2.

Faria (2011) conclui em sua pesquisa de doutorado que para o momento de 2010, em sua fase de implantação da EaD nas instituições de ensino superior, é necessária a construção de condições favoráveis para a institucionalização da EaD, pautada na formação, infraestrutura e organização institucional, num processo de mudança estrutural, de práticas institucionais e de consolidação de processos formais orientados para a sistematização das ações e sua operacionalização.

Enfim, a partir dos apontamentos dos autores e relevância apresentada por eles a respeito da institucionalização, o tema é abordado nesse trabalho por se considerar relevante a compreensão do seu processo para que possa auxiliar na interpretação da capacidade do Estado com relação às regulamentações, ações e processos estabelecidos pelos órgãos centrais e colegiados que fazem a gestão das políticas públicas de EaD no Brasil.

Kesar (2007), Platt (2009) e Kesar e Sam (2012) fazem uso em seus estudos da teoria do mesmo autor como referência para construir um caminho de análise do processo de institucionalização, ou seja, fazem uso da teoria de Curry (1991, 1992). Optamos em utilizar os autores acima mencionados, por fazerem uma releitura da teoria de Curry, além de contribuírem com informações complementares e mais atuais.

Para os autores, o modelo de mudanças organizacionais vê a institucionalização como um processo que ocorre em fases ao longo do tempo como resultado de um número de fatores que interagem para criar um ambiente que suporta a institucionalização. Ela é definida como o estabelecimento de uma prática ou ação num sistema humano, caracterizada pela rotina difundida e legitimada, esperada, apoiada, permanente e resiliente, além de uma liderança comprometida com a criação de um ambiente voltado para a ação, engajada no processo de transferência de uma agenda de progresso para institucionalizar uma nova maneira de fazer o trabalho ou a ação (KESAR, 2007).

Para Kesar (2007), as instituições são sistemas que definem os comportamentos dentro de si, de modo que certas qualidades podem ser sustentadas de forma rotineira. Instituições trabalham muito duro para preservar a sua identidade por meio de programas, políticas e procedimentos. Institucionalizar uma prática, muitas vezes, exige que as organizações modifiquem suas estruturas de recompensa, políticas e do meio ambiente. No entanto, para qualquer inovação dada, diferentes aspectos da organização podem precisar ser modificadas a fim de assegurar o poder de permanência e seja rotinizado.

Embasados em Curry (1991, 1992), defendem três fases principais do processo de institucionalização, as quais foram identificados por meio de pesquisa: mobilização,

implementação e institucionalização. Note-se que é difícil determinar onde uma fase termina e onde outra começa, visto que a agenda de mudança se desenvolve dinamicamente:

A mobilização é o momento em que o objeto ou ação é preparado para a mudança (KESAR; SAM, 2012), é o processo que leva à decisão de prosseguir com a execução de uma política ou ação (PLATT, 2009).

As características do processo de mobilização são: construir pontos de referência; modelos; criar força-tarefa; estabelecer reuniões; participar de *governance*; angariar apoio externo; utilizar aliados institucionais; criar planos de ação (KESAR; SAM, 2012). Kesar (2007) apresenta que, nessa fase, as instituições não possuem agenda e poucas conversas sobre a ação são realizadas. Não existe compromisso e é muito pouca ou nenhuma a consciência da importância sobre a ação. Os debates ou conversas são sempre difíceis e carregadas de conflito. Os esforços em andamento acabam sendo realizados por unidades particulares.

A implementação é definida como o processo de colocar em prática uma idéia, programa ou conjunto de atividades e estruturas. Nesta fase, o pessoal de uma organização ou órgão decide usar ou adotar a ação proposta. A duração desta fase pode ser menos de seis meses ou pode levar até cinco anos (PLATT, 2009).

É na fase da implementação que a mudança ou ação é introduzida. Suas características são: momento de criar infra-estrutura e apoio para a ação, introdução de incentivos e/ou desincentivos, manutenção da dinâmica de desenvolvimento da ação (KESAR; SAM, 2012). Nessa fase já se possui uma agenda, debates e momentos de discussão sobre o tema, as ações possuem uma retórica clara relacionada com a ação e os partidários ou legisladores e gestores comprometidos com a ação começam a escrever sobre a importância de passar da retórica para a ação, existem mais programas menos compartimentados do que antes (KESAR, 2007).

A institucionalização geralmente envolve pessoas com uma prática como um valor fundamental que sustenta o seu trabalho. Nesta etapa, a organização ou órgão aceita os valores e normas associados com a ação e os incorpora em sua cultura. Isto é referido como o nível cultural (KESAR, 2007).

É identificada como o ponto em que a ação é rotina. Estruturas organizacionais, os procedimentos e atitudes em relação à ação indicam que tornou-se rotina ou é inserida na programação global da organização ou órgão, continuando por mais de dois anos e operando de maneira viável (PLATT, 2009).

A institucionalização exige que três condições sejam atendidas: (a) apoio organizacional; (b) padronização de procedimentos; e (c) a incorporação de valores e normas

associadas à ação facilitada pela cultura organizacional. Um pressuposto subjacente do modelo de mudança organizacional é que a institucionalização é um resultado desejado. O resultado é visto como a conclusão de um processo em que estejam presentes indicativos de mudança estrutural, processual e cultural dentro da organização (CURRY, 1991 apud PLATT, 2009).

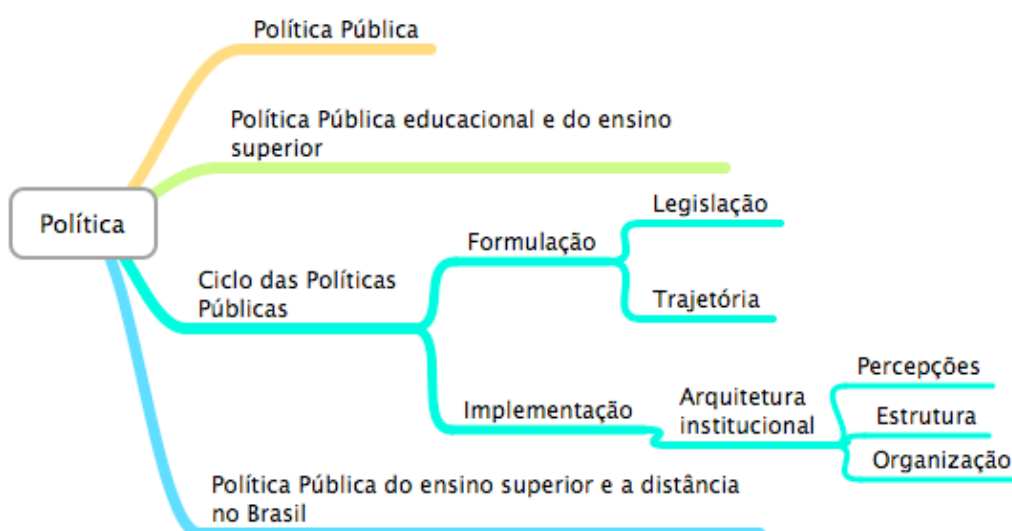
Na institucionalização o sistema está estabilizado em seu estado alterado. É caracterizada pela mudança de valor sobre a ação na organização ou órgão, os membros chegam a um consenso, a ação se torna mais estável (KESAR; SAM, 2012). Existe um maior controle dos esforços para garantir que estão fazendo progresso (KESAR, 2007).

Compreender e analisar o processo de institucionalização de uma política, programa, gestão ou ação contribui para a identificação dos fatores que influenciam sua implementação e seu fluxo de procedimentos desejados.

Assim, partindo da perspectiva das instituições, do institucionalismo e do processo de institucionalização, é importante compreender e conhecer o objeto específico, ou seja, a política pública e seu ciclo, a política pública de EaD, o que será explorado no Capítulo 2.

CAPÍTULO 2 POLÍTICA PÚBLICA E EaD EM FOCO: CONCEITO, ANÁLISE E CONSTITUIÇÃO

Este Capítulo trata da teoria e caracterização da política pública. Apresentamos, inicialmente, o conceito de política e política pública, exploramos o contexto da política pública de ensino superior no Brasil, e, posteriormente, tratamos da teoria de análise de política pública tendo como foco a abordagem do ciclo das políticas. Por fim, apresentamos a educação a distância no Brasil como uma política pública social e educacional, conforme mapa conceitual a seguir:



Mapa conceitual 3 – Política pública.
Fonte: Elaborado pela autora.

2.1 Política pública e a política pública educacional

Este item possui como objetivo apresentar o conceito de política pública que norteia a pesquisa e, a partir deste, abordar a política pública do ensino superior no Brasil.

Iniciamos a discussão retomando uma questão semântica: no inglês, existem duas palavras que no português se resumem a política. *Policy*, ou programa de ação, e *politics*, que corresponde ao espaço da política partidária.

Com relação a este ponto, Souza (2007, p. 83) busca integrar quatro elementos: “a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que regem as decisões, os desenhos e a implementação das políticas públicas, focalizando seja seu processo, seja seus resultados”.

Numa perspectiva clássica, política ou *politikós* é um adjetivo, com origem na palavra grega *pólis* e refere-se a tudo que é da cidade, ou seja, que é urbano, público, civil e social. Na era moderna o ato de governar a *pólis* é substituído por “ciência do Estado” ou “ciência política” (RODRIGUES, 2011). “A política é a arte de governar, de gerir o destino da cidade” (ARANHA, MARTINS, 2003, p. 214).

Ham e Hill (1993, p.13) observam as “implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões do que uma decisão pura, propriamente dita”. Para os autores, a política encerra uma série de decisões que são tomadas em seu conjunto e as interações entre estas, ou seja, está permeada por uma teia de decisões mais ou menos conscientes de diversos atores sociais e não só dos tomadores de decisão. Envolve, ainda, relações intra e inter organizações e pode determinar impactos não esperados.

Aranha e Martins (2003) defendem que a política pode ser entendida como luta pelo poder, pois está relacionada à conquista, manutenção e expansão pelo poder. Pode ser entendida como um processo de reflexão sobre as instituições políticas por meio das quais se exerce o poder.

Podemos dizer que as políticas públicas são resultado de uma atividade política através de várias decisões e ações revestidas da autoridade do poder público (RODRIGUES, 2011), materializadas na legislação (NEY, 2008).

Neste trabalho, tomamos como referência o conceito desenvolvido por Souza (2007) a respeito de política pública, ao defender a ideia de que não existe uma única ou melhor definição para a mesma, e assim resume o que entende por política pública:

Como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 69).

Rodrigues (2011, p. 13) complementa que:

Política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas,

que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas convertem em algo a ser compartilhado, isto é, em uma política comum.

Não é escopo do nosso trabalho discutir as várias abordagens de política pública, e assim, partindo dos conceitos acima explicitados, entraremos no contexto das políticas públicas sociais, mais especificamente de educação e educação a distância.

Para Hofling (2001), as políticas sociais são as ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

As políticas sociais de educação são formas de interferência do Estado e estas dependem do modelo adotado por ele, para oferecer a educação articulada com as demandas sociais e voltada para a construção de direitos (HOFLING, 2001) e para o desenvolvimento das capacidades dos cidadãos, para que possam compreender e atuar criticamente em seu contexto sócio-político-econômico, a partir de suas escolhas (SEN, 2000).

Para discorrer e refletir sobre a política pública educacional, principalmente no ensino superior, tomamos como ponto de partida o contexto em que se deu início a regulamentação da EaD no Brasil, ou seja, pós LDB 9394/96. A escolha desse período se justifica por ser, ao mesmo tempo, o início da regulamentação da EaD no país, e por registrar o intenso processo expansionista do ensino superior e da EaD (DOURADO, 2008; DOURADO e SANTOS, 2011; MOROSINI, FRANCO, SEGENREICH, 2011), além de oferecer a oportunidade de contextualizar as características do ensino superior na atualidade.

Segundo a organização da LDB 9394/96, para a educação superior alcançar a sua finalidade, deve abranger cursos ou programas. Destacamos como finalidade, de acordo com o artigo 43 da LDB 9394/96, que o ensino superior precisa estimular a criação cultural, o espírito científico (incentivando o trabalho com pesquisa) e pensamento reflexivo; promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos; promover a extensão.

Assim, a educação superior assume características peculiares em cada região do planeta e a sua constituição decorre da história do povo que a cria, interferindo diretamente nas ações empreendidas (DIAS SOBRINHO, 2010; SOUSA, 2011).

O Quadro 2 apresenta as características da educação superior no Brasil, considerando os cursos ou programas oferecidos²⁹.

²⁹ Optamos por resumir os cursos em um Quadro com a intenção única de apresentar a variedade que temos no Brasil. Como não é nosso escopo explorar estas características, não iremos adiante com a discussão.

CURSOS OU PROGRAMAS	TIPOS
Sequenciais	Cursos sequenciais por campo de saber. Pode ser para complementação de estudos (para alunos graduados) e formação específica (pós-médio). Público alvo: complementação de estudos ou realização de cursos específicos.
Graduação	Bacharel
	Licenciatura
	Tecnólogos
Pós-Graduação	<i>Lato Sensu</i>
	<i>Stricto Sensu</i>
Extensão	Prática que interliga a universidade e a sociedade.

Quadro 2 – Cursos e programas do Ensino Superior no Brasil.

Fonte: Elaborado pela autora, tendo como base a LDB 9394/96 e Ney (2008).

De acordo com o Decreto 5.773/2006 (apud NEY, 2008), o qual dispõe sobre as funções de regulação, supervisão e avaliação da educação superior, para que uma instituição de ensino superior ofereça um curso de graduação, a IES precisa ser credenciada, passar por autorização, reconhecimento e reconhecimento de curso.

Assim, podemos verificar que muitas são as diferenças presentes no ensino superior brasileiro, do ponto de vista administrativo (pública ou privada), quanto à organização acadêmica (universidade, faculdade e instituto); quanto aos níveis dos cursos (graduação, tecnológico, sequencial, pós-graduação, pesquisa e extensão) (SOUSA, 2011).

Nesse cenário organizacional, sob o princípio da diversidade, o sistema de ensino superior brasileiro segue formatos distintos de organização institucional e acadêmica, em consonância com as políticas de regulação do setor, com as tendências e pressões de internacionalização, flexibilização e privatização prevalentes dos acordos internacionais com os organismos multilaterais (DOURADO, 2008; MOROSINI, FRANCO, SEGENREICH, 2011).

O movimento resultante dos formatos distintos do ensino superior é complexo, na medida em que, ao mesmo tempo, se traduz na garantia do direito à educação, lida com as pressões para a mercantilização, com o detrimento da esfera privada sob a pública (DOURADO, 2008).

A educação a distância, nesse movimento, vem ganhando espaço como um caminho para a expansão do ensino superior. Alonso (2010), porém, pontua que a contradição expansão X qualidade no ensino superior não se restringe apenas ao curso ser presencial ou a distância. Dourado (2008, p. 113) concorda, defendendo que “a precarização dos processos de formação é resultado direto da lógica expansionista adotada do reduzido processo de

acompanhamento e avaliação em curso no país”, e não em decorrência da modalidade de EaD. O mesmo autor complementa dizendo que “o problema não está na modalidade, mas nas políticas, projetos e propostas político-pedagógicas de expansão por meio da EaD” (DOURADO; SANTOS, 2011, p. 168).

A expansão da EaD, assim como no ensino superior presencial, ocorreu com fragilidade pela não institucionalização, falta de recursos humanos que atendam às demandas pedagógicas dos alunos e instalação incipiente de infraestrutura que suportasse a capilarização de um sistema de EaD no Brasil (ALONSO, 2010).

Lembramos que a Lei da LDB 9394/96 foi promulgada no auge das adaptações neoliberais no Brasil, trazendo regulamentações diferenciadas para o ensino superior. Esse contexto fez com que o governo ficasse atento às exigências dos bancos financiadores. Vejamos, agora, qual foi o contexto das orientações dos principais organismos internacionais.

O período posterior à segunda metade dos anos 1990 constitui uma segunda fase de reformas, que envolve essencialmente o aprofundamento das políticas de abertura comercial, desregulamentação e privatização iniciadas nos anos 1980. Aí estão as recomendações de flexibilização do mercado de trabalho e alteração da legislação trabalhista e previdenciária [...], bem como de reforma do sistema educacional (SILVA, AZZI, BOCK, 2008, p. 19).

Dentre os organismos internacionais, destacamos orientações vindas do Banco Mundial e Unesco. A Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI, entre 1993 e 1996, composta por especialistas do mundo todo e coordenada pelo francês Jacques Delors enfatizou o papel que a educação deveria assumir. O ensino superior, no relatório, é visto como motor do desenvolvimento econômico, depositário e criador de conhecimento mediante ensino e pesquisa. Deve ser visto como um *locus* de especialização adaptado à economia e à sociedade e, para que seja educação ao longo da vida, devem ser criadas políticas de educação permanente, inclusive na modalidade a distância. Coincidência ou não, estas diretrizes foram divulgadas no período de elaboração da nova LDB 9394/96 (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

As orientações do Banco Mundial têm sido no sentido de fortalecer o papel do setor privado nos níveis não obrigatórios da educação liberando recursos para que sejam usados no nível primário (SILVA; AZZI; BOCK, 2008). O relatório do Banco, de 1994, defendia que as universidades da América Latina deveriam abandonar o modelo de fazer pesquisa e se tornarem faculdades “não-universitárias”. Ney (2008) aponta que a política implantada na

LDB 9394/96 veio consonante com essas orientações, fazendo aparecer os cursos tecnológicos (oferecidos pelas antigas escolas técnicas) e os cursos sequenciais ministrados pelas IES.

Dourado e Santos (2011) contribuem para essa reflexão ao demonstrar que as ações empreendidas no ensino superior brasileiro e a distância estão relacionados com as discussões e orientações feitas pelos organismos de cooperação internacional em nível global, ou seja, “as políticas desencadeadas pelo MEC estão em consonância com as orientações do Banco Mundial para o ensino superior” (DOURADO; SANTOS, 2011, p. 172).

Fonseca (1998, p. 10) alerta que a política do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), desde os anos de 1990 é voltada para “a redução do papel do Estado no financiamento da educação, bem como a diminuição dos custos do ensino”.

Com relação à educação a distância, o Banco Mundial a defende como meio de trabalhar problemas como acesso, equidade e eficiência em função dos baixos custos comparados com o ensino presencial e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) complementa a defesa da EaD como meio para superar as distâncias geográficas, barreiras culturais, falta de infraestrutura, acesso de alunos trabalhadores e custo mais baixo para os estudantes (DOURADO; SANTOS, 2011).

Para Silva, Azzi e Bock (2008), o Banco Mundial encara a educação como a prestação, quer seja pública ou privada, de um serviço, ou seja, correlacionado com o sistema de mercado, e não como um direito de todos à transmissão e troca de saberes, culturas e valores, sem desconsiderar os aspectos essenciais próprios da realidade educativa que supera as relações de mercado. Neste ponto, concordamos com o que é defendido por Severino (2008, p. 87), quando afirma:

Na verdade, os desafios das universidades públicas são os mesmos de toda a educação pública, em todos os seus níveis e modalidades, resumindo-se no conflito dilemático que atravessa a realidade social brasileira da atualidade: o confronto entre uma educação pautada nas premissas da teoria do capital humano e uma educação que se quer identificada com a teoria da emancipação humana, entre uma educação que se coloca a serviço do mercado e uma outra que se quer a serviço da construção de uma condição de existência mais humanizada, onde o trabalho é uma mediação essencial do existir histórico das pessoas e não um mero mecanismo da produção para o mercado. Sem prejuízo de seu compromisso de preparar as novas gerações para a esfera do trabalho, pelo adequado domínio dos saberes científico e tecnológico, a educação não pode deixar de investir também no amadurecimento de uma nova consciência social e no aprimoramento da formação cultural dessas gerações. Desse núcleo aglutinador de suas tarefas, nenhuma universidade pode abrir mão sob pena de se descaracterizar integralmente e de comprometer sua identidade fundamental.

Observar atentamente a importância da educação superior é importante para o futuro de uma nação, principalmente quando resumimos a sua finalidade, de acordo com a LDB 9394/96, na sua indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, além das possibilidades que são oferecidas por meio dela para que o estudante possa desenvolver suas capacidades para poder com liberdade ter intitulação e empoderamento (SEN, 2000).

As políticas de democratização do ensino superior, conforme preconizam pesquisadores da área, devem ultrapassar as condições para que todos possam estudar, assegurando igualdade de oportunidade e meios de permanência sustentável, com o aprofundamento da justiça social (SEVERINO, 2009; SOBRINHO, 2010; RISTOFF, 2011; ANDIFES, 2012).

A Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 2012) valoriza a democratização da educação superior por meio da educação a distância, por permitir oportunidades aos excluídos, como jovens e adultos das classes trabalhadoras, moradores de cidades do interior e portadores de deficiência. Segundo a associação, a EaD já faz parte das ações da quase totalidade das instituições federais no Brasil, vislumbrando, inclusive, a possibilidade de uma convergência da EaD com o presencial.

Finalizamos este item, a partir da assertiva de Shiroma, Moraes e Evangelista (2011) de que uma política nacional de educação é mais abrangente do que a legislação proposta para organizar a área. Pode-se dizer que existem complementações, como o planejamento, a avaliação, o financiamento de programas, bem como por uma série de publicações oficiais e oficiosas. Para compreender a amplitude que se carrega numa política pública educacional, vejamos como a análise da política pública pode ser realizada por meio da abordagem do ciclo das políticas públicas, na seção a seguir.

2.2 A análise de políticas públicas: o ciclo em debate

Os elementos de análise na formulação e implementação de políticas públicas passam pela compreensão de seus ciclos ou estágios (RIPLEY, 1995), assim como das instituições, das regras e dos modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação (SOUZA, 2007).

Rodrigues (2011) afirma que os ciclos da política pública servem como recurso para a análise das políticas públicas. Convém, todavia, antes de tratar do ciclo, deixar claro que neste

trabalho não tratamos de avaliação de política pública, mas, sim, de análise de política pública.

A avaliação de política pública busca aferir o critério que fundamenta a política, ou seja, examina os pressupostos políticos de uma ação política. A análise de política é o exame da engenharia institucional da política e dos traços constitutivos dos programas decorrentes dela, ou seja, reconstitui suas características. A análise pode atribuir alguns resultados prováveis, mas só a avaliação poderá estabelecer uma relação de causalidade entre um programa “x” e um resultado “y” (ARRETCHE, 2009).

Saravia (2006) afirma que cada política pública passa por diversos estágios. Ele afirma que existe uma crítica sobre as limitações do modelo racional, mas enfatiza que é necessário ter uma visão compreensiva e sequencial do processo, de seus estágios no ciclo, já que cada etapa é campo para tipos diferentes de negociação. No processo de formulação de políticas públicas (*policy making*) também existe uma crítica à visão das políticas públicas como etapas que se encadeiam. Mas, na prática, os procedimentos que dão materialidade às políticas públicas devem ser identificados. Logo, há que se dividir o processo que forma a política pública em toda sua cadeia, lembrando que as etapas não são estanques nem podem ser vistas separadamente.

Sobre o ciclo da política pública, segue um quadro com descrição e diferenciação sobre seus estágios trazido por Ripley (1995) e Rodrigues (2011):

ESTÁGIOS	RIPLEY (1995)	RODRIGUES (2011)	DESCRIÇÃO
1	Diagnóstico e definição da questão ou problema	Preparação da decisão política	Formação da questão a ser resolvida. Momento para ver se o problema realmente existe e de definir quais problemas serão incluídos na agenda devido aos recursos limitados.
2	Definição da agenda com seus caminhos e atores	Agenda <i>Setting</i>	O problema se torna uma questão política (<i>issue</i>). Adquire status de problema público. Decisões sobre o problema se convertem em desenho a ser implementado.
3	Formulação e legitimação dos objetivos e programas	Formulação	Desenha o programa/política e apresenta a proposta para solucionar a questão, definindo objetivos, marcos jurídicos, administrativo e financeiro.
4	Implementação dos programas que compõem a política	Implementação	Aplicação da política pela burocracia do governo. Preparação e ação do governo em prática.
5	Avaliação da implementação, performance e impactos	Monitoramento	Avaliação pontual das ações referentes ao impacto da implementação, para corrigir os rumos e maximizar o desempenho das ações.
6	Avaliação da política com decisões sobre o futuro da política e dos programas.	Avaliação da política pública	Efeitos gerados e levantamento das metas atingidas ou não para tomada de decisão futura das ações.

Quadro 3 – Ciclos da política pública.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Rodrigues (2011) e Ripley (1995).

Souza (2007) pontua que nos estágios do ciclo da política pública é desenvolvido um processo dinâmico e de aprendizado. A autora, diferentemente dos autores tomados como referência no Quadro 3 – Ripley (1995) e Rodrigues (2011) – ordena os estágios segundo o seguinte encadeamento: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação de opções, formulação, implementação e avaliação³⁰.

Mainardes (2006) defende que a abordagem do ciclo da política pública é útil na análise de políticas públicas educacionais no Brasil porque o campo é novo e não é ainda consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes. Ela permite a análise crítica da trajetória de políticas educacionais desde a sua formulação inicial até a sua implementação no contexto de sua prática e efeitos. Uma de suas vantagens é a flexibilidade, uma vez que é apresentada como uma proposta de natureza aberta, envolve uma diversidade de procedimentos para coleta de dados e análise de influências em todos os aspectos, como globais/internacionais, nacionais, locais e a articulação entre eles, observando conflitos, estilos de negociação, restrições, identificação de estratégias e interesses.

³⁰ No Capítulo 6 desse estudo o ciclo da política pública é reproduzido segundo as escolhas da pesquisadora acerca dos termos utilizados para a análise.

Existem várias formas e metodologias de se analisar e avaliar as políticas públicas. Draibe (2001) e Faria (2009) apontam que as avaliações de políticas públicas podem ser do tipo *ex-ante* e *ex-post*. A *ex-ante* precede o início do programa, ou da política, a ser avaliado, ocorrendo em sua fase de preparação ou formulação. É como se fosse um diagnóstico para apoiar as decisões. As pesquisas *ex-post* são feitas no momento em que a política pública ou programa está acontecendo, ou após a sua realização, para medir seu grau de eficiência, eficácia e/ou efetividade. Alguns autores, como Arretche (2009), Draibe (2001) e Silva (2008), demonstram que a literatura costuma distingui-las quanto aos seus graus apenas como recurso analítico e de acordo com seus objetivos.

A efetividade se traduz na relação entre a implementação de um programa e seus impactos, seu sucesso ou fracasso em termos de uma mudança nas condições sociais prévias das populações atingidas por ele. O mais difícil, nesse modelo, é demonstrar que os resultados encontrados possuem relação causal com os produtos oferecidos pela política em análise (ARRETCHÉ, 2009). “A tradição brasileira em políticas públicas é bastante pobre em termos de estudos de avaliação da efetividade das políticas” (ARRETCHÉ, 2009, p. 33).

Pode-se dizer que o conceito de efetividade se refere à relação entre objetivos e metas, impactos e efeitos. “A efetividade significa as quantidades e/ou os níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos previsíveis ou não” (DRAIBE, 2001, p. 36). De forma resumida, pode-se dizer que a efetividade considera os impactos diretos e indiretos dos serviços prestados na vida do público usuário e da comunidade, referindo-se a resultados e efeitos (SILVA, 2008), o que não será o objetivo da pesquisa proposta neste projeto.

Com relação à eficácia das políticas públicas, dentre as três formas de análise, a efetividade é a mais utilizada (ARRETCHÉ, 2009) e busca determinar o grau em que os objetivos foram alcançados num determinado período de tempo (SILVA, 2008). É, por natureza, uma avaliação do processo, relacionando as qualidades e características de sua implementação e seus possíveis resultados (DRAIBE, 2001). Assim, não podemos dizer que nossa proposta tem como foco a eficácia da política pública de EaD, mas sim analisar um dos aspectos que contribui para a capacidade do Estado em formular e implementar esta política, ou seja, a arquitetura institucional do Estado que gere em nível macro a EaD no Brasil.

“A eficiência diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos” (DRAIBE, 2001, p. 36). Arretche (2009) defende a ideia de que esse tipo de avaliação é a mais necessária, face à escassez de recursos públicos que o Brasil enfrenta, associado ao grande universo populacional a ser coberto pelos

programas sociais. Silva (2008) coloca que a eficiência é o mesmo que rentabilidade econômica, em que se busca a relação entre os custos despendidos e os resultados do programa avaliado. Analisar a eficiência da política pública de EaD no Brasil é uma tarefa necessária, mas que demanda uma pesquisa exclusiva, dadas a dificuldade de acesso aos dados e a complexidade e quantidade de dados a serem coletados.

Lowi (1964, 1972 apud SOUZA, 2007) observa que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio ou de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas (com atores) diferenciadas. Rodrigues (2011) aponta que as políticas públicas, independentemente de seu ciclo, são desenhadas por atores políticos, os quais podem ser individuais ou coletivos e públicos ou privados. Silva e Melo (2000) apontam para a importância de se considerar, no processo de análise do ciclo, os *stakeholders*, ou seja, os grupos de atores e burocratas envolvidos na política ou nela interessados.

Souza (2007) classifica os participantes do processo decisório e da formulação como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, e outros) e invisíveis (acadêmicos e burocracia), sendo que os primeiros definem a agenda e os segundos, as alternativas.

Os atores privados (empresários, corporações, trabalhadores) têm poder para influenciar a formulação da política pública quando pressionam o governo a tomar determinadas ações, enquanto os atores públicos (gestores públicos, juizes, burocratas, políticos, organizações do governo ou internacionais) possuem o poder de decidir as políticas.

Para Hill (1997) existem duas vertentes sobre o papel dos funcionários públicos (burocratas) no processo de implementação: uma que reflete sobre a ação dos funcionários de alto escalão no processo de elaboração de políticas e outra vertente que considera os de nível mais baixo, conhecidos como personalidade burocrática e gestores da ponta, ou, também, como gestores do nível da rua³¹.

A forma como ocorre a ênfase do processo de análise da política pública no estágio da implementação, confrontado com o de formulação, será abordada a seguir.

³¹ Para analisar o papel dos funcionários da ponta encontramos na literatura a teoria da personalidade burocrática e teoria dos gestores da ponta. Optamos por não explorar nenhuma delas, pois nosso foco de pesquisa está nos gestores de alto escalão.

2.3 A formulação e implementação de políticas públicas: características e determinantes do processo

Podemos dizer que a partir dos anos 1970, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa, a etapa da implementação das políticas públicas ganhou destaque sobre a formulação. Hill (1997) identifica as seguintes etapas no processo da constituição da política pública: formulação, implementação e avaliação.

Se considerarmos estas três etapas-base propostas por Hill (1997), a política é, primeiramente, concebida no âmbito de um processo decisório pelos “tomadores de decisão” (que pode ocorrer de variadas maneiras), ou seja, é formulada e, posteriormente, implementada. A implementação é a fase em que a política pública é colocada em prática, é a tradução na prática das políticas que emergem do processo decisório.

O estudo da implementação é considerado o “elo perdido”, porque está entre a preocupação com o *policy making* (formulação) e a avaliação dos resultados da política. Até a década de 1970, havia uma carência de estudos sobre a importância do impacto que as variáveis da etapa da implementação poderiam oferecer para a eficiência da ação governamental pela política pública. A identificação dessas variáveis e de sua influência contribui para que problemas possam ser evitados e para que políticas públicas sejam implementadas de forma eficiente. Assim, o elo perdido é visto como uma fase intermediária, e seu estudo pode demonstrar por que certas políticas são bem-sucedidas e outras não, por que foram bem implementadas ou não, ou seja, representa a descoberta da importância da implementação, pois nela pode-se reformular a política.

O estudo do processo de implementação é considerado uma subárea específica da pesquisa de avaliação e análise de políticas, que, entre outros indicadores, considera o processo, em contraposição à avaliação de impacto. Esta última analisa os efeitos de um programa ou política sobre a população-alvo, se cumpriu seu objetivo. A proposta da pesquisa aqui apresentada é fazer uma análise de processo da política de EaD no Brasil, no que diz respeito à arquitetura, às características organizacionais e de desenvolvimento de um programa ou política (PEREZ, 2009; RODRIGUES, 2011; DRAIBE, 2001). Ela procura “detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível” (DRAIBE, 2001, p. 20). Os fatores são entendidos como condições institucionais e sociais dos resultados.

Draibe (2001) defende a necessidade de se diferenciar formulação de implementação no ciclo das políticas públicas. Para Draibe (2001), a formulação é complexa e tende a ser

longa, pois nela existem a formação da agenda, a produção e o confronto de alternativas por parte dos diferentes autores, a formulação de estratégias de implementação e a decisão sobre elas. Considera-se, com base em Draibe (2001), que a implementação é uma atividade-meio que viabiliza o desenvolvimento do programa ou da política pública quanto à atividade-fim, pois ela é a execução propriamente dita da política planejada.

Uma combinação de modelos para análise de políticas públicas é sempre profícua, dada a especificidade de cada uma delas, campo de atuação e beneficiários atendidos. A escolha do modelo pode depender do objeto da investigação no campo da política formulada e implementada. Por vezes, porém, o processo não é tão claro para essa escolha. Apresentam-se, agora, várias abordagens de pesquisa de implementação de políticas públicas, para posteriormente destacar, entre elas, os aspectos de que faremos uso na pesquisa.

Draibe (2001) constrói um modelo de análise de implementação baseado em sistemas ou subprocessos da implementação, com aspectos a serem considerados, dentre os quais destacam-se os apontados no Quadro 4.

SISTEMAS OU SUBPROCESSOS	ASPECTOS A SEREM CONSIDERADOS
Sistema gerencial e decisório	Estrutura hierárquica Grau de centralização Autonomia x dependência Gestão do tempo e capacidade de decisão dos gerentes
Processos de divulgação e informação	Grau de informação entre agentes implementadores e beneficiários
Sistemas de seleção	Critério de seleção no recrutamento dos agentes e grupos beneficiados Forma de divulgação dos resultados Adequação entre tipo de processo seletivo e objetivo do programa
Sistemas de capacitação	Capacidade dos agentes para cumprir as tarefas de implementação Necessidade de capacitação dos beneficiários Prazos, sistemas e conteúdos da capacitação dos agentes e adequação destes às atividades que iam realizar. Conteúdos adequados Segurança dos agentes para executar atividade.
e) Sistemas internos de monitoramento e avaliação	A avaliação é regular? Seus conteúdos contribuem para implementação? Ocorreram correções do processo? Seus resultados foram socializados?
f) Sistema logístico e operacional	Recursos são suficientes? Chegam nos prazos adequados e onde deveriam chegar? Equipamentos são suficientes?

Quadro 4 – Elementos de análise da implementação.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Draibe (2001).

Em face da abordagem de formulação e implementação aqui apresentada, a análise do processo da implementação da EaD, por meio da visão dos atores (dos órgãos centrais e colegiados), considera alguns elementos, sem se esquecer da sua interrelação com as outras teorias utilizadas (capacidades do Estado e institucionalismo):

- a gestão da implementação pelos órgãos centrais e colegiados, das ações realizadas, da execução das políticas de EaD no Brasil, ou seja, o que está sendo feito, como está sendo feito, quais são os desafios enfrentados e os elementos facilitadores ou que limitam o processo;
- a percepção sobre a execução das políticas de EaD na ótica dos gestores de alto escalão dos órgãos pesquisados, analisando: grau de cooperação e interação com os outros atores envolvidos no processo, pressões e incertezas, grau de profissionalização, capacidade de tomada de decisão, estrutura hierárquica, recrutamento e seleção/forma de ingresso no cargo, capacidade para cumprir tarefas, capacitação necessária para sua função;
- a ação do órgão pesquisado, no que diz respeito à regularidade da avaliação das ações e à contribuição para implementação e resultados socializados;
- formato e desenho da estrutura dos órgãos que atuam com a EaD.

No próximo item abordaremos a educação a distância enquanto política pública social.

2.4 A educação a distância como política pública social: conceito, constituição e realidade no Brasil

Para abordar o tema da EaD e contextualizá-la na atualidade brasileira, inicia-se esta seção com reflexões acerca do atual repertório teórico que discute a sua capacidade e sua relação com o desenvolvimento e com as políticas sociais. Posteriormente, será abordado o conceito de EaD concebido nesse trabalho, seus elementos constitutivos e os dados que demonstram a realidade da educação a distância no ensino superior brasileiro.

Para abordar a teoria das capacidades no contexto do desenvolvimento e das políticas sociais, serão aprofundados os preceitos de Sen (2000), que trouxe contribuições relevantes para se pensar as políticas sociais e a capacidade do Estado para que sejam desenvolvidas.

A capacidade, para Sen (2000), é o direito que cada indivíduo possui de ter acesso aos bens necessários para viver (educação, saúde, alimentação, moradia, direito de ir e vir, de expressão, de voto etc). E isso se conquista, segundo ele, por meio do empoderamento

(expansão dos ativos, capacidades das pessoas e/ou nação para poderem realizar o que desejam e necessitam com liberdade e possibilidade de escolha) e do intitlamento (conjunto de bens que podem ser adquiridos mediante canais legais facultados a alguém).

Sen (2000) define o desenvolvimento como o processo de ampliação da capacidade de os indivíduos terem opções, fazerem escolhas, associadas às oportunidades que o Estado, o mercado ou a sociedade lhes oferecem para fazer estas escolhas e exercer sua cidadania.

Para Sen (2000), o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas para exercerem ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais é constitutiva do desenvolvimento, o que significa que existe uma lacuna entre a concentração exclusiva na riqueza econômica e um enfoque mais amplo sobre a vida da maioria da população.

Para estudar o desenvolvimento e ter dele uma concepção adequada, deve-se ir muito além da acumulação da riqueza e de variáveis relacionadas à renda, sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, conforme já explorado no Capítulo anterior. O desenvolvimento tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhoria da vida da população e da liberdade que a sociedade desfruta.

Sen (2000) defende uma abordagem do desenvolvimento como liberdade individual, ou seja, a liberdade dos indivíduos é o elemento constitutivo básico. O que as pessoas conseguem realizar, segundo o autor, é influenciado pelas oportunidades econômicas, pelas liberdades políticas, pelos poderes sociais e pelas condições habilitadoras, como boa saúde, educação, incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas.

As disposições institucionais que proporcionam essas oportunidades são ainda influenciadas pelo exercício das liberdades das pessoas, mediante a liberdade para participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades (SEN, 2000, p. 19).

Mas o argumento do apoio social para expandir a liberdade das pessoas deve ser considerado um argumento a favor da responsabilidade individual, e não contra ela. Sem a liberdade substantiva e a capacidade para realizar alguma coisa, a pessoa não pode ser responsável por não fazê-la, mas se tiver liberdade e capacidade para fazer alguma coisa, é seu dever refletir sobre fazê-la ou não e isso demonstra a responsabilidade do indivíduo no processo.

Sen (2000) enfatiza o papel da liberdade para o desenvolvimento, uma tentativa de ver o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Com isso, a liberdade é o principal meio e o fim primordial do desenvolvimento, podendo exercer um papel constitutivo e instrumental no mesmo.

O papel constitutivo se relaciona à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. Vale dizer que as liberdades substantivas incluem capacidades elementares. Sen (2000) afirma que essas capacidades elementares relacionam-se com o fornecimento de condições para evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, dentre outros.

Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda (SEN, 2000, p. 71)

A capacidade [capability] de uma pessoa consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade. (SEN, 2000, p. 95).

Estas considerações levam-nos a uma breve digressão acerca da relação entre Índice de Desenvolvimento Humano³² (IDH) e Educação.

Segundo o Relatório do Desenvolvimento Humano (2011), entre 187 países pesquisados, a Noruega apresenta o maior IDH (0,943) e o Congo o menor (0,286).

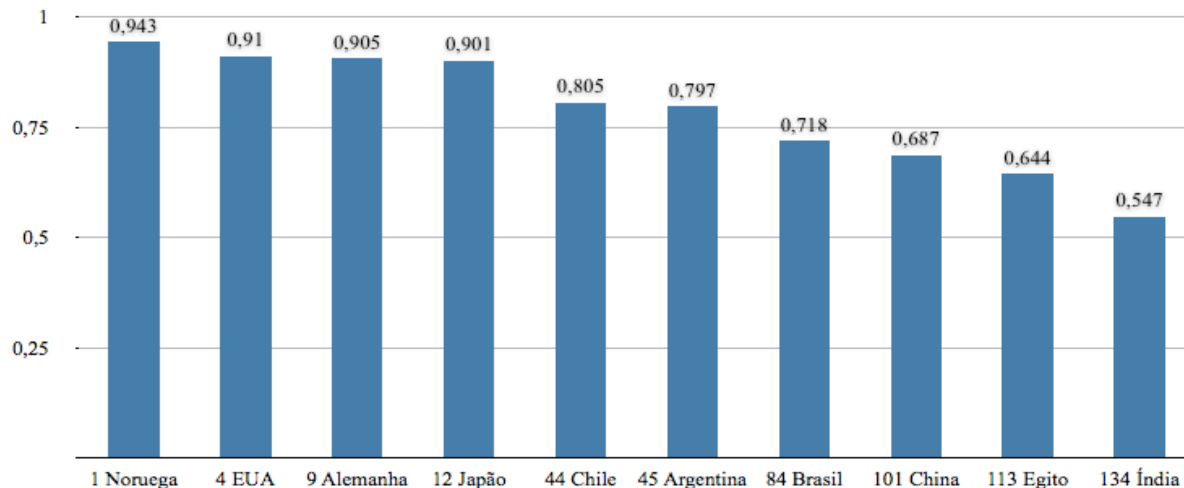


Gráfico 1 – *Ranking* do IDH.

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2011).

³² A partir do trabalho de Sen e do paquistanês Mahbub Ul Haq, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) criou, em 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para servir como medida alternativa de desenvolvimento, em contraposição ao uso exclusivo do Produto Interno Bruto (PIB) dos países. A escala varia de 0 (pior) a 1 (melhor) e serve para medir as condições básicas de vida de uma sociedade, fornecendo dados para a elaboração de políticas sociais.

O Brasil ficou, em 2011, em 84º lugar (0,718) e, comparado aos demais países da América Latina, atrás de Chile (44º) e Argentina (45º). Vale dizer que em 2010 o Brasil ocupou a 73ª posição no *ranking* do IDH, com 0,699. Apesar de o país ter melhorado no índice, caiu na colocação. Na comparação entre os países dos BRICS³³, o Brasil encontra-se em segundo lugar, atrás da Rússia (66º), seguido de China (101º), África do Sul (123º) e Índia (134º).

No relatório do Pnud (2011) chama a atenção a educação no Brasil, com o aumento dos anos médios de estudo, mas ainda restam desafios na melhoria da qualidade do ensino. Essa constatação corrobora o relatório do BID de 2007, segundo o qual o Brasil investe mais em políticas periféricas (que visam à expansão) do que em políticas básicas (que visam à qualidade), trazendo muitos desafios ainda para o país nesse setor, considerando a meta de um aumento no investimento equilibrado entre eles.

Os índices completos voltados para o componente educação do IDH disponibilizados mais recentemente são do período entre 1991-2005 e demonstram que tem havido um crescimento ao longo desses anos, mas demonstram as diferenças regionais do país, com valores na casa de 0,8 para a as regiões norte e nordeste e na casa de 0,9 para as demais regiões.

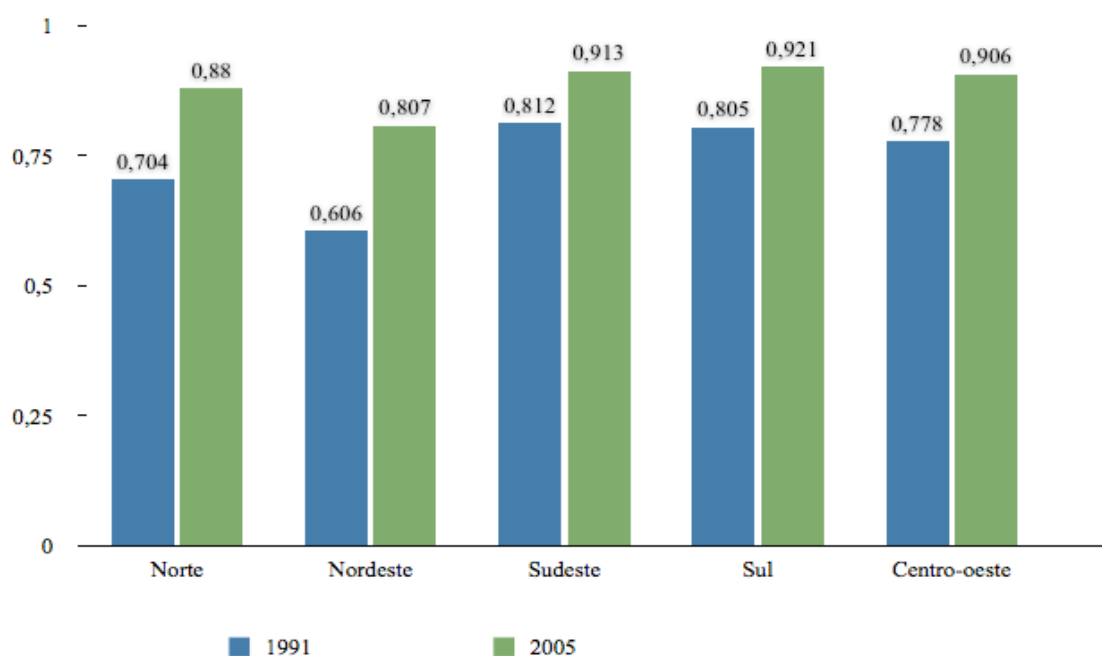


Gráfico 2 – *Ranking* do IDH – Componente Educação 1991-2005.

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 1991-2005.

³³ Sigla que se refere a Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – Grupo político de cooperação e em estágio similar de mercado emergente.

Considerando-se as mudanças na forma de calcular o IDH, a partir de 2010, pesquisadores que trabalham com este índice defendem não ser possível uma comparação entre os anos anteriores. Mesmo assim, o cálculo é baseado nos fatores saúde, educação e renda e acaba por demonstrar, mesmo em 2011, déficits e baixa posição no *ranking* mundial.

Em 2011, ao se considerar as três áreas, o Brasil ocupa o 73º lugar no *ranking* do IDH, mas no item educação ele cai 20 posições, ficando em 93º lugar, com índice 0,633014165. Apesar de o Brasil ser classificado como um país de desenvolvimento humano médio, os dados de educação e saúde que compõem o cálculo continuam sendo um problema para o país, segundo relatório do PNUD (2011), carecendo investimentos, tanto para a expansão quanto para a qualidade da oferta.

O componente educação é formado pela média de anos de escolaridade da população adulta e pela expectativa do número de anos de estudo esperado por aluno, mostrando que os países com índices baixos têm apresentado dificuldade para manter os alunos na escola. Deve-se notar que esse índice serve para medir a qualidade do sistema educacional e não a qualidade do ensino.

Conforme abordado nos itens anteriores, como modalidade, a educação a distância pode ser utilizada como recurso para a democratização e acesso ao ensino, principalmente, nas regiões que apresentam índices menores, desde que garantida a permanência do estudante com qualidade.

Neste ponto, retomamos a nossa discussão, entrando mais objetivamente nas características da educação a distância. Preti (2000), Rumble (2000), Corrêa (2007) e Moore e Kearsley (2007) são unânimes em afirmar que a EaD já foi alvo de muitos preconceitos, mas que a conjuntura econômica e política dos anos 1990 e 2000 encontrou nela uma alternativa economicamente viável, com as novas tecnologias de comunicação favorecendo a sua implementação.

A EaD foi regulamentada no Brasil pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB n. 9394/1996, Art. 80, que prevê a oferta de cursos a distância em todos os níveis e modalidades de ensino. Entretanto, o que tem ocorrido é uma prevalência na formação de profissionais em nível de graduação e pós-graduação *lato sensu*.

Em 2007, o Ministério da Educação (MEC), por meio da extinta Secretaria de Educação a Distância (SEED)³⁴, elaborou o documento intitulado Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância (RQED). Apesar de não ter força de lei, tem sido um norteador para subsidiar os processos de avaliação das IES que oferecem cursos a distância.

Um aspecto relevante que os RQED trazem é que, apesar de a EaD não possuir um modelo único, ela é educação como fundamento primeiro e possui um modo de organização a distância. Isso exige da modalidade considerar algumas categorias e dimensões mínimas para que cursos a distância aconteçam com qualidade. Neder (2005, p. 78) endossa esse parecer ao afirmar que “a essência da EaD está não somente na sua adjetivação (a distância), mas também naquilo que lhe é substantivo (educação)”.

Moore e Kearsley (2007) indicam que o estudo da EaD envolve aprendizado e ensino planejado, em um lugar diferente do local do ensino em que a comunicação e a interação ocorrem por meio de diversas tecnologias.

Educação a distância é o aprendizado planejado que ocorre normalmente em um lugar diferente do local do ensino, exigindo técnicas especiais de criação do curso e de instrução, comunicação por meio de várias tecnologias e disposições organizacionais e administrativas especiais (MOORE; KEARSLEY, 2007, p. 2)

Na citação acima, nota-se que o conceito trazido pelos autores trabalha com a mesma assertiva dos RQEA com relação a se considerar que a organização de um curso a distância exige algumas especificidades, além do fato de o aprendizado ser em lugar diferente do local tradicional de ensino, ou seja, de uma sala de aula física. Mas essa ideia de que existe uma criação de instrução (MOORE; KEARSLEY, 2007) é questionável, pois a concepção do processo ensino-aprendizagem na educação a distância considerada por esta pesquisa ultrapassa a relação apenas entre professor e aluno. Parte-se, portanto, do princípio de que a educação a distância deve ser pautada de forma não massiva, fundamentada em processos interativos, mediáticos e dialógicos que permitam não só a relação recíproca professor-aluno, mas também aluno-aluno e aluno-contexto, além de uma aprendizagem pautada por um processo de ação-reflexão-ação, conforme observa Neder (2005).

Alonso (2009, p. 84) postula que, “tornar possível o encontro, de maneira que o diálogo educativo possa ser estabelecido, é ponto crucial na análise dos sistemas que

³⁴ Moraes (2011) observa que a extinção da SEED ocorreu em 18 de janeiro de 2011, em nota do Ministério da Educação. Mas, a extinção foi efetivada em maio de 2011, por meio do Decreto 7.480 de 16 de maio de 2011, revogado pelo Decreto 7.690 de 02 de março de 2012, os quais aprovam a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos do Ministério da Educação. Foi a partir do Decreto 7.480 que a SEED foi extinta e do qual nasceu a Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior do MEC (SERES).

organizam a EaD”. E conclui: “[...] na EaD, as tecnologias que possibilitam trocas por meio do diálogo são relevantes” (ALONSO, 2009, p. 84). Corrêa (2007, p. 11), por sua vez, afirma que “o traço distintivo da EaD consiste na mediatização das relações entre docentes e alunos”.

Portanto, defende-se neste trabalho o conceito trazido por Neder (2005, p. 81):

A EaD [...] deve ser compreendida como uma modalidade de educação que permite o compartilhamento, o diálogo entre os sujeitos, na busca de construção de significados sociais, possibilitando a constituição, por isso mesmo, de um espaço, não necessariamente físico, de interlocução entre os sujeitos da ação educativa.

Com relação à sua organização, Moore e Kearsley (2007) defendem que se deve ter uma visão sistêmica, com alguns componentes necessários, o que nos RQEA é denominado categorias e dimensões mínimas.

Uma fonte de conhecimento que deve ser ensinada e aprendida; um subsistema para estruturar esse conhecimento em materiais e atividades para os alunos, e que denominaremos cursos; outro subsistema que transmita os cursos para os alunos; professores que interagem com alunos, à medida que usam esses materiais para transmitir o conhecimento que possuem; alunos em seus ambientes distintos; um subsistema que controle e avalie os resultados, de modo que intervenções sejam possíveis, quando ocorrerem falhas; uma organização com uma política e uma estrutura administrativa para ligar essas peças distintas (MOORE; KEARSLEY, 2007, p. 12-13).

Gonzáles (2005) comunga a ideia de que cada instituição de ensino constrói o seu próprio modelo de EaD, mas que alguns elementos são relevantes e devem ser considerados. Dentre eles, o autor destaca: professores (coordenador do curso; autor de conteúdo; coordenador de disciplina; tutor responsável por mediar o desenvolvimento da disciplina ou curso); responsável pelo ambiente virtual do curso e/ou suporte técnico; equipe e ferramentas de apoio administrativo – secretaria e outros; equipe de produção de material para EaD. Conforme os autores, a estrutura administrativa da EaD é um componente muito importante e nem sempre valorizado, pois a fragmentação das ações na EaD podem ser minimizadas pela sua gestão.

É fato que os RQEA trouxeram parâmetros de análise para os cursos ofertados na EaD, mas, ainda assim, precisam ser constantemente analisados e acompanhados seus critérios, principalmente pelo fato de a consolidação e a institucionalização da EaD no país ainda estarem em andamento.

Como dito anteriormente, o foco da EaD no Brasil tem sido a formação de profissionais de graduação e pós-graduação *lato sensu*, ou seja, o ensino superior. Ristoff

(2011) pontua que a análise dos números da educação superior no Brasil traz algumas tendências, dentre as quais destacam-se a expansão, a privatização e o desequilíbrio regional e de oferta³⁵. Com relação aos aspectos relativos à expansão do ensino superior na EaD, no Gráfico 3, pode-se observar que houve o aumento do número de matrículas e o número de cursos ao longo dos anos 2000, principalmente entre 2006 e 2008.

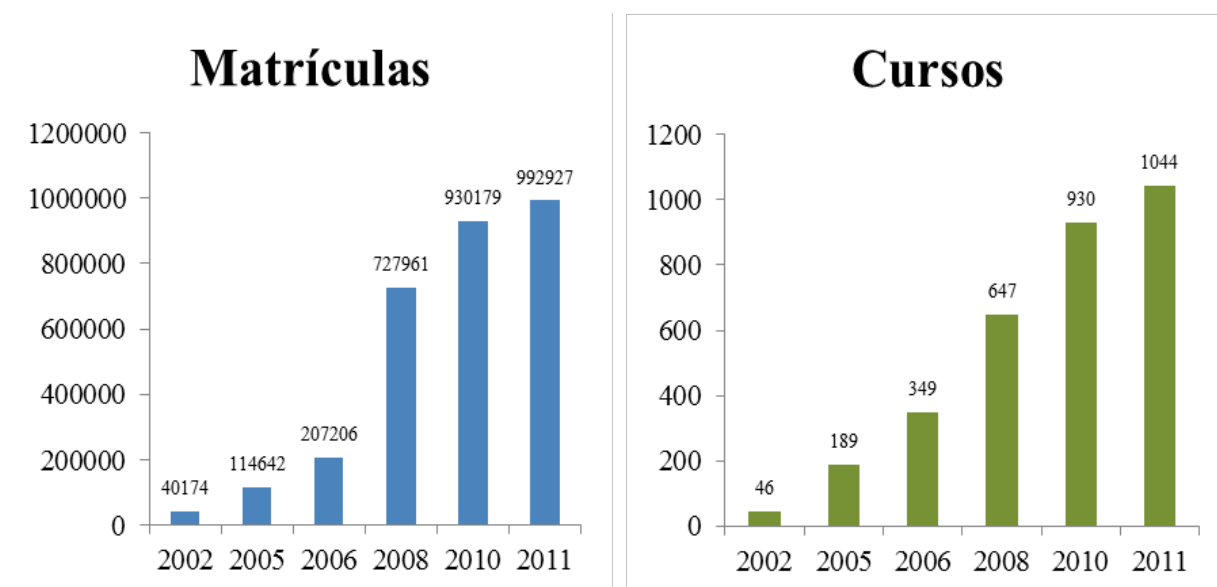


Gráfico 3 – Número de matrículas e cursos na EaD.

Fonte: Elaborado pela autora, tendo como base dados do Censo (2008; 2011) e do E-mec (2011).

Segenreich (2009) e Gomes, Oliveira e Dourado (2011) defendem que a EaD tem sido utilizada como estratégia governamental para a expansão do ensino superior, fazendo uso, no período de maior expansão (2006-2008) do Programa Universidade para Todos (ProUni) na rede privada e Universidade Aberta do Brasil na rede pública.

O ProUni foi lançado pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Oferece bolsas em IES privadas a estudantes de baixa renda, através de desconto parcial ou integral. Dias Sobrinho (2010) observa que o Programa facilita a ocupação de vagas a estudantes nas IES privadas, por meio do financiamento público. O mesmo autor critica o Programa por beneficiar, em sua maioria, IES de pequeno porte e recente criação, sem alto valor em investigação sistemática e nem de pesquisadores, o que traz impactos negativos no mundo do trabalho.

³⁵ Faremos uso destes dados, bem como dos censos 2010 e 2011, e do *site* do MEC para corroborar essa assertiva do autor. Serão, também, apresentados dados atuais relativos à EaD nas próximas seções.

Segenreich (2009) comprova por meio de dados do MEC a manutenção da rede privada das IES com verbas públicas para o ProUni no que se refere à EaD e destaca que o MEC desconhece o perfil das faculdades que aderiram ao Programa, destacando o alerta de Kuenzer (2005 apud SEGENREICH, 2009) ao analisar a lógica da *inclusão excludente* das propostas de democratização ao acesso ao ensino superior, sem garantir a qualidade do ensino.

Salientamos o que Dourado (2008) pondera, com destaque ao ProUni e UAB, que a regulação e regulamentação do ensino superior por meio destes fica delineada quanto à naturalização da expansão e diversificação desse nível de ensino, em um cenário marcado pelo detrimento da esfera pública frente à esfera privada, o que se consolida também na EaD, conforme os dois Gráficos apresentados, a seguir.

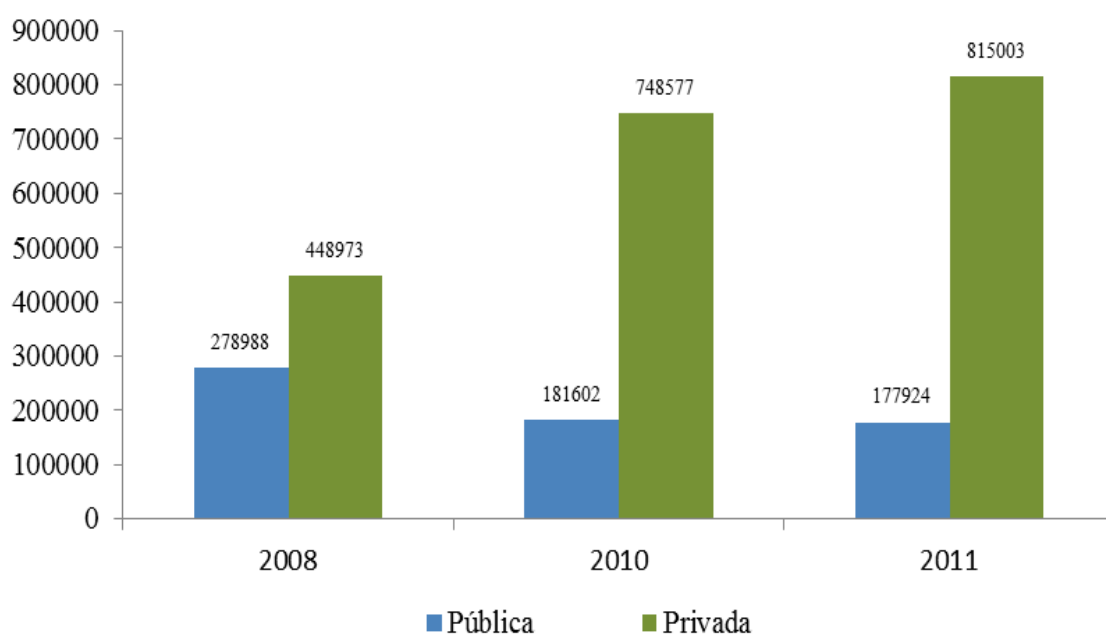


Gráfico 4 – Comparação em número de matrículas na EaD – privada e pública.

Fonte: Elaborado pela autora, tendo como fonte Sinopse do Censo de 2011 (2012), 2010 (2011) e 2008 (2009).

É importante frisar que essa tendência apontada do crescimento no ensino superior privado, quer seja presencial ou a distância vem ao encontro da recomendação do relatório do Banco Mundial (1999 apud ROBERTSON, 2012) na adoção de um maior papel para esse setor, estendendo oportunidades educacionais para estudantes mais pobres, aumentando o financiamento público na esfera privada e, assim, o número de vagas ofertadas. Com isso, os recursos públicos ficariam para os mais pobres e as famílias poderiam optar pelo ensino privado ou público.

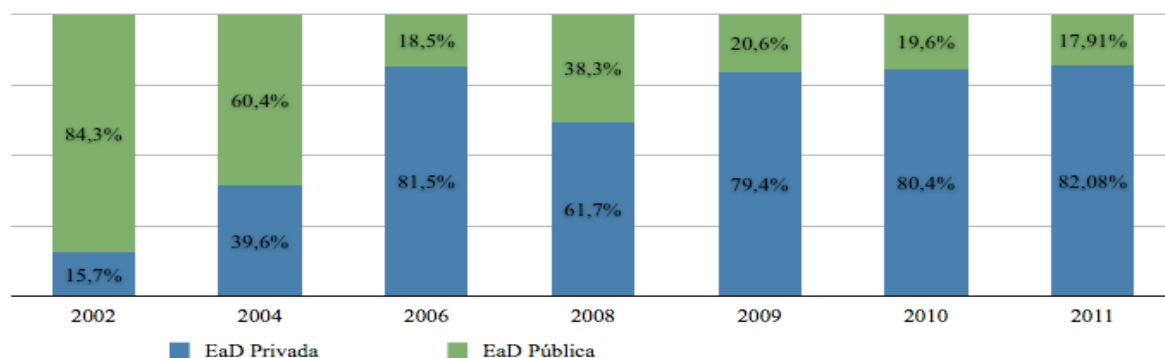


Gráfico 5 – Comparação em porcentagem de matrículas na EaD – privada e pública.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Faria (2011) e Sinopse do Censo de 2011 (2012).

Ao analisar os dois Gráficos anteriores, surpreendeu-nos o fato da diminuição do número de matrículas na EaD pública entre os anos de 2008 e 2011, enquanto houve crescimento na rede privada, se analisarmos que o aumento no orçamento utilizado para a UAB foi crescente, considerando o investimento em bolsas e fomento, apesar da queda do investimento no fomento em 2010, como mostram os Gráficos 6 e 7.

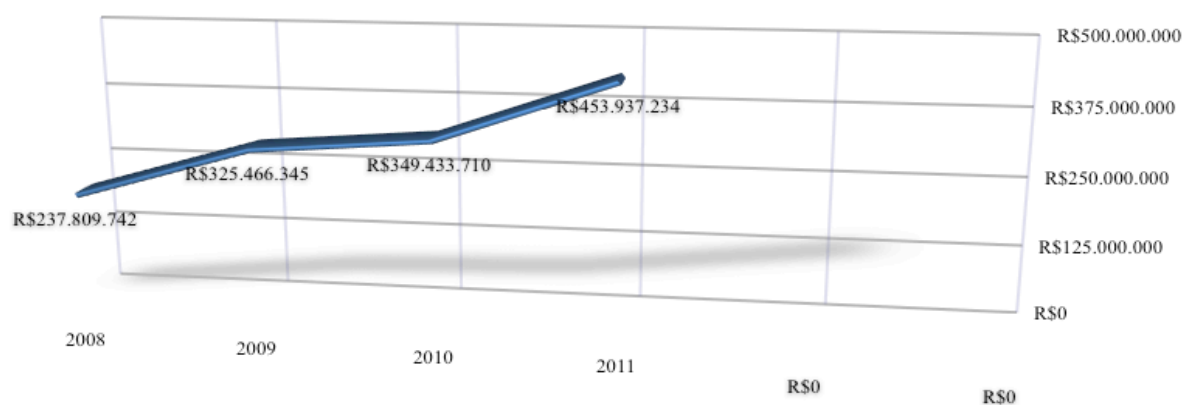


Gráfico 6 – Dotação orçamentária executada da UAB, somando dotação executada de bolsas UAB e Fomento UAB, sem os centavos.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da CAPES (2008, 2009, 2010, 2011).

Tem sido consenso a premissa, por meio de pesquisadores na área, de que o sistema do ensino superior brasileiro continua elitizado, o que demanda uma real democratização, com políticas públicas mais efetivas de expansão da rede pública e de inclusão social dos menos favorecidos (GOMES, OLIVEIRA, DOURADO, 2011; SOBRINHO, 2010; SOUSA, 2011).

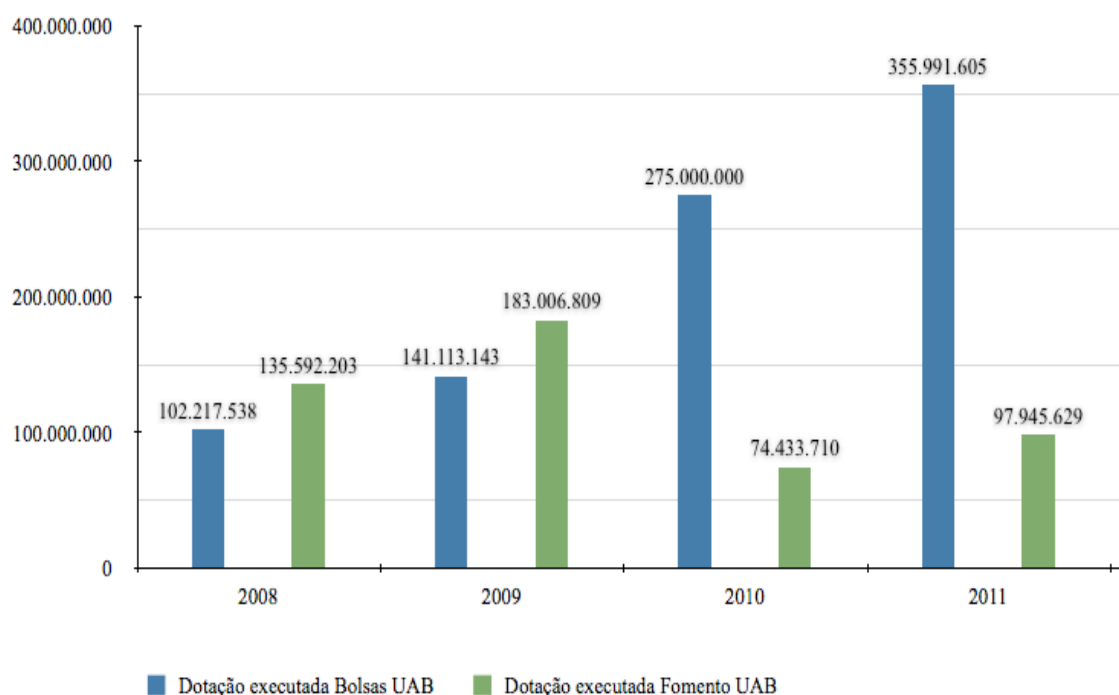


Gráfico 7 – Dotação orçamentária executada de bolsas UAB e Fomento UAB, sem os centavos.
 Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados da CAPES (2008, 2009, 2010, 2011).

Ainda com relação às matrículas, se compararmos as matrículas do ensino presencial com as do ensino a distância, em 2010, conforme Gráfico 8, pode-se ver que existe um maior número delas na licenciatura a distância, enquanto no presencial o que predomina é o bacharelado, fortalecendo a ideia de uso da EaD, principalmente por meio da UAB, para a ampliação de oferta de cursos de formação de professores.

É importante salientar que em 2009 essa realidade ainda era a mesma (FARIA, 2011), mantendo de um ano a outro a mesma tendência.

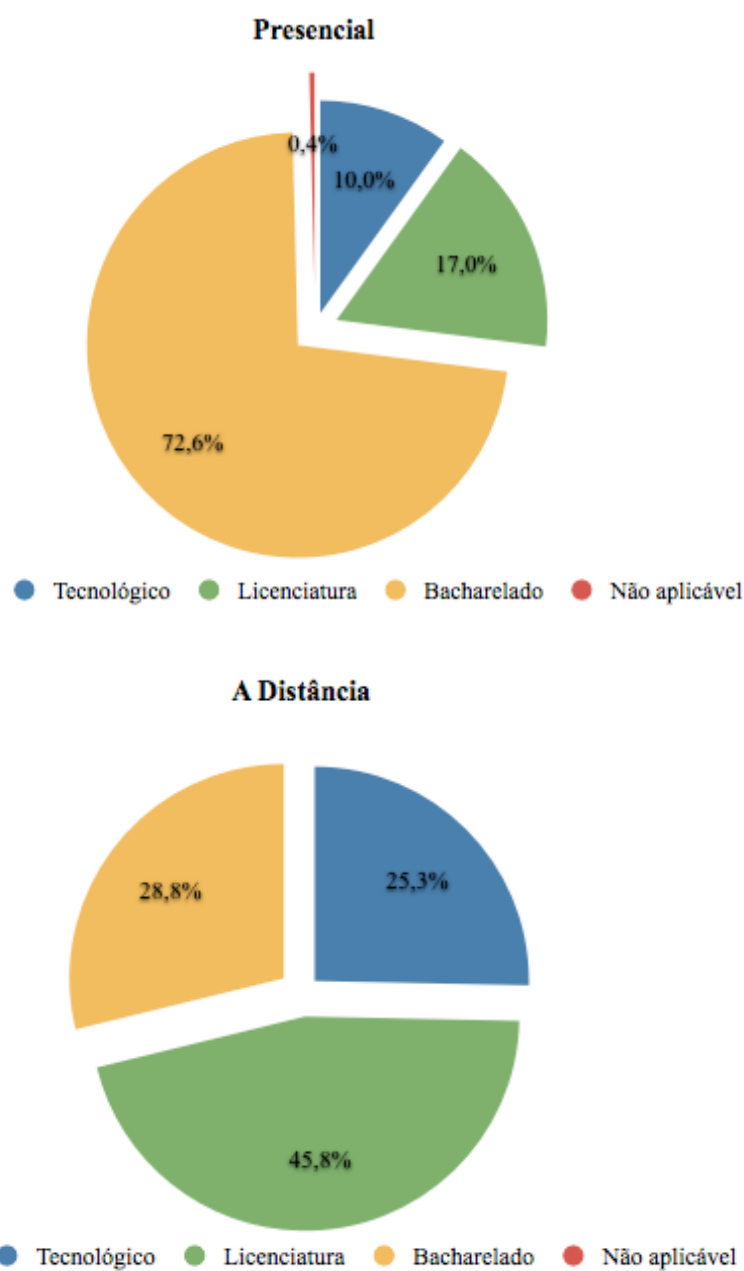


Gráfico 8 – Número de matrículas por modalidade de ensino e grau acadêmico.
Fonte: Elaborado pela autora, tendo como fonte o Censo (2011).

Pode-se, ainda, verificar no Gráfico 9, apresentado a seguir, os números relacionados aos aspectos da privatização do ensino superior a distância, observando os dados das categorias administrativas, assim como o desequilíbrio de oferta por regiões.

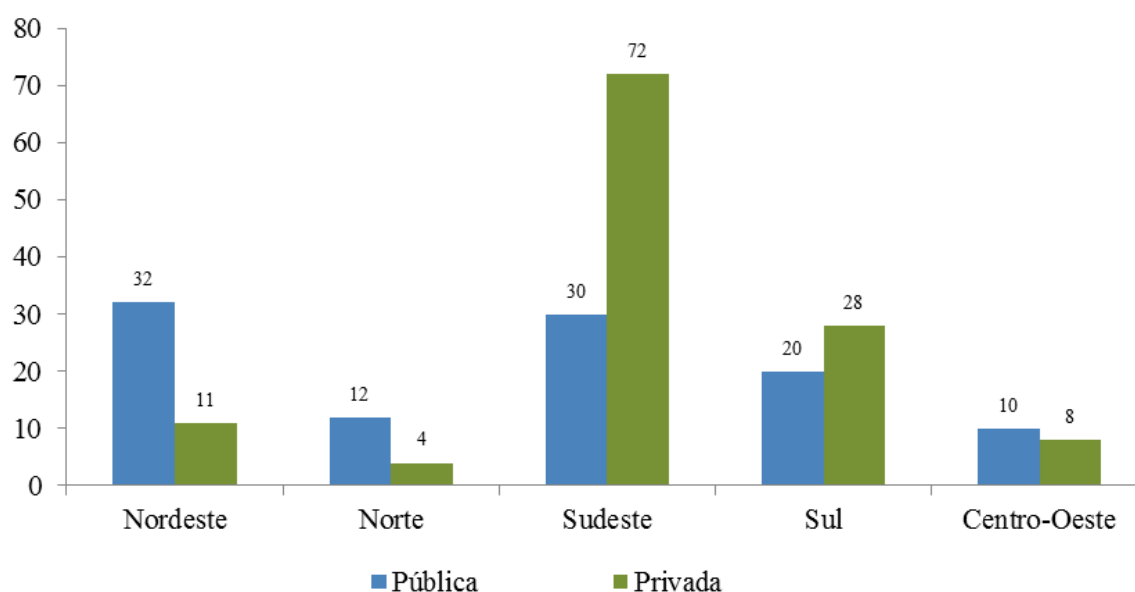


Gráfico 9 – Quantidade de IES de EaD por categoria administrativa.
Fonte: Elaborada pela autora, tendo como base dados do E-mec (2011)

Ao verificar o número de IES que oferecem cursos a distância pode-se notar que a maior parte deles está concentrada nas regiões Sudeste e Sul, predominando as instituições privadas (no Gráfico adiante notaremos que isso se confirma, também, na quantidade de polos de apoio presencial). Nas demais regiões, a predominância na oferta de cursos de EaD é de IES públicas, mas, ainda assim, no cômputo geral verifica-se que existem mais instituições privadas (123) do que públicas (104) oferecendo cursos a distância nos dados coletados em 2011.

Essa realidade vem ao encontro do que Severino (2009) aponta sobre o quadro brasileiro de um grande desequilíbrio regional, por meio do que chama de “sudestificação” da educação superior, uma vez que os quatro estados da região sudeste acumulam cerca de 50% das IES, dos cursos e matrículas no país.

As instituições de ensino superior que oferecem cursos a distância possuem polos de apoio presencial, conforme previsto no Decreto n. 5.622/2005, Art. 10, que dispõe que as atividades presenciais obrigatórias podem ocorrer na sede da instituição ou nos polos credenciados. O parágrafo 4º do mesmo artigo dispõe que os polos precisam ter estrutura física e recursos humanos adequados, observados os Referenciais de Qualidade. Neste ponto, os Referenciais se tornam legalmente uma referência para se pensar os polos, apesar de não ser considerado um documento legal, apenas diretivo. Pode-se, também, verificar que a quantidade de polos corresponde proporcionalmente à quantidade de cursos ofertados em cada região, como mostrado no Gráfico 10.

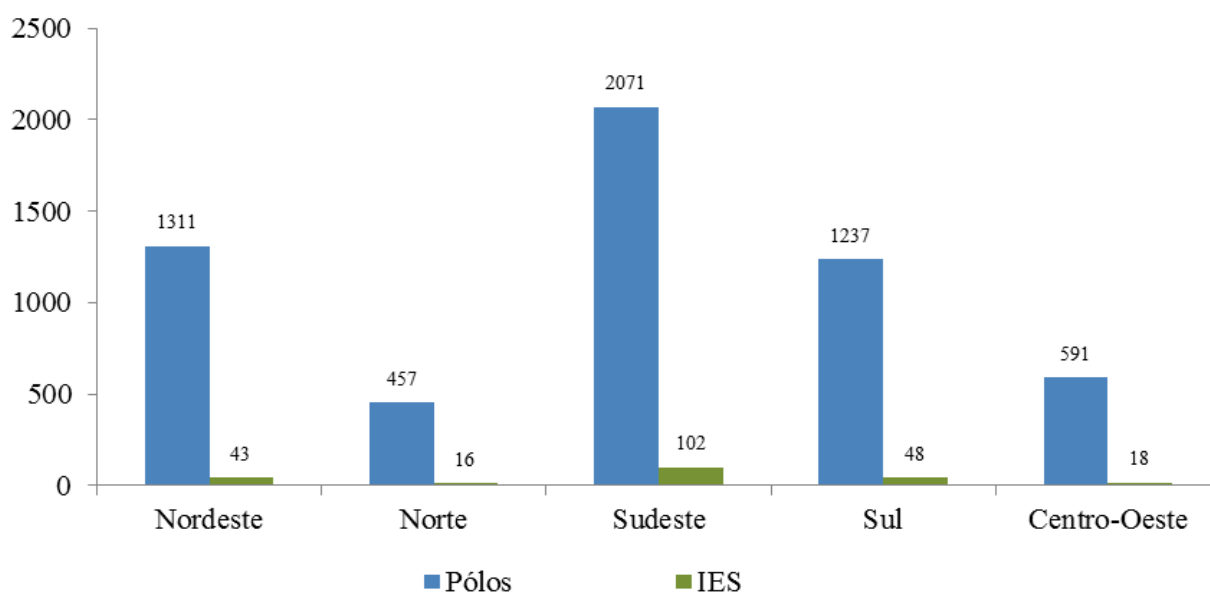


Gráfico 10 – Quantidade de polos e IES de EaD, em 2011.
 Fonte: Elaborado pela autora, tendo como fonte o E-mec (2011).

Lemgruber (2012) faz uma crítica contundente aos polos de apoio presencial na EaD, comparando-os a “caixas eletrônicas”, repassadores de pacotes para atender a centenas de estudantes, carecendo de regulamentação para seu funcionamento e qualidade.

Com relação aos Referenciais de Qualidade de 2007, as dimensões que envolvem projetos a distância são os aspectos pedagógicos, de recursos humanos e infraestrutura. Para dar conta dessas dimensões, devem ser considerados: a concepção de educação e o currículo no processo de ensino e aprendizagem; sistemas de comunicação; infraestrutura de apoio; material didático; avaliação; equipe multidisciplinar; gestão acadêmico-administrativa e sustentabilidade financeira.

Anteriormente foi dito que a EaD é desenvolvida por meio da comunicação mediática, ou seja, mediada por diferentes mídias. No gráfico abaixo, seguem as mídias mais utilizadas na EaD.

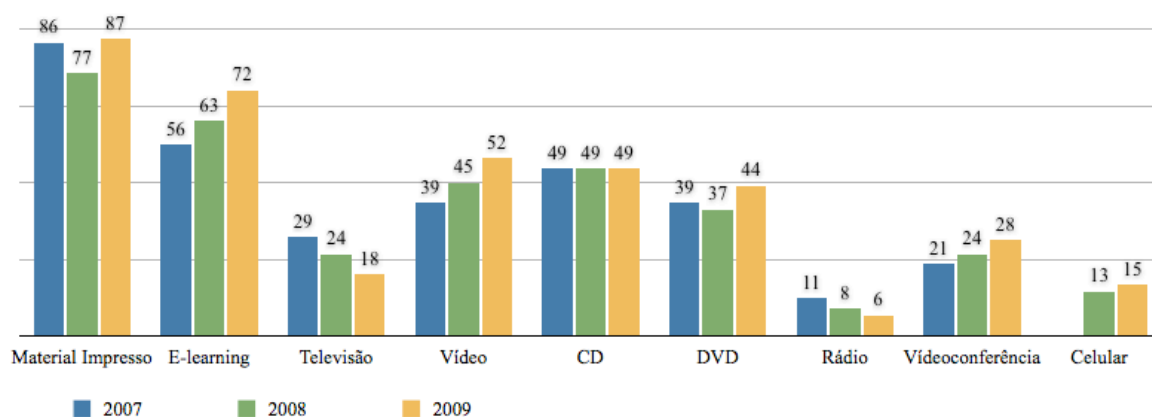


Gráfico 11 – Mídias mais usadas na EaD.

Fonte: Elaborado pela autora tendo como base o Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância 2007 - 2008 (ABRAED) e Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED, 2010).

Como pode ser visto, prevalece na EaD, desde 2007, o uso de material impresso, seguido do avanço do *e-learning*, ou seja, a utilização da Internet no processo ensino-aprendizagem. O telefone celular não foi pesquisado em 2007 e seu uso tem registrado um aumento, seguido da queda da audiência do rádio e da televisão.

Toschi (2004) defende que falar de EaD hoje significa incluir diferentes mídias, conforme mostra o Gráfico 11. Todavia, a autora ressalta que a Internet criou um novo momento para a EaD, pois “incluir todas as mídias, com diferentes processos comunicativos. Inclui, tanto a comunicação ‘um para um’, como a do telefone, como a de ‘um para todos’, como a televisão ou a de ‘todos para todos’ (*e-mails, chats, Fóruns, lista de discussão, etc*)” (TOSCHI, 2004, p. 92).

O avanço do *e-learning* e da EaD no ensino superior traz, também, desafios e necessidade de investimento público, pois como afirma a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 2012), precisamos de investimentos nos meios tecnológicos, ampliando e capilarizando a Internet de banda larga em todo território nacional.

Assim como ocorre com o ensino presencial, a EaD tem demonstrado um franco crescimento no Brasil, principalmente a partir da década de 2000. “A atual configuração do ensino superior demonstra que a modalidade de EaD é a possibilidade mais viável para atingir o grande número de pessoas que querem e necessitam de um curso superior” (CARVALHO; SCORTEGAGNA; SPANHOL, 2011, p. 295). Mas, para isso, precisamos ofertar e garantir a sua qualidade na oferta, assim como a permanência do estudante, com políticas públicas que

garantam maior efetividade, superando os moldes das políticas educacionais compensatórias, investindo mais no progresso social.

Em um Estado de inspiração neoliberal as ações e estratégias sociais governamentais incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social. Tais ações não têm o poder – e frequentemente, não se propõem a – de alterar as relações estabelecidas na sociedade (HOFLING, 2001, p. 39).

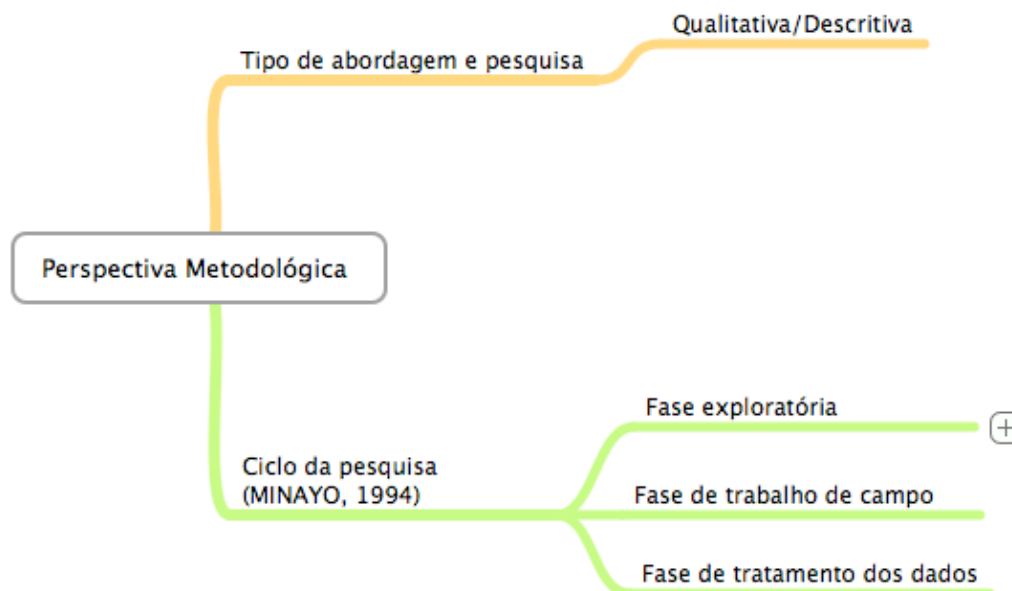
Após apresentar o referencial teórico que serve como lente e suporte de análise do objeto em estudo nesse trabalho e a caracterização da EaD no ensino superior no Brasil, no próximo Capítulo apresentamos a metodologia e o caminho da pesquisa realizada, seus instrumentos e método de análise dos dados.

CAPÍTULO 3 METODOLOGIA

A pesquisa científica exige criatividade, disciplina, organização e modéstia, baseando-se no confronto permanente entre o possível e o impossível, entre o conhecimento e a ignorância. Nenhuma pesquisa é totalmente controlável, com início, meio e fim previsíveis. A pesquisa é um processo em que é impossível prever todas as etapas. O pesquisador está sempre em estado de tensão porque sabe que seu conhecimento é parcial e limitado – o "possível" para ele (GOLDENBERG, 2004, p. 13).

Partindo da premissa de que toda pesquisa não é totalmente controlável, mas considerando as exigências do rigor metodológico, construímos esta pesquisa a partir de caminhos já traçados e utilizados por outros autores (MINAYO, 1994 e 2005; BOGDAN, BIKLEN, 1994; DUARTE, 2002 e 2004), visando a oferecer maior confiabilidade aos resultados.

Neste Capítulo apresentamos os referenciais teóricos e conceituais que fundamentam a perspectiva metodológica do trabalho, iniciando com a abordagem de pesquisa, para posteriormente apresentar os caminhos percorridos, universo e amostragem, instrumentos de coleta de dados e, para finalizar, faz-se uma reflexão sobre o modo como os dados foram analisados, conforme Mapa conceitual 4.



Mapa conceitual 4 – Perspectiva Metodológica.
Fonte: Elaborado pela autora.

3.1 Tipo de abordagem e pesquisa

Esta pesquisa tem uma abordagem qualitativa³⁶, usando de procedimentos descritivos, que proporcionam a análise dos dados, pois nossa finalidade não é classificar, numerar ou medir os dados obtidos e, sim, mapear o campo para permitir interpretar, descrever e comparar (MARTINS, 2008).

Bogdan e Biklen (1994) ressaltam que a utilização da abordagem qualitativa na coleta de dados é descritiva e que os investigadores analisam os dados em toda sua riqueza, em forma de palavras ou imagens. Segundo estes autores, os resultados descritos da investigação contêm citações feitas a partir dos próprios dados coletados, para ilustrar e substanciar a apresentação. Bell (2008) complementa destacando que os investigadores que adotam a abordagem qualitativa estão mais preocupados em entender as percepções que os indivíduos têm do mundo e do fato pesquisado.

Na abordagem qualitativa, outras características são importantes, no que diz respeito ao investigador: ele busca as informações no ambiente natural, ou seja, na fonte direta no campo de pesquisa; tem muito interesse no processo para chegar a um resultado; fica interessado no modo como diferentes atores percebem o objeto em estudo e dão sentido a ele. Além disso, o investigador tende a analisar os dados de forma indutiva, recolhendo dados individuais para analisá-los como um funil, ou seja, as coisas estão abertas no início e vão se tornando mais fechadas e específicas no fim (BOGDAN; BIKLEN, 1994).

Creswell (2010, p. 236) descreve a abordagem qualitativa sob a mesma ótica:

A pesquisa ocorre no ambiente natural, baseia-se no pesquisador como instrumento para a coleta de dados, emprega múltiplos métodos de coleta de dados, é indutiva, é baseada nos significados dos participantes, é emergente, frequentemente envolve o uso de uma lente teórica, é interpretativa.

Ao optar por uma pesquisa nesses moldes, o pesquisador, tão logo escolha o fenômeno que pretende estudar, deve fazer um recorte temporal espacial para um melhor desenvolvimento do trabalho (MARTINS, 2008).

O fenômeno escolhido para esta proposta de pesquisa está voltado para a capacidade do Estado em formular e implementar as políticas públicas de EaD. Assim, como recorte espacial, propomos a análise da arquitetura institucional dos órgãos estatais de gestão,

³⁶ Apesar de fazer uso de alguns dados quantitativos para complementar as informações e melhor compreendê-las.

acompanhamento e avaliação da EaD a partir dos documentos legais e normativos que envolvem esses órgãos ou suas atividades circunscritos ao período 1996-2012, e, também, da visão de seus atores de alto escalão. O período de análise dos documentos legais e normativos foi definido com uma amplitude maior para que pudesse ser analisada a história e a trajetória do processo de formulação e implementação da EaD no país e sua relação com as atuais ações, programas e políticas.

Cabe ressaltar que a definição da análise da atual arquitetura institucional foi realizada com o propósito de ter uma probabilidade maior de acesso aos atores envolvidos e de poder verificar a atual capacidade do Estado na área.

Assim, o ambiente natural observado e tido como *locus* de investigação foram os órgãos estatais que atuam no acompanhamento, gestão e avaliação das políticas públicas de EaD, ou seja, que atuam na sua elaboração e formulação, bem como em sua gestão de implementação pelas instituições de ensino superior que atuam na área da EaD (MEC, CAPES, INEP, Fórum de Coordenadores UAB e CONAES).

A pesquisa teve natureza empírica, com suporte teórico multidisciplinar, e usou como lente a triangulação teórica entre as abordagens de capacidades do Estado, institucionalismo e política pública, numa interface em que simultaneamente as variáveis podem pertencer a duas ou até mesmo às três abordagens.

Ressalta-se que em pesquisas empíricas faz-se necessário a formulação de um quadro teórico conceitual para permitir visualizar as escolhas sobre a metodologia de coleta de dados. A formulação deste quadro conceitual consiste em pesquisa bibliográfica, identificação do problema dentro do quadro teórico de referência, com variáveis claras e bem definidas (DENCKER; VIÁ, 2001). Sendo assim, faz-se mister explicitar o Quadro 5, que contempla as categorias, variáveis teóricas e subvariáveis de campo da pesquisa que nortearam a elaboração dos instrumentos de coleta de dados e suas análises.

ABORDAGENS	CATEGORIAS	VARIÁVEIS (TEÓRICAS)	SUBVARIÁVEIS (CAMPO)	ÊNFASE
Interface entre Capacidades do Estado, Institucionalismo e Política Pública	Formulação	Dependência da trajetória	Trajectoria histórica e legal da EaD no Brasil Restrições formais	Arquitetura institucional
		Escolhas e mudanças institucionais	Marcos e escolhas expressos na legislação, história e referências bibliográficas sobre EaD	
	Organização burocrática do Estado na área da EaD	Estrutura e Organização Grau de profissionalização Promoção da atividade pública com o interesse público	Órgãos Governamentais: Organização, Estrutura hierárquica e Atividades fim Cargo, formação, vinculação ao cargo e tempo no cargo dos atores Qualificação dos agentes implementadores/executores Investimento na capacidade política dos atores dos órgãos centrais da EaD – formação e capacitação Organização burocrática: facilitadores e entraves dos cargos ocupados e suas ações; restrições informais Interação com a sociedade	
	Coordenação e coerência	Ação coordenada entre os diversos atores e órgãos centrais de regulação	Desenvolvimento de atividades coletivas entre os órgãos centrais. Tomadas de decisão coletivas. Relação de dependência entre os órgãos. Articulação coletiva de ações combinadas pelos órgãos por múltiplos atores	
	Estabilidade	Permanência das políticas	Capacidade de continuidade das políticas de EaD ao longo do tempo Capacidade para oferecer condições para que sejam incorporadas as políticas de EaD pelas IES Manutenção ou não da política de EaD para além do mandato dos cargos ocupados nos órgãos centrais	
	Adaptabilidade	Ajuste das falhas	Capacidade de adaptação rápida frente à alteração da política Capacidade de criar e propor alternativas visando superar falhas na política Dificuldades e correções de processo	

Quadro 5 – Categorias, variáveis e subvariáveis da pesquisa.

Fonte: Elaborado pela autora.

3.2 O caminho da pesquisa

O caminho da pesquisa foi seguido a partir do ciclo de pesquisa defendido por Minayo (1994), levando em conta três fases: exploratória, trabalho de campo e tratamento do material.

3.2.1 Fase exploratória

A fase exploratória busca refletir sobre o objeto em estudo, teorias pertinentes a ele, definir metodologia e estratégias que serão utilizadas para o desenvolvimento do trabalho de campo.

Esta fase foi constituída pelos momentos, caracterizados a seguir:

- Realização das disciplinas do doutorado: em um ano, aproximadamente, cursamos todas as disciplinas previstas que contribuiriam para a reflexão do objeto em estudo, principalmente no que se refere ao papel do Estado, políticas sociais, institucionalismo e análise de políticas públicas. As provas e trabalhos finais de cada disciplina permitiram refletir e relacionar as teorias com o objeto de estudo, estabelecendo, buscando e definindo as abordagens e dimensões teóricas que servem como lente, suporte e compreensão do objeto de pesquisa desse trabalho.
- Levantamento de rede (ver Apêndice A) na busca de um ego focal (DUARTE, 2004): realizamos, inicialmente, entrevistas na CAPES e no MEC, com o objetivo de ouvir os principais atores envolvidos com a EaD no contexto dos órgãos centrais de sua gestão e organização. Essa etapa foi fundamental para tomada de decisão dos encaminhamentos da pesquisa a partir das necessidades apontadas pelos entrevistados, e das percepções que ofereceram acerca do tema.
- Levantamento das pesquisas e produções sobre o tema: fizemos um levantamento bibliográfico e documental, proporcionando visualizar as pesquisas já realizadas, as tendências das produções e as problematizações ainda decorrentes, expressas nas considerações iniciais deste trabalho, as quais contribuíram para a delimitação da pesquisa e sua trajetória.
- Levantamento documental: foi realizado um levantamento inicial dos documentos disponíveis sobre a política pública da EaD, legislação e normatizações, para construir inicialmente sua trajetória histórica e política no Brasil, e, assim, compreender seus meandros, escolhas e marcos. Ter essa compreensão nessa fase foi de extrema importância para a definição do problema de pesquisa e dos pressupostos teóricos

necessários para sua compreensão e análise. Posteriormente à coleta de dados, retomamos esse material produzido para ressignificá-lo e ampliá-lo à luz de novas informações e reflexões.

- Recorte da pesquisa: definimos o problema, metodologia e instrumentos de coleta de dados.
- Construção teórica do trabalho: a pesquisa bibliográfica corresponde a uma das etapas essenciais para o trabalho científico, tendo, pois, influência em todas as outras etapas.

Lima e Mioto (2007) caracterizam a pesquisa bibliográfica como um procedimento metodológico, ou seja, pressupõe os caminhos que se escolhe percorrer durante a realização da pesquisa. De acordo com as autoras, existem três etapas fundamentais na pesquisa bibliográfica: a primeira delas é o levantamento do material bibliográfico, que compreende “a classificação do material selecionado como fonte de pesquisa, como por exemplo: livros, coletânea de textos, teses e dissertações, periódicos” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 42). A segunda etapa refere-se ao teste do instrumento para levantamento das informações:

[...] selecionado o material bibliográfico e construído o instrumento para monitorar as leituras, essa etapa permite o levantamento das informações. Para validar o instrumento construído, é importante realizar um teste, com algumas das obras selecionadas, que possibilite avaliar a eficiência do roteiro de leitura de modo a ampliar seus campos de investigação, caso as questões não estejam suficientemente claras (LIMA; MIOTO, 2007, p. 43).

Cumpridas essas duas etapas, passa-se para a terceira, a do levantamento das informações.

Nela detalha-se todo o percurso e o trabalho despendido na busca pelas fontes bibliográficas. Nela o pesquisador apresenta o resumo da busca empreendida para localizar as obras a serem pesquisadas, assim como apresenta a forma que o material selecionado foi adquirido (LIMA; MIOTO, 2007, p. 43).

A proposta foi fazer inicialmente um levantamento das produções e pesquisas realizadas na área, considerando as palavras-chave: políticas públicas, políticas do ensino superior, capacidade do Estado, educação a distância; política pública de EaD. Posteriormente, foram feitas: pesquisa bibliográfica em meios impresso e eletrônico que se encaixasse nas abordagens teóricas estabelecidas (capacidade do Estado, institucionalismo e políticas públicas); pesquisa sobre a EaD e a política educacional no Brasil; levantamento dos dados estatísticos que envolvem a educação superior e a EaD no Brasil; e pesquisa sobre a história e trajetória da EaD no Brasil. Após o levantamento das pesquisas, foram feitos

fichamentos, a análise do material e a escrita do referencial teórico da tese, expressos nos Capítulos 1 e 2.

Foi utilizada também a pesquisa documental, em que o pesquisador não exerce tanta influência pessoal ao analisá-los. O material examinado constituiu-se de dois tipos considerados como fontes documentais:

a) aquelas representativas das políticas nacionais para a EaD, ou seja, documentos normativos com *status* de lei, decretos, portarias e resoluções;

b) aquelas representativas dos órgãos governamentais que atuam na EaD, quer sejam documentos orientadores, quer sejam documentos institucionais relevantes para a pesquisa (que trouxeram ideias, concepções e ações – relatórios de gestão, cartas, programas, planos e outros). Esses documentos foram adquiridos de várias formas: por meio de solicitação através de visita presencial, por meio do *site* oficial do órgão, em *site* de busca na Internet ou através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC)³⁷.

Para a análise dos documentos foi utilizada a leitura exploratória, orientada pela referência à EaD no ensino superior. A partir de sua localização nos textos que foram analisados, procurou-se perceber ideias, concepções, ações e definições, os atores envolvidos, as mudanças ocorridas, os marcos e os interesses.

No próximo item expomos a constituição do *locus* de investigação, os sujeitos estabelecidos, instrumentos de coleta de dados utilizados e, no item posterior o caminho da análise dos dados coletados.

3.2.2 Fase de trabalho de campo

A segunda fase da pesquisa, conforme classificação de Minayo (1994), tida como trabalho de campo, é a fase em que as técnicas de coleta de dados são combinadas. Aqui realizamos as entrevistas com os atores definidos e explicitados na sequência desta seção.

Como já mencionado, a pesquisa é bibliográfica, documental e empírica, numa abordagem qualitativa. Foram consideradas fontes primárias e secundárias (pesquisas já realizadas sobre algum dos elementos pesquisados para complementação da sua caracterização).

Os instrumentos de coleta de dados foram:

- pesquisa bibliográfica em meio eletrônico e impresso (levantamento em pesquisas,

³⁷ Sistema criado pelo Governo Federal com o propósito de permitir que qualquer pessoa encaminhe pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal

teses, dissertações, revistas científicas, artigos de eventos científicos, livros e outros);

- pesquisa documental representativa da legislação nacional de EaD, dos órgãos governamentais e de acompanhamento pesquisados; pesquisa em documentos normativos;
- entrevistas semiestruturadas e audiogravadas com os atores/sujeitos definidos na amostragem, presenciais ou por ferramenta virtual, conforme disponibilidade do entrevistado;

Duarte (2002) enfatiza que a definição dos critérios para a seleção dos sujeitos que vão compor o universo de pesquisa é primordial, porque interfere na qualidade das informações com as quais será feita a análise para a compreensão mais ampla do problema definido. Por isso, é importante descrever e delimitar os campos de pesquisa, bem como os sujeitos, pelo seu grau de representatividade no grupo social em estudo.

Bogdan e Biklen (1994) enfatizam algumas diferenças entre a abordagem qualitativa e quantitativa, e dentre elas, sobre a lógica do processo de amostragem. A abordagem qualitativa, no caso desta pesquisa, preocupa-se com amostragens pequenas não representativas, enquanto que a abordagem quantitativa foca grandes amostragens que possibilitem generalizações para todo o universo.

Dessa forma, o universo da pesquisa proposta neste projeto foi definido a partir das características atuais da EaD no ensino superior no Brasil, considerando suas frentes de atuação no acompanhamento, gestão e avaliação, para comparar as práticas-ações na visão de seus atores diretamente envolvidos (por meio de entrevista) e melhor compreender o papel do Estado mediante a legislação da EaD, das escolhas e regras sobre o processo de formulação e implementação da política de EaD.

O universo da pesquisa, então, definido *a priori* foram os órgãos de atuação no ensino superior e que atuam diretamente com a EaD, além do órgão que atuou até 2010 (SEED) no período de sua última gestão, de 2007 a 2010. O critério, então, foi o de selecionar, dentre os órgãos governamentais, os que possuem relação com a educação, ensino superior e EaD. Os atores/sujeitos definidos seguiram o critério da função que ocupam ou ocuparam, ou seja, os gestores de alto escalão em cargos que possuem como função fazer a gestão, o acompanhamento e a avaliação do ensino superior e a distância.

Inicialmente, foi feito um levantamento nos *sites* dos órgãos, verificando os cargos e quais poderiam ter atividade no ensino superior e a distância. Assim, os entrevistados

deveriam ser burocratas ou atores desses órgãos vinculados às diretorias ou coordenações definidas, tendo sido selecionados os seguintes:

- Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES/MEC): Gestores de alto escalão: Diretoria de Supervisão da Educação Superior; Coordenação-Geral de supervisão da Educação a Distância; Diretoria de Regulação da Educação Superior; Coordenação-Geral de Regulação da Educação a Distância. (Previsão de 4 entrevistados).
- Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC): Gestores de alto escalão: Coordenação Geral de Legislação e Normas da Educação Superior (ligada diretamente à Secretaria); Diretoria de Desenvolvimento da Rede de Instituições Federais de Ensino Superior. (Previsão de 2 entrevistados).
- CAPES: Gestores de alto escalão: Diretoria de Educação a Distância; Coordenação Geral de Infraestrutura de Polos e Núcleos; Coordenação-Geral de Articulação Acadêmica; Coordenação-Geral de Supervisão e Fomento; Coordenação-Geral de Política de Tecnologia da Informação. (Previsão de 5 entrevistados).
- INEP: Gestores de alto escalão: Diretoria de Avaliação da Educação Superior; Coordenação-Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior; Coordenação-Geral do Enade, Coordenação-Geral do Censo da Educação Superior. (Previsão de 4 entrevistados).
- Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC): Secretário de Educação a Distância, de 2007 a 2010; Diretor de Regulação e Supervisão em Educação a Distância (2010) ou Coordenador de Regulação e Supervisão (2010); e Coordenadora-Geral de Capacitação e Formação em Educação a Distância (2009). (Previsão de 3 entrevistados).

Foram, então, selecionados um total de 18 entrevistados.

A escolha dos entrevistados, por serem funcionários de alto escalão, que participaram ou participam da gestão das políticas de EaD no país, foi realizada a fim de levantar a visão e percepção que têm a respeito das categorias de análise teóricas e empíricas definidas *a priori* (conforme já exposto no Quadro 5) e a aplicabilidade das políticas para o setor. Evans (2004) afirma que, mesmo se os burocratas ou atores envolvidos fizerem avaliações tendenciosas nas entrevistas, os vieses e os autointeresses são importantes para a compreensão de como os papéis e as ações emergem e declinam.

Assim, a pesquisa empírica envolveu a coleta de documentos para análise, conforme dito anteriormente, e entrevistas semiestruturadas e audiogravadas com os burocratas e atores envolvidos com a gestão, acompanhamento e avaliação da EaD.

Com relação às entrevistas, Duarte (2004) pontua que devem ser consideradas como um trabalho, e não como um bate-papo informal, e por isso demandam preparo teórico e competência técnica por parte do pesquisador.

A realização de uma boa entrevista exige: a) que o pesquisador tenha muito bem definidos os objetivos de sua pesquisa (e introjetados – não é suficiente que eles estejam bem definidos apenas “no papel”); b) que ele conheça, com alguma profundidade, o contexto em que pretende realizar sua investigação (a experiência pessoal, conversas com pessoas que participam daquele universo – egos focais/informantes privilegiados –, leitura de estudos precedentes e uma cuidadosa revisão bibliográfica são requisitos fundamentais para a entrada do pesquisador no campo); c) a introjeção, pelo entrevistador, do roteiro da entrevista (fazer uma entrevista “não-válida” com o roteiro é fundamental para evitar “engasgos” no momento da realização das entrevistas válidas); d) segurança e auto-confiança; e) algum nível de informalidade, sem jamais perder de vista os objetivos que levaram a buscar aquele sujeito específico como fonte de material empírico para sua investigação (DUARTE, 2004, p. 216).

Para a fase do trabalho de campo foram elaboradas, então, as entrevistas semiestruturadas e realizadas duas entrevistas teste para verificar aspectos como: quantidade de perguntas, tempo gasto, compreensão e relevância. As entrevistas teste foram realizadas com profissionais que atuaram em frentes de trabalho com a EaD e indicaram tão somente que acharam o tempo longo em função de um número elevado de perguntas. Constatamos que, apesar dessa ressalva, eram necessárias todas as perguntas para clareamento sobre os temas. Com isso, tivemos o cuidado em informar no agendamento que a entrevista tinha duração de aproximadamente uma hora ou mais.

Uma das nossas preocupações em realizar entrevistas nos órgãos governamentais foi justamente o acesso aos atores e disponibilidade dos mesmos para tal. Confessamos que essa tarefa não foi fácil e demandou muito esforço no processo de pesquisa, necessitando, inclusive, rever a proposta inicial de entrevistados e lidar com as possibilidades impostas. Esse fato demonstrou claramente o que foi citado anteriormente no processo de pesquisa: saber lidar com confronto permanente entre o ideal e o possível³⁸.

³⁸ Tivemos o cuidado frequente em fazer sempre o contato presencialmente ou por telefone, depois enviamos um *e-mail* com o convite para fazer parte da pesquisa como entrevistado, anexando os arquivos do resumo da pesquisa e a declaração da Universidade Federal do Rio de Janeiro de que a pesquisadora já havia passado por qualificação, estava regularmente matriculada e em fase de coleta de dados. Aguardávamos a resposta e, caso não a obtivéssemos, fazíamos novamente o contato via telefone e negociávamos uma data, até fechar ou não o agendamento.

Um outro cuidado na pesquisa diz respeito à preservação da identidade do entrevistado. É importante explicitar, nesta tese, os órgãos aos quais os dados levantados se referem, pois fazem parte da arquitetura institucional da área. Assim, de cada diretoria ou coordenação foram entrevistados membros que os compõem e não necessariamente o que ocupa o cargo propriamente dito. Sempre nos dispusemos a entrevistar o ocupante do cargo definido *a priori*, secretário(a), direção, chefe de gabinete, assessor(a) direto(a), coordenação-geral, coordenação ou gestor(a) da área. Por isso, nomeamos cada ator ou burocrata entrevistado como “Entrevistado”, no masculino, para generalizar. Mas, como precisamos expor a qual órgão está vinculado(a), a forma encontrada de exposição a cada entrevistado foi o uso da palavra “Entrevistado”, acompanhada do nome do órgão que faz parte e de uma letra em ordem alfabética que o especifica.

O primeiro órgão pesquisado foi o que atua diretamente com a gestão da EaD pública, a CAPES. Deve-se salientar que, na CAPES, o processo de pesquisa foi dentro do cronograma inicial, com acolhimento e presteza no agendamento. Estava prevista a entrevista na direção e nas quatro coordenações. Mas, ao agendar, verificamos que uma das coordenações havia sido extinta, estando ainda em processo de reorganização. Mesmo assim, das cinco entrevistas previstas, realizamos seis, visto que acrescentamos a direção e dois gestores de coordenação.

À medida que a pesquisa se desenvolveu num processo de abertura e num movimento constante das estratégias, de forma não linear, constatamos durante as entrevistas junto à CAPES, a presença de um órgão colegiado que tem atuado de forma efetiva e contributiva junto às atividades, definições e encaminhamentos das atividades desenvolvidas na área: o Fórum de Coordenadores UAB. Por conseguinte, incluímos uma entrevista presencial com um membro do Fórum e uma entrevista em forma de questionário via *e-mail*, com outro membro, conforme sua disponibilidade. Por isso, incluímos mais duas entrevistas além da amostragem inicial.

Posteriormente, agendamos entrevista com o Secretário de Educação a Distância da SEED e com uma coordenação-geral (os quais autorizaram a utilização de suas identidades na pesquisa e por isso descrevemos os cargos). Não conseguimos o acesso e nem o contato com outras coordenações, sendo que uma delas não se disponibilizou a participar da entrevista. Assim, dos três entrevistados previstos, realizamos duas entrevistas.

Tentamos começar o agendamento junto aos órgãos do MEC. Tivemos muita dificuldade de acesso e disponibilidade, passando, assim, as entrevistas para o INEP. Após alguma dificuldade inicial no agendamento, não houve disponibilidade da Coordenação-

Geral do Censo do Ensino Superior, mas posteriormente conseguimos agendar com um gestor da mesma.

A Coordenação-Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior não se disponibilizou a participar da entrevista. Com isso, agendamos sem maiores dificuldades e disponibilidade com um gestor da Diretoria de Avaliação da Educação Superior e com um gestor da Coordenação-Geral do Enade. Assim, das quatro entrevistas previstas a serem realizadas no INEP, conseguimos realizar três. Durante as entrevistas destacou-se o papel da CONAES no desenvolvimento das ações e tomadas de decisão em várias frentes de trabalho no ensino superior pelo INEP. Logo, considerando a CONAES um órgão colegiado, conseguimos agendar uma entrevista com um membro via *skype* e uma entrevista a outro membro em forma de questionário via *e-mail*, totalizando duas entrevistas com atores desse órgão colegiado.

O acesso ao MEC para uma pesquisa de doutorado mostrou-se difícil, a começar pela disponibilidade dos atores e atendimento. Iniciamos pelo contato com a SERES, por meio da Diretoria de Supervisão do Ensino Superior, a qual disponibilizou para entrevista gestores das Coordenações-Gerais de supervisão do ensino superior e do ensino superior a distância. Com essa diretoria não tivemos dificuldade de agendamento.

Ainda na SERES, entramos em contato com a Diretoria de Regulação do Ensino Superior, mas não logramos a realização de entrevistas³⁹. Lamentamos a falta de disponibilidade, pois essa diretoria, juntamente com a da supervisão, são as únicas do MEC que possuem uma coordenação diretamente relacionada com a EaD. Em resumo, das quatro entrevistas previstas neste órgão, realizamos duas junto às Coordenações-Gerais de Ensino Superior e do Ensino Superior a Distância.

Fizemos o contato por telefone com o Chefe de Gabinete da Secretaria de Educação Superior (SESU), apresentando a pesquisa e as intenções. O mesmo solicitou o envio de um *e-mail* com os dados da pesquisa. Após várias tentativas de contato, o Chefe de Gabinete, por telefone (não quis responder por *e-mail*), argumentou que a pesquisa não possui relação alguma com essa Secretaria, conforme parecer do Secretário, não disponibilizando gestores de nenhuma direção ou coordenação para ser entrevistado⁴⁰. Por fim, resolvemos entrar em

³⁹ Este foi um local de grande dificuldade de acesso e contato. Foram vários telefonemas e tentativas de agendamento. Sem resposta para o agendamento, tentamos por meio de visita no local o contato com uma Coordenação-Geral para o agendamento. Mas, nunca obtivemos resposta.

⁴⁰ Esse argumento foi uma surpresa, afinal estamos estudando o ensino superior a distância. Infelizmente, tivemos que lidar com essa realidade novamente: da falta de disponibilidade de atores de um órgão público em prestar informações públicas à comunidade científica e social.

contato por telefone com a Secretaria de Educação Básica (SEB), após a frustração da indisponibilidade de uma Diretoria da SERES e da SESU, para verificar se essa Secretaria desenvolvia alguma atividade de formação continuada ou a distância de professores e se algum coordenador ou diretoria poderia participar da pesquisa. Prontamente foi-nos solicitado o envio do *e-mail* para a Diretoria de apoio à Gestão Educacional⁴¹ e, no mesmo dia, obtivemos a resposta afirmativa de um gestor agendando o dia e horário da entrevista. Assim, na SEB realizamos uma entrevista.

Assim, o Quadro 6 representa a quantidade de gestores entrevistados⁴² e os órgãos participantes:

ÓRGÃO	CARGOS DOS PARTICIPANTES	QUANTIDADE PREVISTA	QUANTIDADE ENTREVISTADA
SESU/MEC	-----	02	00
SERES/MEC	Coordenação-Geral de supervisão da Educação a Distância (01 gestor) Coordenação-Geral de supervisão do ensino superior (01 gestor)	04	02
SEB/MEC	Diretoria de apoio à Gestão Educacional (01 gestor)	00	01
SEED/MEC (entre 2007 e 2010)	Secretário de Educação a distância (01 gestor) Coordenação-Geral de Capacitação e Formação em Educação a Distância (01 gestor).	03	02
CAPES	Diretoria de Educação a Distância (01 gestor) Coordenação-Geral de inovação em ensino a Distância (01 gestor) Coordenação-Geral de programas e cursos em ensino a distância (02 gestores) Coordenação-Geral de Supervisão e Fomento (02 gestores)	05	06
Fórum de Coordenadores UAB	Membros do Fórum (02 membros)	00	02
INEP	Diretoria de Avaliação da Educação Superior (01 gestor) Coordenação-Geral do Enade (01 gestor) Coordenação- Geral do Censo da Educação Superior (01 gestor)	04	03
CONAES- Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior	Membros da CONAES (02 membros)	00	02
Total de entrevistados:		18	18

Quadro 6 – Entrevistados e órgãos participantes.

Fonte: Elaborado pela autora.

⁴¹ Essa diretoria é responsável por acompanhar a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e Política Nacional de Formação de Profissionais do magistério da educação básica.

⁴² As audiografações das entrevistas foram todas transcritas de forma completa e literal para análise. Optamos por realizar a revisão das transcrições retirando apenas os vícios de linguagem, preservando o conteúdo, para manter a integridade da fala do entrevistado.

Por conseguinte, após o levantamento bibliográfico, a definição dos pressupostos teóricos, o aprofundamento e análise dos documentos legais e normativos estudados e das entrevistas finalizadas, passamos para a próxima fase defendida por Minayo (1994), a fase do tratamento, análise e interpretação dos dados.

3.2.3 Fase de tratamento dos dados

A última fase, conhecida como tratamento dos dados, seguiu um caminho de idas e vindas, justamente para melhor compreensão das evidências obtidas, ou seja, foi seguido um tratamento que melhor interpretasse os dados empíricos, bibliográficos e documentais levantados e explicitados a seguir, com maior aprofundamento.

Neste momento procuramos estabelecer articulações entre os dados e os referenciais teóricos de pesquisa, respondendo às questões da pesquisa com base em seus objetivos. Assim, promovemos relações entre o concreto e o abstrato, o geral e o particular, a teoria e a prática (MINAYO, 1994, p. 79).

O tratamento dos dados é considerado nesta pesquisa como o modo de trabalho realizado por esta pesquisadora para compreender os conteúdos dos dados obtidos. A análise é a forma como se organizam os dados para que se possa retirar deles o problema proposto para a investigação, e a interpretação é a procura de sentido mais amplo dos seus significados ao fazer a sua ligação a outros conhecimentos obtidos anteriormente (GIL, 1999).

No que se refere à elaboração e construção das categorias de coleta e análise dos dados, Magalhães e Stoer (2007) defendem que se construa categorias *a priori* que subsidiem a construção dos instrumentos de coleta de dados, e se complemente ou altere categorias *a posteriori*, resultantes dos dados coletados.

Inicialmente, para maior clareza das categorias que poderiam ser estabelecidas, a análise dos dados teve como previsão uma leitura que contemplasse a teoria abordada no referencial teórico a respeito da capacidade do Estado, para relacioná-la com os dados coletados e verificar os elementos que fortalecem e limitam a sua capacidade em seu processo de formulação e implementação da política de EaD. Então, conforme o Quadro 6, apresentado anteriormente, definimos as categorias *a priori* e, depois de realizadas as entrevistas, o levantamento documental e bibliográfico, analisamos os dados para organizar a forma de exposição dos mesmos nesse trabalho, re-categorizando.

Para a análise dos dados fizemos uso do que Minayo (2005) intitula de triangulação de dados, um conceito que vem do interacionismo simbólico e significa a combinação e o cruzamento de múltiplas fontes de dados, advindas de uma variedade de técnicas de coleta de dados e na visão de vários informantes.

A análise por triangulação é uma dinâmica de investigação que condiz com esse trabalho, porque integra a análise das estruturas, processos e relações estabelecidas na implementação das ações e visões que os diferentes atores dos órgãos pesquisados constroem sobre a EaD: seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e estratégias, fazendo dele um construto específico (MINAYO, 2005).

Para tal, a utilização dos instrumentos de coleta de dados em sua análise foi feita de forma interativa, para aludir a inferências e à detecção das lógicas e racionalidades.

Assim, a análise e o tratamento foram conduzidos a partir dos dados coletados por meio da pesquisa documental e bibliográfica, sendo estes confrontados com as respostas às entrevistas realizadas sobre as percepções dos atores dos órgãos pesquisados. Foi feita a combinação e o cruzamento de múltiplos pontos de vista, seja por meio de entrevistas ou por textos dos documentos analisados, fazendo a ordenação, classificação e análise de seus conteúdos para posterior categorização, conforme indicado na Figura 1.

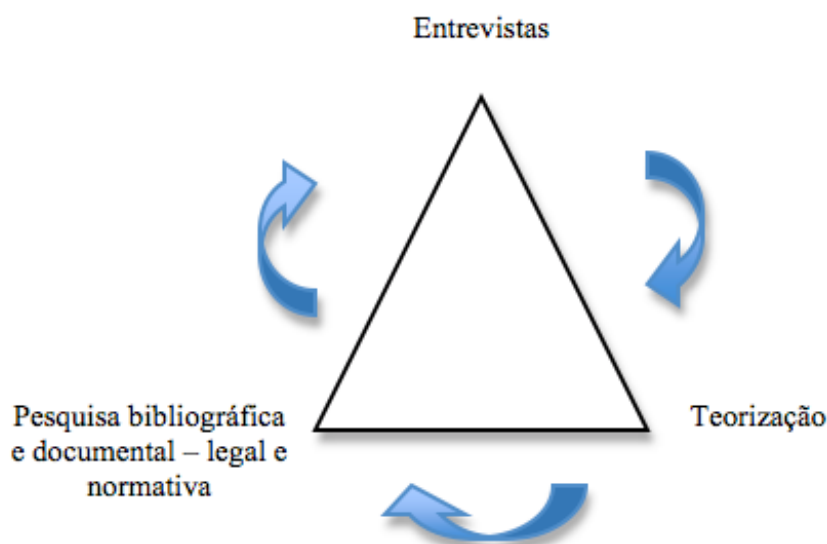


Figura 1 – Triangulação dos dados coletados.
Fonte: Figura elaborada pela autora.

Vale considerar que a categorização, análise e tratamento dos dados foi feita considerando os resultados combinativos e contraditórios da realidade levantada por meio do cruzamento entre as entrevistas junto aos diferentes órgãos, legislação, documentos

normativos/relatórios dos órgãos pesquisados e políticas públicas de EaD, à luz do quadro das capacidades do Estado, das políticas públicas e do institucionalismo. Foram, portanto, realizados a comparação, o contraste e a ordenação dos dados mediados entre a teorização e a informação observada.

Para isso, começamos fazendo a análise e o tratamento dos dados documentais, por meio das seguintes estratégias: revisão, complementação e análise da trajetória política e legal da EaD no Brasil, observando a estabilidade e adaptabilidade das políticas; fichamento e análise dos novos documentos selecionados e adquiridos ao longo das visitas junto aos órgãos quando foram realizadas as entrevistas; caracterização dos órgãos pesquisados observando a organização burocrática.

Posteriormente, utilizamos a técnica de análise qualitativa das respostas dos entrevistados integralmente transcritas, adaptando as estratégias de Nicolaci-da-Costa (2004):

- Análise intra-sujeitos: as respostas de cada um dos sujeitos entrevistados foram analisadas como um único conjunto para interpretar possíveis conflitos de percepção, centralidade da percepção e contradições, relações com as categorias *a priori*, (mas com abertura para que na centralidade da percepção pudessem estabelecer novas categorias), como respostas inconsistentes.
- Realizamos comparações inter-sujeitos por órgão entrevistado, reunindo as respostas de todos a cada uma das perguntas e posteriormente entre todos os órgãos. Essa estratégia ajudou a perceber as tendências centrais das respostas dadas pelo grupo, possibilitando fazer o levantamento das categorias *a posteriori*.

As duas estratégias não foram lineares, uma vez que retornamos às análises da primeira estratégia, precedida do retorno às análises da segunda, retornando à primeira, num movimento em espiral, sempre que necessário, fazendo uso da mediação entre a teoria, os documentos e as respostas analisadas, dentro do tratamento e triangulação dos dados.

Podemos dizer que o processo seguiu o que Alves-Mazzotti e Gewandsznajder (1999) definem como processo de “sintonia fina”, numa espiral, de modo que o pesquisador identifica temas e relações, faz interpretação gerando novas questões ou aperfeiçoando as existentes, fazendo com que busque novos dados que verifiquem suas interpretações, faz novas interpretações, por conseguinte busca novos dados, até chegar na análise final.

Por fim, compreendemos que essa última fase do tratamento dos dados defendida por Minayo (1994) contribuiu para compreendê-los, responder às perguntas formuladas e ampliar o conhecimento sobre o assunto pesquisado.

Os próximos Capítulos foram organizados de forma a apresentar os dados coletados, com suas respectivas análises e interpretações, contribuindo para elucidar a proposta do estudo.

CAPÍTULO 4 CAPACIDADES DO ESTADO E POLÍTICA PÚBLICA DO ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL

Este Capítulo reflete sobre aspectos da interface existente entre a capacidade do Estado, o institucionalismo e a política pública do ensino superior a distância, ao apresentar a trajetória histórica da política de EaD, da legislação e dos programas e ações no Brasil na área da EaD no ensino superior ao longo dos últimos três governos democráticos no Brasil. Essa interface permite refletir sobre a arquitetura institucional das escolhas e mudanças feitas, permanência ou não das políticas, além de verificar a capacidade do Estado para manter compromissos, criar novas alternativas, ajustar as falhas ou correções de processo (capacidades de estabilidade e adaptabilidade). Para isso, utilizamos levantamento bibliográfico e documental e percepção dos atores a partir das entrevistas realizadas, tendo como suporte o referencial teórico desenvolvido nos Capítulos 1 e 2.

Assim, o texto está organizado de forma que se possa conhecer, inicialmente, a trajetória histórica da política pública da EaD e, posteriormente, refletir o processo de mudança institucional desta política ao longo de sua trajetória até os dias atuais, analisando a sua capacidade de estabilidade e adaptabilidade.

4.1 Trajetória da política pública da EaD no Brasil: os marcos e as escolhas

Streeck e Thelen (2009), ao tratarem da mudança gradual de políticas públicas como resultado transformador, salientam que o centro de interesse está nas instituições que possuem regras, normas e sanções formalizadas. Neste sentido, para se chegar ao momento em que a política de EaD se transformou em regra e norma formalizada, buscar-se-á, ao desvelarmos sua trajetória (apesar do histórico da EaD já ter sido tratado em outras pesquisas), a compreensão das mudanças ocorridas.

A primeira vez que a EaD ganhou espaço explícito na legislação da educação nacional foi em 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) n. 9.394. Essa foi, sem dúvida, uma mudança significativa. Mas, antes de considerar a LDB de 1996, vale observar como a EaD vinha sendo utilizada.

Moore e Kearsley (2007), dois estudiosos da EaD, afirmam que, embora algumas pessoas pensem que a educação a distância tenha se iniciado com a invenção da Internet, isso é equivocado. A primeira geração ocorreu quando o meio de comunicação era o texto e a

instrução era feita via correspondência⁴³. Para os autores, a EaD evoluiu ao longo de cinco gerações, conforme mostra o Quadro 7.

GERAÇÃO	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS
Primeira geração	Instrução feita via correspondência
Segunda geração	Difusão pelo rádio e televisão
Terceira geração	Universidades abertas
Quarta geração	Interação em tempo real a distância: videoconferência, satélite e rede de computadores
Quinta geração	Ensino e aprendizagem <i>on-line</i> e utilização de ambientes virtuais

Quadro 7 – Gerações de EaD.

Fonte: Elaborado pela autora, tendo como referência Moore e Kearsley (2007).

Nota-se, portanto, que apesar de ter sido regulamentada tardiamente, o Brasil já apresentava experiências que ocorreram anteriormente. Ao se considerar as características da primeira geração no Brasil, Barreto (1999) pontua que o país já possuía cursos de formação técnico-profissional a distância desde 1904. Segundo Alves (2009), o marco de referência oficial é a instalação das Escolas Internacionais naquele ano, nas quais a unidade de ensino estruturada formalmente era filial de uma organização norte-americana existente até hoje. O ensino era por correspondência, com remessa de materiais pelo correio. Os cursos eram voltados para pessoas que estavam em busca de empregos, principalmente nos setores de comércio e serviços, instaurando no país a primeira geração de cursos a distância.

Muito conhecido pela sociedade atual, surge o Instituto Universal Brasileiro em 1939, com a oferta de formação por correspondência em diferentes áreas, a nível técnico, mantendo cursos ainda na primeira geração de EaD. A segunda geração de EaD no Brasil tem início com a rádio educativa fundada por Roquette Pinto, em 1923, antes mesmo do Instituto Universal Brasileiro ofertar por correspondência seus cursos, demonstrando que as duas gerações ocorreram concomitantemente no país. A rádio, pertencente à iniciativa privada, funcionou nas dependências de uma escola superior mantida pelo poder público. Anos depois, em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, após a chegada de Getúlio Vargas ao poder (BARRETO, 1999).

Até então, os assuntos ligados à educação eram tratados pelo Departamento Nacional do Ensino, do Ministério da Justiça (MEC, 2011). Com receio de que a emissora transmitisse

⁴³ Nunes (2009) afirma que a primeira notícia sobre essa modalidade foi o anúncio de aulas por correspondência publicado em 20 de março de 1728, na Gazette de Boston, EUA. As aulas eram oferecidas por Caleb Philips, que enviava as lições todas as semanas para os alunos.

programas subversivos, especialmente pelos revolucionários da década de 1930, a rádio sofreu fortes pressões e, imersa em problemas financeiros, foi doada ao Ministério da Educação e Saúde Pública (ALVES, 2009).

Segundo Dias e Leite (2010), no início da década de 1960, o Movimento de Educação de Base (MEB) desenvolveu o projeto Mobral para a alfabetização de adultos via rádio. Mesmo com essa ação, no limiar do Golpe Militar de 1964, Alves (2009) afirma que a revolução deflagrada abortou grandes iniciativas e o sistema de censura praticamente liquidou a rádio educativa brasileira.

A partir da década de 1970, a educação a distância começa a ganhar mais espaço na educação, por conta do ensino supletivo transmitido pela televisão (BARRETO, 1999). Segundo Dias e Leite (2010), de 1970 até hoje, a TV disseminou-se e, com ela, os telecursos e o uso de videocassete, substituídos por CDs e DVDs, multiplicando o acesso aos conteúdos.

Para atender a essa realidade, surgem os primeiros indícios de uso de ferramentas tecnológicas no ensino a distância, formalizados pela legislação. Em 1971, a LDB n. 5.692 mencionava, no Art. 25, a possibilidade de utilização de mecanismos mediadores, como rádio, televisão e correspondência, em cursos supletivos, com a finalidade de alcançar o maior número de alunos (SAVIANI, 1988). Ainda que não se possa considerar que a LDB promulgada em 1971 tenha oficializado a EaD, ela foi, contudo, um dos primeiros passos para sua regulação.

É interessante lembrar que a LDB de 1971 foi promulgada após a Lei n. 5540/68, que fixava as normas de organização e funcionamento do ensino superior. Para Saviani (1988), esta Lei constitui expressão típica do regime militar pós-1964, expressa por meio da adoção e difusão da ideologia tecnicista e do controle tecnocrático, cujo pressuposto era considerar a educação como uma questão técnica, e não política, com uma maior adoção de ferramentas tecnológicas no ensino.

Quanto à legislação da comunicação da época, coube ao Código Brasileiro de Telecomunicações, mediante o Decreto-Lei n. 236/1967, determinar a obrigatoriedade da transmissão de programas educativos pelas emissoras de radiodifusão, bem como pelas televisões educativas. Pouco mais tarde, segundo Alves (2009), o Ministério das Comunicações baixou uma Portaria definindo o tempo obrigatório e gratuito que as emissoras comerciais deveriam ceder à transmissão de programas educativos. Essa legislação contribuiu para precipitar a inclusão das ferramentas de comunicação na educação supletiva na LDB de 1971, regulamentando seu uso.

Considerando o momento histórico em seu aspecto econômico, Bielschowsky (1995) coloca que o Brasil passou por quatro subperíodos, de 1945 a 1964: de liberalismo e resistência desenvolvimentista (1945-1947), de amadurecimento do desenvolvimentismo (1948-1952), da reafirmação desenvolvimentista (1953-1955) e do auge e crise do desenvolvimentismo (1956-1964). Ressalta-se, aqui, o último subperíodo para a compreensão dos fatores econômicos que precipitaram a mudança da visão sobre a educação na Lei 4.024, de 1961, que fixa as diretrizes e bases da educação nacional. Baseada na organização universal do ensino e na sua ampliação, faz, contudo, a defesa dos interesses elitistas para uma difusão da ideologia tecnicista resguardados pela LDB de 1971 (SAVIANI, 1988).

No quarto subperíodo (1956-1964), a ideologia desenvolvimentista incorporava-se à retórica oficial do governo, e o projeto de industrialização planejada é difundido na literatura econômica brasileira. Esse período desencadeou o denominado “milagre econômico” (1968-1973), fazendo com que a década de 1970 ficasse conhecida como a do “Brasil-Potência”. Caracterizaram o período as elevadas taxas de crescimento do PIB, o acelerado crescimento das exportações brasileiras e a acentuação do processo de concentração de renda pessoal e setorial (BOARATI, 2003). Além disso, houve o esforço governamental para a melhoria da formação de recursos humanos, justificando-se, assim, o modelo tecnicista adotado pela LDB de 1971, voltada para a criação de cursos supletivos e técnicos.

No que se refere à construção da EaD pela política pública educacional, é possível observar que a sua expansão acontece justamente com a ampliação do acesso aos meios de comunicação, como a TV e o rádio (CARVALHO, LIMA E FARIA, 2011).

Até aqui, foram apresentadas, conforme a classificação de Moore e Kearsley (2007), a primeira e a segunda geração da EaD, fundadas, respectivamente, na correspondência postal e no rádio e TV.

Em 1969, foi criada a *British Open University*, da Inglaterra, que repercutiu em todo o mundo, inclusive no Brasil, caracterizando a terceira geração de EaD. A criação dessa universidade aberta foi considerada um acontecimento importante para a EaD, já que inovou ao utilizar meios impressos, televisão e cursos intensivos em períodos de recesso de outras universidades convencionais, produzindo cursos acadêmicos de qualidade e transformando-se num modelo de EaD para outros países (LITWIN, 2001).

Após a criação da *British Open University*, foram criadas, dentre outras, a Universidade Nacional de Educação a Distância da Espanha, em 1972; a Universidade Aberta de Israel, em 1974; a Universidade Aberta da Venezuela e a Universidade Estatal a Distância

da Costa Rica, em 1977; e a Universidade Aberta de Portugal, em 1988 (LITWIN, 2001; GONZÁLES, 2005).

Na mesma época, o Brasil também se mobilizou para a criação de uma universidade aberta, sem sucesso. A primeira proposta para a criação de uma instituição de ensino superior semelhante à da Inglaterra foi apresentada ao Congresso, em 1972 e, apesar do reconhecimento do seu inegável mérito, foi arquivada (ALVES, 2009).

Em 1974, o Projeto de Lei n. 1.878, propôs a criação da Universidade Aberta do Brasil como instituição de ensino superior que ofertaria cursos a distância. O Parecer n. 2.780/1974 concluiu que essa tarefa deveria ser do Ministério da Educação e que, para tanto, fosse criado um grupo de trabalho para elaborar e apresentar o projeto. O grupo não funcionou e o Projeto de Lei foi arquivado. Os atores envolvidos no processo de aprovação da Universidade Aberta no Brasil, nos anos 1970, foram o Executivo, o Congresso Nacional, parlamentares e o Ministério da Educação, em forma de um grupo de trabalho. Assim, o Brasil não logrou aprovar uma universidade aberta no mesmo período/geração que vários outros países, inclusive da América Latina, como citado anteriormente.

A Universidade Aberta do Brasil só foi criada em 2006, mostrando que o Brasil tentou, mas não conseguiu seguir as gerações apresentadas por Moore e Kearsley (2007); ou seja, apesar de ter sofrido influência do mecanismo de isomorfismo mimético (DIMAGGIO; POWELL, 2005), baseado na imitação, não conseguiu dar encaminhamento na proposta.

A quarta e quinta gerações descritas por Moore e Kearsley (2007) têm como base o áudio e a videoconferência e a Internet. Essas duas gerações são apresentadas juntas, pois no Brasil elas apareceram em períodos históricos muito próximos e quase sempre se relacionando, ou seja, com a utilização de áudio e videoconferência associados à Internet.

Seguindo a trajetória histórica, após as tentativas da aprovação da Universidade Aberta do Brasil, tem-se, nas décadas de 1970 e 1980, a oferta de cursos supletivos a distância por fundações privadas e organizações não governamentais no modelo da teleducação, com aulas via satélite. Um exemplo é o Telecurso 2º grau, criado em 1978, mediante parceria entre a Fundação Padre Anchieta e a Fundação Roberto Marinho, seguindo a tendência da segunda geração da EaD e da LDB de 1971 de preparar os estudantes para exame supletivo de 2º grau. Outras ações isoladas vieram em seguida, mas são consideradas apenas como experiências, já que a modalidade não era reconhecida no país em forma de Lei, ainda que as LDB de 1961 e 1971 permitissem a organização de cursos e escolas experimentais, dependendo da autorização dos Conselhos de Educação para cada tipo de curso (GOMES, 2009).

4.1.1 A EaD e sua configuração atual

O primeiro marco legal da EaD no país é a LDB n. 9.394/1996. Promulgada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), abriu possibilidades para a oferta de cursos regulares a distância (apesar de não ser ainda regulamentada), colocando a EaD em situação de igualdade com a educação presencial e, ainda, estabelecendo que o desenvolvimento de programas do ensino a distância fosse uma obrigação do poder público (VILLARDI, 2003). Do ponto de vista legal, segundo Vianney (2006), a LDB de 1996 coloca a EaD como modalidade válida e equivalente para todos os níveis de ensino.

Vale destacar que o processo de elaboração da proposta inicial da Lei contou com um movimento amplo, democrático e participativo da sociedade civil e da sociedade política, mas no final foi aprovado um projeto substitutivo (SAVIANI, 2008; OLIVEIRA, 1997), apresentado pelo governo, demonstrando a falta de capacidade do Estado em promover a autonomia inserida (EVANS, 1995), ao não considerar as colaborações ou propostas vindas da sociedade. A disposição para acelerar a elaboração do projeto da LDB, associada a medidas paralelas (Elaboração do Plano Nacional de Educação e o atendimento ao Consenso de Washington), é indício de uma postura decorrente das orientações internacionais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Acordo Geral de Tarifas e Comércio/GATT).

Assim, é no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), iniciado em 1995 e fortemente influenciado pela visão neoliberal e de democracia representativa, que se retoma o andamento do projeto de uma nova LDB e se aprova o substitutivo apresentado pelo senador Darcy Ribeiro, a LDB n. 9.394/1996. Nela, aperfeiçoaram-se alguns aspectos da proposta apresentada pelas entidades, associações educacionais de pesquisa e profissionais da área da educação, mas perde-se em conteúdo, desmerecendo um trabalho que foi construído com a participação da sociedade civil e política, de forma democrática, para um substitutivo que define a sociedade educacional brasileira como autoridade educacional, calcada no projeto neoliberal de Estado, cujos princípios são veiculados, entre outros, pelo Banco Mundial (OLIVEIRA, 1997).

A LDB n. 9.394/1996 reconhece a EaD como modalidade de ensino, ao contrário da LDB de 1971, que apenas valida ações com o uso dos meios de comunicação, de modo que “ao longo dos 25 anos que separam as duas leis, as atividades educacionais a distância ficaram restritas a situações desvinculadas da educação formal” (VILLARDI, 2003, p. 425).

Em termos de formação da arquitetura institucional, em 1995 foi criada a Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC)⁴⁴. Cabe ressaltar que, em que pese o núcleo do nome dessa Secretaria estar voltado à EaD, seu discurso privilegiava inicialmente o espaço da escola, principalmente as atividades voltadas para a tecnologia e informática educativa, prática que perdurou até 2005. Só posteriormente seu foco se volta para a Universidade Aberta do Brasil (UAB), e, portanto, para o ensino superior a distância (BARRETO, 2010).

Giolo (2010) comenta que no dia 14 de setembro de 1999 ocorreu um movimento no âmbito do Congresso Nacional: a composição da Frente Parlamentar de Apoio à Educação a Distância, composta por deputados, senadores, parlamentares de alguns estados (com predominância de São Paulo). Como entidade de direito privado, seu objetivo era estimular a ampliação de vagas nas escolas e no ensino superior, especialmente com a utilização de meios eletrônicos. Sua defesa é a máxima flexibilização, sem estruturas rígidas de avaliação e controle, privilegiando, principalmente, a iniciativa privada. Dourado (2008, p. 900) observa que, principalmente após 2002, “efetivou-se um processo de credenciamento de instituições de ensino superior para a oferta de cursos na modalidade a distância, com forte presença da esfera privada”.

Esses pressupostos, associados à regulamentação e aos dados apresentados no Capítulo 2, relativos à expansão do ensino superior e a distância, levam-nos a crer que o período do governo FHC tenha sido voltado para a expansão e regulação da oferta da EaD⁴⁵.

Em 2000, a SEED em parceria com a Unirede (Universidade Virtual do Brasil e hoje denominada Associação Universidade em Rede) desenvolveu e implantou um curso a distância, vinculado ao Projeto TV Escola, objetivando a formação de professores. A partir daí, observa-se no Brasil o aflorar da quarta e da quinta gerações de EaD, com o uso das ferramentas de educação a distância em tempo real (vídeo e teleconferência) e de informação e comunicação, no caso a Internet, antes do investimento em uma universidade aberta (terceira geração de EaD), conforme aconteceu em outros países e já mencionado anteriormente.

Na gestão do Ministro da Educação do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), Professor Paulo Renato Souza, os investimentos públicos da área de EaD foram direcionados para os programas da TV Escola e do Proinfo, em montagem de infraestrutura,

⁴⁴ Oficialmente criada pelo Decreto n. 1.917, de 27 de maio de 1996. No mesmo ano estreia o Canal TV Escola e é divulgado o documento-base do Programa Informática na Educação. Em 1997, foi lançado o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo).

⁴⁵ Este tema será explorado ainda neste Capítulo, ao serem confrontadas as características dos três últimos governos.

qualificação de docentes e apoio didático ao ensino fundamental e médio, executados pela Secretaria de Educação a Distância.

A despeito de não ter liberado verbas federais diretamente para o desenvolvimento da EaD no ensino superior, nem tampouco para a criação da Universidade Virtual Pública, nesse período o Governo Federal começou a estabelecer programas para incentivar atividades de ensino que envolvessem a educação a distância. Desta forma, assistiu-se no país à criação de parcerias e consórcios para a oferta de cursos a distância pelas universidades públicas. Destacam-se, nesse contexto, a Rede Universidade Virtual do Centro-Oeste (Univir-CO), a Universidade Virtual Pública do Brasil (Unirede), o Projeto Veredas e o Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ) (VIANNEY; TORRES; SILVA, 2003), entre outros.

A Univir-CO foi criada em julho de 1998, a partir da iniciativa de universidades federais e estaduais da região Centro-Oeste, para promover a democratização da educação e da pesquisa. Dois anos depois, em dezembro de 1999, surgiu a proposta para a criação da Unirede, ou seja, de um consórcio interuniversitário.

Formalizado em 23 de agosto de 2000, por meio do Protocolo de Intenção, o termo de adesão do consórcio Unirede foi assinado pelos ministros da Educação, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações, reunindo 62 instituições em seu lançamento. Atualmente, a Unirede transformou-se em uma associação que tem por objetivo democratizar o acesso à educação de qualidade por meio da oferta de cursos a distância (SILVA; RIBEIRO; SCHNEIDER, 2006). Belloni (2002) vê com otimismo a sua criação, por ter sido uma iniciativa de instituições de ensino e pesquisa, e não de uma política imposta por organismos oficiais.

O primeiro edital para a oferta de curso superior pela Unirede foi realizado pela Chamada Pública n. 1/2004, publicado em julho de 2004, pela SEED. O edital mobilizou as instituições públicas de ensino superior para a oferta de cursos de licenciatura a distância em pedagogia, física, química, biologia e matemática, confirmando outro ponto positivo apontado por Belloni (2002), o de ser formada prioritariamente para a formação de professores, com qualidade e menor custo. O critério de escolha das áreas que fizeram parte do edital foi baseado nos dados de déficit crescente de professores do ensino médio de Matemática, Ciências da Natureza e Pedagogia, pelos dados do Censo do Professor (INEP) e para atender à LDB 9394/96, que determinava que até o ano de 2006 todos os professores do ensino básico deveriam ser formados em nível superior (SILVA, RIBEIRO; SCHNEIDER, 2006; PEREIRA, 2008).

Com relação ao primeiro edital, Carvalho e Pimenta (2010) salientam a exigência de as instituições participantes serem organizadas em consórcios e desenvolverem projetos únicos que pudessem ser aplicados em todas elas. Esse seria o pré-requisito para receber o financiamento. Tal fato, segundo os autores, demonstrou uma articulação de políticas públicas para a EaD no país e o direcionamento dessas políticas para a formação de professores, tanto no edital 1, quanto na fase 2.

Em 2005, o MEC realizou um processo seletivo para as instituições ofertarem cursos de licenciatura a distância denominados Prolicenciatura fase 2, em continuidade ao primeiro edital, com pressupostos metodológicos e orientações pedagógicas definidas e comunicadas com antecedência (CARVALHO e PIMENTA, 2010).

Concomitantemente a isso, foi baixada a Resolução n. 34, de 9 de agosto de 2005, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), estabelecendo os critérios e procedimentos para a execução de projetos de licenciatura a distância, por instituições públicas, comunitárias ou confessionais. A duração dos cursos deveria ser igual ou superior aos cursos presenciais, demonstrando a articulação proposta da organização governamental entre SEED, Secretaria de Educação Básica (SEB) e FNDE. Esse especificou as condições de aprovação dos projetos concorrentes ao edital por uma comissão designada pela SEB e SEED (CARVALHO e PIMENTA, 2010).

Carvalho e Pimenta (2010, p. 117) observam que “a consolidação real destes consórcios e parcerias não foi avaliada de forma mais aprofundada pelo MEC” e que estes apresentaram vários problemas, como parcerias mais intencionais do que reais de fato, variados resultados como reflexo da complexidade nas estruturas das Universidades, do grau de organização dos consórcios e equipes de gestão da EaD.

Barreto (2010) defende que a estrutura da Unirede demonstrou fragilidade na medida ao depender do apoio de órgãos como a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Frente Parlamentar de Educação a Distância da Câmara Federal, dos Ministérios da Educação; Ciência e Tecnologia, e, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio de financiamento e bolsas para os professores.

Ainda em 2000, a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais estimulou a formação de um consórcio de instituições de ensino superior com a finalidade de criar um programa especial para formar professores leigos, chamado Projeto Veredas. Participaram desse projeto 18 instituições públicas, particulares e confessionais de Minas Gerais a partir de 2000, ano em que ofereceu formação inicial em Normal Superior para cerca de 14.000 professores em exercício nos anos iniciais do ensino fundamental (COSTA, 2007).

Em 2000, surge o consórcio CEDERJ como uma rede regional de educação a distância, coordenando as ações das universidades públicas federais e estaduais do Estado do Rio de Janeiro, com o apoio do governo estadual, numa cooperação em três níveis, os quais impactaram a configuração do modelo da UAB, conforme cita Costa (2007, p. 13):

No primeiro, o governo do estado ficou responsável pelo financiamento e operacionalização das atividades do CEDERJ, às universidades coube a responsabilidade pela parte acadêmica, incluindo a titulação dos estudantes. No terceiro elemento de sustentação do tripé do CEDERJ, aparecem os municípios do interior do estado, com a tarefa de preparar a infra-estrutura física básica para sediar os polos de apoio presencial.

Pela proposta do CEDERJ, ao governo do estado cabe a responsabilidade pelo financiamento, avaliação institucional e pela gestão operacional, ficando sob responsabilidade das universidades a gestão acadêmica. Esse modelo é denominado dual, e será, em parte, resgatado pela UAB (COSTA, 2007). A construção do modelo da Universidade Aberta do Brasil (UAB) pode ser considerada como resultado de várias experiências ocorridas até então no Brasil. A Unirede, segundo Silva, Ribeiro e Schneider (2006) possibilitou o aproveitamento da experiência acumulada, a tecnologia e a capacidade já adquiridas, com ênfase para as licenciaturas ministradas a distância. Costa (2007) destaca quatro projetos: o curso de pedagogia da UFMT – 1995; o Projeto Veredas – 2002; o consórcio CEDERJ – 2000; e o projeto piloto do curso de administração do Banco do Brasil -2006, tratado a seguir.

Em 21 de setembro de 2004, foi instituído o Fórum das Estatais pela Educação, com o objetivo de desenvolver ações para potencializar as políticas públicas na educação do governo federal. Os atores que fizeram parte desse processo foram: Ministério da Educação, empresas estatais brasileiras (Banco do Brasil, Correios, Petrobras, Caixa Econômica Federal etc), sociedade civil, universidades públicas, empresários, trabalhadores e organismos internacionais. No dia 4 de julho de 2005, o Fórum contribuiu para o lançamento do Projeto UAB, previsto para entrar em funcionamento em 2006, para a articulação e integração de um sistema nacional de educação superior a distância, em caráter experimental, conforme descrito no site do MEC⁴⁶.

As experiências já vivenciadas e com os consórcios no Brasil serviram como processo para a criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), como uma política pública. O Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006, criou o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), promovido pela Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e a Diretoria de

⁴⁶ Disponível em: <http://mecsrv70.mec.gov.br/webuab/forum.php>. Acesso em: jan. 2013.

Educação a Distância (DED/CAPES), em que a SEED promoveu e a DED continua promovendo cursos e programas públicos no país, com parceria e articulação entre estados, municípios e as IES públicas.

Apesar de o Executivo ter tomado a iniciativa de criar um novo sistema, chamando-o de Universidade Aberta do Brasil, na verdade não se trata de uma universidade propriamente dita e, sim, de um consórcio de instituições públicas de ensino superior (ALVES, 2009), em que a UAB é considerada como um sistema de fomento à democratização ao acesso de cursos superiores (principalmente de formação de professores) e à pesquisa na área, contrariamente à proposta da *British Open University* e da Universidade Nacional de Educação a Distância da Espanha.

Antes mesmo da sua criação oficial, por meio do Decreto n. 5.800/2006, a UAB inicia suas atividades com um projeto piloto do curso de bacharelado em Administração, que não tem muita relação com o seu objetivo: “[...] oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica” (Decreto n. 5.800, Parágrafo único). Com relação a essa questão, Carvalho e Pimenta (2010) ressaltam que o Pró-Licenciatura⁴⁷ foi substituído pela UAB sem avaliar o programa anterior e muito menos a estrutura dos editais anteriores. Os autores argumentam, ainda, que o projeto piloto UAB implementado pelas instituições participantes foi desenvolvido inicialmente por uma única universidade, desconsiderando aspectos regionais e a própria diversidade que dela emana, para beneficiar a mobilidade entre os funcionários do Banco do Brasil⁴⁸ entre as IES.

Essa realidade demonstra que o início da UAB teve também participação do Fórum das Estatais, desconsiderando a trajetória das políticas já implementadas, como foi o Proformação⁴⁹. É o que consta do Edital UAB 1, de dezembro de 2005, pois enquanto no Proformação o eixo dos editais para a seleção das instituições era o Projeto Pedagógico do Curso e sua proposta de ação, no Edital UAB o único critério foi a articulação entre os municípios responsáveis pela estrutura e manutenção dos polos (CARVALHO; PIMENTA, 2010). Por sua vez, Costa (2007) resalta que a UAB é um sistema gerido pelo MEC: o

⁴⁷ O Pró-Licenciatura é um programa do MEC lançado por meio de edital para financiamento público de cursos de licenciatura a distância, iniciando em julho de 2004, por meio da Chamada Pública n.1/2004.

⁴⁸ O Banco do Brasil foi o patrocinador desse projeto piloto.

⁴⁹ Curso de nível médio, com habilitação em magistério, para professores que se encontravam lecionando nas quatro séries iniciais do ensino fundamental e classes de alfabetização. Utilizamos como referência das experiências já realizadas, mesmo sendo de nível médio, porque demonstra a falta de capacidade do Estado em considerar o que já foi feito em cursos a distância, no momento da agenda e formulação da UAB, repetindo falhas já vivenciadas.

financiamento e avaliação ficam sob sua responsabilidade, enquanto a oferta dos cursos e a gestão acadêmica e operacional fica a cargo das IES públicas.

Os primeiros cursos de licenciatura oferecidos pelo Sistema UAB resultaram da publicação de editais em 2005 e 2006. A partir de 2008, a UAB fomentou a criação de cursos gestão pública e de formação de professores, principalmente nas áreas mais carentes de docentes, como Artes, Física, Biologia e Educação Física.

Como atores envolvidos nas ações da UAB, podemos citar o Executivo, o MEC (CAPES, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e SEED), as universidades públicas, os estados e municípios. Os governos estaduais e municipais atuaram na organização dos polos de apoio presencial, conforme sua responsabilidade prevista no Decreto n. 5.800/2006⁵⁰, pois a UAB tem sido implementada por meio de editais com chamadas públicas para proponentes de polos de apoio presencial e para IES públicas proponentes de cursos superiores na modalidade a distância.

O primeiro Edital, conhecido como UAB 1, foi publicado em 20 de dezembro de 2005, e o UAB 2, em 18 de outubro de 2006. O UAB 1 contemplou as universidades federais e o UAB 2 permitiu a participação de IES municipais e estaduais. Segundo o site da UAB, no ano de 2008 o Sistema fomentou a criação de cursos na área de Administração, Gestão Pública e outras áreas técnicas. Atualmente tem sido feito um trabalho de seleção, aprovação e instalação de novos polos.

Vale salientar que, antes da criação da UAB, foi promulgada a Lei do Plano Nacional de Educação, vigente de 2001 a 2010, tendo a EaD sido descrita como modalidade de ensino. Essa legislação complementa as ações previstas na LDB – ou seja, representa uma nova mudança das normas vigentes até então –, e coloca como atribuições da EaD a capacitação e a formação de professores.

Após a inclusão da EaD como modalidade de ensino pela LDB n. 9.394/96, inicia-se uma série de regulamentações para oferta dos cursos, dentre os quais destacamos:

- Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, o qual foi alterado pelo Decreto n. 2.561, de 27 de abril de 1998: regulamenta o artigo 80 da LDB 9.394/96, o qual conceitua EaD, trata da organização, necessidade de credenciamento, autorização e reconhecimento de cursos a distância, mas não regulamenta a oferta de programas de

⁵⁰ Caracteriza o polo como uma “unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior” (Artigo 2º, Parágrafo 1º) e cabe ao MEC firmar acordos de cooperação técnica ou convênios com os entes federativos interessados em manter esses polos de apoio presencial.

mestrado e doutorado a distância. A elaboração já tardia do Decreto é demonstrada, principalmente, por meio de seu artigo 10º, quando estipula o prazo de um ano para as instituições que já oferecem cursos a distância para o atendimento as exigências contidas no mesmo. O Decreto n. 2.561/98 altera os artigos 11 e 12, delegando as competências de quem promove os atos de credenciamento.

- Portaria Ministerial n. 301, de 7 de abril de 1998, a qual foi revogada pela Portaria n. 4.361, de 29 de dezembro de 2004, seis anos depois: trata dos critérios que as instituições de ensino superior devem levar em conta para o ato de credenciamento de cursos a distância. A nova Portaria n. 4.361/2004, além de tratar dos processos de credenciamento e reconhecimentos de instituição de educação superior, apresenta as formas de protocolização e tramitação das solicitações.
- Resolução n. 01 de 03 de abril de 2001: estabelece normas para o funcionamento de cursos de pós-graduação presencial e a distância.

Toda essa regulamentação, como pode ser notada, aconteceu em meados do Governo Fernando Henrique Cardoso, demonstrando o foco voltado para a expansão e regulação, ou seja, a criação de regulamentações que privilegiassem as condições de credenciamento e ampliação da oferta.

No Governo Lula, surgem novos instrumentos jurídicos e normativos, sendo que alguns revogam os anteriores, dentre os quais destacamos:

- Portaria n. 4.059, de 10 de dezembro de 2004: trata da oferta de até 20% da carga horária de cursos presenciais na modalidade a distância.
- Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, o qual revoga os Decretos anteriores n. 2.494/1998 e n. 2.563/1998: regulamenta o artigo 80 da LDB 9.394/96 e trata do conceito reformulado de EaD, dos momentos presenciais, avaliação do estudante, do ato de credenciamento e oferta de cursos na modalidade a distância.
- Decreto 5.773, de 9 de maio de 2006: dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de ensino superior, tratando de aspectos que dizem respeito aos cursos presenciais e a distância.
- Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007, o qual altera dispositivos do Decretos n. 5.622/ 2005 e 5.773/2006: incluiu as normativas referentes aos polos de apoio presencial.
- Referenciais da Qualidade para Educação Superior a Distância, publicado em 2007: é um documento normativo em que apresenta princípios, diretrizes e critérios de oferta

de cursos EaD com o objetivo de ser um norteador para subsidiar atos legais do poder público. É dividido em oito itens que tratam: da concepção de educação e currículo no processo ensino-aprendizagem; sistemas de comunicação, material didático; avaliação; equipe multidisciplinar; infraestrutura de apoio; gestão acadêmica e administrativa; e, sustentabilidade financeira.

- Portaria n. 10, de 02 de julho de 2009: trata dos critérios para dispensa de avaliação in loco em que nos pedidos de autorização de cursos superiores a distância poderão ser supridos, mediante análise documental e despacho fundamentado por decisão da ainda Secretaria de Educação a Distância. A inovação da Portaria está descrita a partir do artigo 3º, que trata da possibilidade de se adotar nos pedidos de credenciamento a visita in loco por amostragem nos polos de apoio presencial.

Do ponto de vista da institucionalização da UAB, consideram-se duas regulamentações importantes e que alteram o processo de regulação e gestão: a Lei n. 11.502, de novembro de 2007, que ampliou as competências da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Portaria n. 318 do MEC, de 2009, que transfere para a CAPES a operacionalização do sistema Universidade Aberta do Brasil, antes feita pela SEED (COSTA; PIMENTEL, 2009).

Essa mudança, ainda em trâmite desde 2012, trouxe um novo objetivo para a CAPES, cuja principal função consiste em induzir, fomentar e avaliar o sistema de pós-graduação brasileiro, e que ganhou a incumbência de atuar na formação de profissionais para o magistério da educação básica e gerir a EaD pública nesse processo, principalmente por meio da UAB. Essa mudança é considerada nessa pesquisa como uma ação relevante nas atribuições dos órgãos, da qual trataremos de forma mais aprofundada nos próximos itens.

No próximo subitem trataremos do processo de mudança institucional das políticas públicas como estratégia de análise da legislação para verificar a capacidade do Estado de estabilidade e adaptabilidade com relação às políticas públicas de EaD. Serão considerados a trajetória histórica descrita, o contexto social, econômico e de ensino superior dos últimos três governos democráticos no Brasil, para, posteriormente, especificar as regulamentações mais significativas que envolvem a EaD nesses três governos e a capacidade de adaptabilidade e estabilidade delas.

Utilizamos os três últimos governos, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) devido ao fato de que foi em seu governo que a EaD teve pela primeira vez uma

regulamentação específica como modalidade de ensino, a partir da LDB 9394/1996, conforme apresentado anteriormente.

4.2 O processo de mudança institucional das políticas públicas para a educação superior

Para trabalhar com o processo de mudança institucional da política de EaD no Brasil, usamos como referencial teórico o processo de mudança gradual ou incremental, tanto em sua caracterização, quanto pelos aspectos da capacidade do Estado de estabilidade (permanência das políticas) e adaptabilidade (ajuste das falhas) apresentadas no Capítulo 1.

Conforme Streeck e Thelen (2009), a ferramenta de análise para caracterizar e explicar o modelo de mudança gradual, em grande parte da literatura, baseia-se em um modelo forte de equilíbrio pontuado que faz uma distinção entre longo período de êxtase institucional, periodicamente interrompido por algum tipo de choque externo, permitindo uma reorganização radical. Em contraposição, os autores apresentam um novo modelo de mudança institucional, que caminha para a mudança gradual ou incremental, na qual são as características do contexto das instituições e as suas propriedades que permitem ou culminam em tipos de estratégias e de agentes de mudança. Para esse novo modelo, os autores utilizam como fundamento a liberalização e a variedade de capitalismo existente nos diversos países, já que nos anos de 1980 e 1990 as economias emergentes do pós-guerra começaram a sofrer grandes mudanças, as quais estão longe de obter uma concordância unânime sobre suas características, conforme apresentado nos Capítulos anteriores.

Em alguns momentos, a mudança institucional é abrupta e acentuada. No entanto, não é de todo claro se isso esgota as possibilidades de mudança, nem mesmo se ela capta as formas mais importantes pelas quais as instituições evoluem ao longo do tempo. A partir dessa ideia, os autores, ao invés de se centrarem nas grandes mudanças, em resposta a grandes choques, concentram sua atenção na mudança gradual ou incremental, com resultados transformadores.

Para considerar a mudança gradual com resultados transformadores, Streeck e Thelen (2009) definem instituições como blocos de construção da ordem social, ou seja, elas representam a ordem socialmente sancionada, as expectativas impostas e aceitas coletivamente. Normalmente, as instituições envolvem direitos e obrigações mútuos dos atores, a distinção entre o adequado e o inadequado, o certo e o errado, os atos ou as ações possíveis e impossíveis. Desse modo, as instituições organizam o comportamento em padrões previsíveis e confiáveis. A mudança ocorre, conforme Streeck e Thelen (2009), quando uma

multidão de atores passa de uma lógica de ação para outra. Isso pode acontecer de variadas maneiras e, certamente, pode ocorrer de forma gradual e contínua.

A análise de mudança proposta pelos autores sugere cinco formas gerais de mudança gradual, classificadas como de deslocamento, por camada, por deriva, por conversão e de exaustão. A mudança por deslocamento ocorre quando novos modelos emergem e propagam-se, em lugar de questões organizacionais e práticas que eram tidas como certas. Nela, os arranjos tradicionais são desacreditados ou deixados de lado em favor de novas instituições dentro de um campo ou sistema. O mecanismo utilizado é de deserção.

A mudança por camadas envolve o patrocínio ativo de alteração, inclusão ou a revisão de um conjunto de instituições existentes. O atual mecanismo para a mudança é o crescimento diferencial, a introdução de novos elementos no cenário, desencadeando uma dinâmica através da qual, ao longo do tempo, o grupo ativamente expulsa ou substitui os velhos padrões. Nela novas regras são anexadas às antigas, mudando os caminhos pelos quais as regras originais estruturam o comportamento. Isso ocorre quando os atores não possuem capacidade de modificar o sistema original por meio do deslocamento e por isso trabalham ao redor do sistema, impondo, portanto, novas regras.

A mudança por deriva é caracterizada pela negligência da manutenção institucional, apesar das mudanças externas, resultando em deslizamento na prática institucional da sua base. Ou seja, as regras se mantêm formalmente as mesmas, mas seu impacto muda como resultado de mudanças em condições externas, por falta de previsão de seus efeitos ou de sua atualização. O mecanismo utilizado é de negligência deliberada.

Diferentemente da mudança por camada e deriva, na mudança por conversão, as instituições não estão tão alteradas ou dadas à decadência, e sim redirecionadas para novos objetivos, funções ou propósitos. Assim, as instituições existentes são adaptadas para servir aos novos objetivos ou atender aos interesses dos atores. Pode ser feita pelas lacunas que surgem ao longo do tempo ou pelo projeto entre as regras institucionalizadas e a sua atuação local, por meio de negociação política ou quando os atores são estratégicos. Mesmo aqueles atores que não são envolvidos pelo desenho da instituição fazem tudo em seu poder para interpretar suas regras segundo seu próprio interesse. Seus mecanismos são a redireção e reinterpretção.

E, por fim, o modelo da exaustão, que leva a uma ruptura institucional ao invés de à mudança, embora gradualmente, e não de forma abrupta. É um processo no qual o comportamento invocado ou permitido pelas regras existentes opera para enfraquecê-la. O mecanismo utilizado é o de esgotamento.

Por meio das gerações de EaD defendidas por Moore e Kearsley (2007), apreciamos a trajetória da mesma no Brasil, passando por algumas regulamentações estabelecidas, pelos modelos de consórcios até a construção do modelo da Universidade Aberta do Brasil. Percebemos que as ações em cursos a distância não são realidades novas, apesar da sua regulamentação enquanto modalidade ter sido tardia. Agora, após a descrição dos tipos de mudança gradual, vejamos como esse contexto se efetiva na EaD no Brasil. Nos próximos itens propomos apresentar, nos três últimos Governos, uma breve contextualização do cenário, as principais mudanças no ensino superior e na EaD, observando as principais características de estabilidade e adaptabilidade de suas políticas públicas.

4.2.1 O contexto em que se dá a mudança institucional no ensino superior no Brasil

No contexto da mudança institucional, a trajetória histórica tem sido um elemento essencial de análise, tanto para verificar a estabilidade das políticas públicas, quanto sua adaptabilidade. Por isso, vamos apresentar, inicialmente, a política econômica (de forma breve, apenas para contextualizar, pois não é nosso objeto de estudo), a legislação e os planos/programas no ensino superior de destaque nos dois últimos governos, com o propósito de perceber os caminhos que têm sido traçados pelo governo da presidente Dilma Rousseff para a política de EaD.

Como a regulamentação da EaD como modalidade de ensino no Brasil teve início no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002), partiremos desse período para a análise da trajetória e das mudanças. O governo FHC vivenciou um momento pós crise da dívida externa brasileira de 1980, com uma crescente dependência externa, culminando numa política macroeconômica de crescimento dependente e associado⁵¹ (NAKANO, 2012; TEIXEIRA; PINTO, 2012), em que o mercado financeiro se encarrega de transformar os investimentos produtivos, fazendo com que supostamente crescimento econômico aconteça espontaneamente. A política monetária é voltada para o controle da inflação por meio da taxa de juros (NAKANO, 2012).

Morais e Saad (2011) defendem a ideia de que essa política neoliberal adotada pelo governo FHC vem sendo vista como nociva para os países periféricos, na medida em que assiste-se a:

⁵¹ Suas características, de acordo com Teixeira e Pinto (2012): a internacionalização do mercado interno; a dependência do mercado externo dos investimentos e da tecnologia estrangeiros; rearticulação entre os laços das elites domésticas e os grupos estrangeiros; alteração na forma dos laços de dependência, de maneira que a oposição entre dependência e desenvolvimento não é mais válida.

desregulamentação financeira e ao livre movimento de capitais, que geraram instabilidade cambial, movimentos especulativos e o *crash*⁵². A continuidade dessas políticas nos primeiros anos do governo Lula, tido como portador de mudanças políticas e econômicas, originou críticas e catalisou a elaboração de propostas alternativas de política econômica. (MORAIS; SAAD, 2011, p. 01).

Inicialmente, o governo Lula (2003-2010) faz um ajuste conjuntural elevando a taxa de juros, mas mantém as características do governo FHC, ou seja, não houve uma ruptura com as políticas neoliberais. A política fiscal foi reafirmada para gerar superávits fiscais, apesar de introduzir novos elementos como maior expansão de crédito, investimentos públicos em infraestrutura, elevação do salário mínimo, apoio à formação de grandes empresas brasileiras, criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e outros. As mudanças do tipo camada empreendidas não são consideradas como uma nova política, mas sim como complementares ou aditivas às políticas neoliberais, apesar dos bons resultados alcançados com relação ao crescimento econômico, melhora do posicionamento do Brasil no mercado internacional e até mesmo a mudança do tipo conversão ao dar importância às políticas de redistribuição de renda (MORAIS; SAAD, 2011; NAKANO, 2012; TEIXEIRA; PINTO, 2012).

O governo Dilma (iniciado em 2011), por estar em andamento, está sendo explorado com alguns indicativos, pois carece ainda de estudos. De início, parece estar voltado para o crescimento econômico e estabilidade. Estabeleceu como meta acabar com a pobreza extrema e um crescimento ao ano de 5% do PIB, apesar de ter alcançado a média de 2,7% em 2011 e 0,9% em 2012. Tanto para Nakano (2012) quanto para Teixeira e Pinto (2012), no final do mês de agosto de 2011, o Banco Central, a Caixa Econômica e o Banco do Brasil rompem com o regime anterior iniciando um processo de redução na taxa de juros contra as expectativas do mercado. Não podemos falar, ainda, em verdadeira mudança de regime do tipo conversão, mas há indícios disso, com sucessivos estímulos tributários à demanda agregada e desoneração tributária de alguns setores industriais e dos investimentos produtivos. “No entanto, nenhuma fração conseguiu ainda se consolidar como hegemônica no bloco de poder⁵³, pois a trajetória futura do padrão de crescimento brasileiro não está clara” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 28).

Para ilustrar a tendência de seu Governo, Dilma editou por meio do Decreto n. 7540, de 2 de agosto de 2011, que institui o Plano Brasil Maior (PBM, 2011-2014). Tem como lema “Inovar para competir. Competir para crescer”, dentro do contexto do Plano de Inovação do

⁵² Nas bolsas de valores, um *crash* é uma queda profunda e inesperada do preço das ações.

⁵³ Segmento bancário-financeiro X Estado.

Brasil (PIB) e constitui a política industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior do governo com foco no estímulo à inovação, competitividade da indústria nacional, e estabelece as diretrizes para a elaboração de programas e projetos em parceria com a iniciativa privada. No total, a política industrial prevê desoneração tributária de cerca de R\$ 25 bilhões em dois anos, segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

A nota técnica do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE, 2011) defende que o Plano representa uma atualização e um aprofundamento das políticas implantadas pelo governo Lula⁵⁴, continuando no caminho da tentativa de superar a visão neoliberal de que a estabilização econômica seja suficiente para alavancar o crescimento industrial. Segundo o DIEESE, o Plano Brasil Maior recoloca o Estado como indutor, orientador, regulador e fomentador do processo de industrialização, na medida em que, além da desoneração da folha, prevê uma série de ações iniciais que vão desde a desoneração das exportações, até o fortalecimento da defesa comercial e criação de regimes especiais setoriais, com redução de impostos.

4.2.2 As principais mudanças e permanências nas políticas educacionais para o ensino superior

Este subitem busca observar a legislação e os programas empreendidos no ensino superior, a partir do governo FHC (1995-2002). É notório que toda a política educacional desenvolvida nesse governo tem relação com a proposta de sua política macroeconômica fundada nos princípios do neoliberalismo, conforme já destacado anteriormente.

A proposta educacional do governo FHC foi elaborada por uma equipe coordenada pelo economista Paulo Renato Souza, ministro da educação de 1995 a 2002, ou seja, durante os dois mandatos de FHC. A proposta foi toda voltada para o papel econômico da educação, com ênfase à necessidade de se estabelecer uma parceria entre setor privado e governo, entre indústria e universidade para que pudessem ocorrer a gestão e o financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico, com uma administração das IES públicas numa perspectiva de racionalidade dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, para aumentar matrículas, sem aumentar as despesas. (CUNHA, 2003).

⁵⁴ Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior 2003-2007 (PITCE); e a Política de Desenvolvimento Produtivo 2008-2010 (PDP).

Se por um lado tivemos um dado positivo, com a manutenção por mais tempo de um gestor em seu cargo – no caso, o ministro da educação -, por outro ficou evidente durante o governo FHC o foco dado para seus mecanismos de autonomia inserida, na medida em que foram considerados mais os interesses da classe dominante (pensamento empresarial) e os agentes/organismos externos (voltados para a privatização e descentralização) do que os objetivos coletivos oriundos da comunidade científica, acadêmica e social da área.

O Quadro 8 apresenta as regulamentações geradas no governo FHC (1995-2002):

LEGISLAÇÃO	DESCRIÇÃO
a) Lei n. 9131, de 24 de novembro de 1995	Cria o Conselho Nacional de Educação (CNE)
b) Lei n. 9192, de 21 de dezembro de 1995	Regulamenta o processo de escolha dos dirigentes universitários
c) Portaria do MEC, n. 249, de 18 de março de 1996	Cria o Exame Nacional de Cursos (ENC), aplicado no período de 1996 a 2003, com o objetivo de avaliar os cursos de graduação do ensino superior no que tange aos resultados do processo de ensino-aprendizagem.
d) Decreto n. 2026, de 10 de outubro de 1996	Estabelece procedimentos para o processo e avaliação dos cursos e instituições de ensino superior
e) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB, n. 9394, de 20 de dezembro de 1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional
f) Lei n. 10.168, de 29 de dezembro de 2000	Programa de estímulo à interação Universidade-Empresa para apoio à inovação, tendo como foco as parcerias entre universidades, centros de pesquisa e setor privado
g) Lei n. 10172, de 9 de janeiro de 2001	Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE)
h) Lei n. 10260, de 7 de dezembro de 2001	Cria o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (FIES)

Quadro 8 – Regulamentações Governo FHC.

Fonte: Elaborado pela autora, com referência em Cunha (2003) e Ferreira (2012).

Oliveira (2009) observa que o governo FHC promoveu uma reforma do Estado brasileiro no sentido de sua racionalização e modernização, mas, ao mesmo tempo, muitas delas foram na contramão dos direitos e garantias conquistados na Constituição Federal de 1988 (como a criação do FUNDEF⁵⁵ priorizando o ensino fundamental na política de financiamento).

O Quadro 8 mostra que houve um foco na relação público-privado na educação superior,⁵⁶ com um processo de privatização acelerada. Provocada pelas legislações, houve um aumento do número de instituições privadas, que receberam benefícios visíveis, como se

⁵⁵ FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, alterado posteriormente pela Lei n. 11.494/2007, no governo Lula, o qual regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

⁵⁶ Já tratado e refletido no Capítulo 2.

pode observar nos itens “f” e “h” do Quadro 8, enquanto as IES federais padeciam de recursos (CUNHA, 2003).

Durante o governo Lula (2003-2010), estudiosos como Oliveira (2009) e Ferreira (2012) são unânimes em defender que as reformas para o ensino superior apontaram mais para a continuidade do que para a ruptura do que foi estabelecido no governo FHC. Apesar disso, as autoras e, também, Brigato (2012) consideram que algumas mudanças foram significativas, como o aumento dos recursos públicos para as instituições federais de ensino superior (IFEs) e expansão de vagas.

O ex-Presidente Lula teve dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010) e três ministros da educação: Cristovam Buarque (2003-2004), com a meta de erradicar o analfabetismo no Brasil; Tarso Genro (27 de janeiro de 2004 a julho de 2005), cuja pretensão era promover a reforma do ensino superior; e Fernando Haddad (2005-2010), que tinha como propósito dar continuidade às políticas implementadas pelo ministro anterior, além de aprovar e implementar o FUNDEB (OLIVEIRA, 2009; FERREIRA, 2012; BRIGATO, 2012).

Para refletir sobre as principais mudanças e permanências, vejamos, no Quadro 9, as legislações de destaque editadas pelo governo Lula.

LEGISLAÇÃO/ AÇÃO	DESCRIÇÃO
a) Lei n.10861, de 14 de abril de 2004	Cria o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)
b) Decreto n. 5205, de 14 de setembro de 2004	Regulamenta as fundações de apoio privada no interior das IFEs
c) Decreto n. 5225, de 10 de outubro de 2004	Organiza os Centros Federais de Educação Tecnológica
d) Lei n. 10973, de 2 de dezembro de 2004 (Lei de inovação tecnológica)	Estabelece aproximação natural entre conhecimento e mercado, universidade pública e setor privado. Subordina a pesquisa científica e tecnológica às demandas do setor privado.
e) Lei n. 11079, de 30 de dezembro de 2004	Estabelece as normas para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
f) Lei n. 11096, de 13 de janeiro de 2005	Institui o ProUni – Programa Universidade para Todos, o qual regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior
g) Decreto n. 6094, de 24 de abril de 2007	Estabelece o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação
h) Decreto n. 6096, de 24 de abril de 2007	Cria o Reuni – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
i) Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, em 24 de abril de 2007	Meta: melhorar a educação no país, em todas as suas etapas, em um prazo de 15 anos.
j) Lei n. 11892, de 29 de dezembro de 2008	Cria a Rede Federal de educação profissional, científica e tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Quadro 9 – Regulamentações Governo Lula.

Fonte: Elaborado pela autora, com referência em Cunha (2003), Ferreira (2012) e Brigato (2012).

No ensino superior os estudiosos constatarem a permanência da mesma orientação macroeconômica dos governos FHC nos dois mandatos do presidente Lula, ou seja, continuou o embate entre as demandas das entidades/comunidades acadêmicas e as ações governamentais, orientadas pelo ideário neoliberal (FREITAS, 2007; FERREIRA, 2012).

A exemplo da criação do Programa de Financiamento Estudantil (FIES – programa do MEC destinado a financiar o ensino superior de estudantes matriculados em IES privadas) no governo FHC, o governo Lula implementa, de forma diferenciada e ainda durante a gestão de Tarso Genro, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), com a finalidade de conceder bolsas de estudo a estudantes da rede particular de ensino superior. Todavia, o governo manteve o FIES, apesar de este possuir o mesmo objetivo do PROUNI, ou seja, o financiamento estatal das IES privadas, mediante a isenção fiscal. A criação do PROUNI não poupou Lula das críticas igualmente feitas a FHC, por adotar uma orientação econômica e social neoliberal, entendendo-se que caminhou nessa mesma direção (FERREIRA, 2012; BRIGATO, 2012).

Em contraposição à criação no governo FHC do Exame Nacional de Cursos (ENC), conhecido como Provão, mas dando continuidade à sua proposta de forma diferenciada, o

governo Lula cria, em 14 de abril de 2004 (Lei nº 10.861), o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). A avaliação institucional da educação superior no Brasil, com o SINAES, passa a ser feita sob a ótica dos componentes IES, cursos e desempenho dos estudantes, observando os aspectos que giram em torno dos eixos: ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente e instalações.

O Exame Nacional de Cursos se apresentou como

um mecanismo de regulação estatal com critérios relacionados ao mercado, com estabelecimento de *rankings* que estimulavam a concorrência entre as IES. Apesar das normas preverem punições nos casos de resultados negativos no Provão, na prática não houve nenhum efeito punitivo, senão de divulgação midiática e publicitária em procedimentos de auto-regulação típicos do mercado (BARREYRO; ROTHEN, 2006, p. 959).

Para Barreyro e Rothen (2006), o SINAES é o resultado da acumulação e da metamorfose: os pilares que o constituem são derivados de experiências anteriores (avaliação institucional do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), avaliação dos cursos e de desempenho dos estudantes do Provão (ENC)). Atentam os autores para essa continuidade, que mistura, todavia, elementos antagônicos, pois o modelo do PAIUB (1993) era formativo e do Provão somativo, baseado no mecanismo da competição.

Cabe ressaltar que, segundo Andriola (2008), o PAIUB foi na contramão das propostas neoliberais que previam a descentralização e diminuição do Estado, bem como a mercantilização do Ensino Superior. Já para Brigato (2012), com a proposta do SINAES permanece a lógica do governo FHC em verificar desempenho e mérito, não avançando tanto nas questões vinculadas a acompanhamento, avaliação e processo.

Dando continuidade ao que preconizou o governo FHC, Lula mantém a política de fortalecimento do setor privado, conforme pôde ser visto nos itens “b” (regulamenta as fundações de apoio privadas no interior das IFEs), “d”(Lei n. 10973, de 2 de dezembro de 2004, Lei de inovação tecnológica) e “e”(Lei n. 11079, de 30 de dezembro de 2004) do Quadro 9.

Mas, como ruptura ao que vinha sendo realizado no governo anterior, mostrando que o não houve apenas continuidade, apesar das críticas, o governo Lula incluiu novos elementos referentes aos compromissos assumidos em campanha: ampliação dos investimentos no ensino superior e aumento do número de vagas nas IFEs. Para a expansão, criou o Reuni para dotar as IFEs de condições necessárias para a ampliação de acesso e permanência no ensino superior (BRIGATO, 2012), prevendo o aumento do número de alunos por professor.

Ferreira (2012) salienta que as premissas do Reuni, mesmo sendo uma proposta inovadora e de cunho democrático, mostram-se contraditórias na medida em que se considera que o aumento de vagas no noturno, a redução de vagas ociosas e a reestruturação acadêmica foram medidas preconizadas pelo governo FHC e recomendadas pelo Banco Mundial (1995), e mantidas pelo governo Lula. Zago e Martins (2012) reiteram a crítica ao Reuni como um programa de expressão neoliberal na medida em que amplia o quantitativo de alunos a serem atendidos sem vincular dotação orçamentária e de pessoal suficientes para esse atendimento com qualidade.

Assim, o governo Lula optou por dar continuidade em várias ações do governo FHC, apesar de ter promovido uma mudança gradual na condução da política ao inserir uma maior intervenção do Estado na valorização do investimento nas instituições federais de ensino superior (FERREIRA, 2012; BRIGATO, 2012), demonstrando que, em seu governo, prevaleceram as mudanças do tipo camada. Com a introdução de novos elementos no cenário, novas regras são anexadas às antigas, mudando os caminhos pelos quais as regras originais eram estruturadas.

Por fim, o governo Lula lança em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual se torna referência das ações implementadas pelo Estado na área da educação, agregando 28 diretrizes, consubstanciado num plano de metas do MEC. Medeiros (2012, p. 35) afirma que a inspiração principal do Plano está no movimento criado por empresários, chamado Compromisso Todos pela Educação, cuja ênfase está nas parcerias público-privadas. “É um movimento financiado exclusivamente pela iniciativa privada”, convalidando a continuidade das propostas governamentais em relação ao governo anterior.

São 5 ações relacionadas ao ensino superior, no PDE:

“FIES-ProUni”, que pretende facilitar o acesso ao crédito educativo e estender o prazo de ressarcimento, além de permitir o parcelamento de débitos fiscais e previdenciários às instituições que aderirem ao ProUni; “Pós-doutorado”, destinado a reter no país pessoal qualificado em nível de doutorado, evitando a chamada “fuga de cérebros”; “Professor Equivalente”, que visa facilitar a contratação de professores para as universidades federais; “Educação Superior”, cuja meta é duplicar, em dez anos, o número de vagas nas universidades federais; e o “Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior”, que visa ampliar o acesso de pessoas portadoras de deficiências a todos os espaços e atividades das instituições federais de ensino superior (SAVIANI, 2007, p. 1236).

Saviani (2007) pontua que o PDE apresenta um lado negativo, pois não se configura como um plano e sim como um programa de ação; e um lado positivo, ao tratar do problema

qualitativo da educação básica brasileira, aspecto ainda não privilegiado em nenhum plano ou programa anterior.

Trópia (2007) observa que a medida de duplicação de vagas no ensino superior é importante e democrática, mas que o problema está no conjunto de condições que tiram a autonomia das IFEs, como por exemplo a flexibilização dos cursos e a redução do custo por aluno.

O mandato da atual Presidenta da República, Dilma Rousseff, completou dois anos em janeiro de 2013. No seu primeiro ano (2011) permanece como ministro da educação Fernando Haddad, nomeado para o cargo no segundo governo Lula e substituído em janeiro de 2012 pelo até então ministro de Ciência e Tecnologia, Aloizio Mercadante. A assunção de Mercadante ao cargo representa, conforme Brigato (2012), uma orientação clara para a gestão do ensino superior atrelada ao desenvolvimento científico e tecnológico. Até final de 2012, período de pesquisa deste trabalho, o governo Dilma implementou as seguintes ações, mostradas no Quadro 10.

LEGISLAÇÃO/ AÇÃO	DESCRIÇÃO
a) Continuidade do Programa Reuni –Fase III – lançado em 16 de agosto de 2011	Objetivo de criar 4 novas universidades federais, 47 campi universitários, abrir 250 mil vagas nas universidades federais e 600 mil nos institutos federais de educação até 2014
b) Projeto de Lei ainda em votação n. 8035 de 20 de dezembro de 2010	Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PNE); remetido ao Senado Federal através do Ofício n. 1928/12/SGM-P, em 25 de outubro de 2012
c) Programa Ciência sem fronteiras – lançado no dia 26 de julho de 2011	Busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia por meio do intercâmbio de alunos de graduação e pós-graduação e da modalidade internacional. Prevê a concessão de até 75 mil bolsas em quatro anos.
d) Lei n. 12.688, de 18 de julho de 2012	Institui o Programa de Estímulo à reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino superior (Proies). Prevê a recuperação de créditos devidos à União.
e) Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012	As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.
f) Projeto de Lei 4372, de 31 de agosto de 2012, em discussão na Câmara dos Deputados	Propõe o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior – INSAES, e dá outras providências

Quadro 10 – Regulamentações Governo Dilma.

Fonte: Elaborado pela autora. Referência: Ferreira (2012) e Brigato (2012)

O *site* pessoal da presidente Dilma⁵⁷ disponibilizou sua proposta de governo sob o documento intitulado “Diretrizes do programa 2011-2014”, cujas metas para a área da educação são:

- a) erradicação do analfabetismo no país;
- b) garantir a qualidade da educação básica brasileira;
- c) promover a inclusão digital, com banda larga, produção de material pedagógico digitalizado e formação de professores em todas as escolas públicas e privadas no campo e na cidade;
- d) expandir o orçamento da educação, ciência e tecnologia e melhorar a eficiência do gasto;
- e) consolidar a expansão da educação profissional, por meio dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia;
- f) tornar os espaços educacionais lugares de produção e difusão da cultura;
- g) construir o Sistema Nacional Articulado de Educação, de modo a redesenhar o pacto federativo e os mecanismos de gestão;
- h) aprofundar o processo de expansão das universidades públicas e garantir a qualidade do conjunto de ensino privado.
- i) ampliar programas de bolsas de estudos que garantam a formação de quadros em centros de excelência no exterior, capazes de atrair estudantes, professores e pesquisadores estrangeiros para o Brasil;
- j) dar prosseguimento ao diálogo com a comunidade científica, como fator fundamental para definir as prioridades da pesquisa no país;
- k) fortalecimento da política de educação do campo, e ampliação das unidades escolares assegurando a educação integral e a profissionalização (p.10-11).

O documento intitulado “Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira”, com relação à educação e ensino superior, promete:

O governo Dilma expandirá e melhorará o ensino público e cuidará da educação da pré-escola à pós-graduação. Nas suas atribuições específicas, dará continuidade à ampliação e à qualificação da educação superior. Mais universidades públicas, mais campi e extensões universitárias garantirão a ampliação das matrículas. Mais verbas para estimular as pesquisas e fortalecimento da pós-graduação, que será expandida a todas as regiões do país. A experiência do ProUni será potencializada, permitindo a mais estudantes de baixa renda ingressarem na universidade. O projeto de construção das Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET) será ampliado. As cidades polo ou com mais de 50 mil habitantes possuirão, pelo menos, uma escola técnica (p. 13).

Com relação direta ao ensino superior, as propostas estão voltadas para o aumento no orçamento, expansão das universidades públicas, garantia de qualidade no ensino superior privado, ampliação das bolsas de estudo, definição das prioridades da pesquisa no país. Percebe-se que, tanto na proposta de governo quanto na ação de implementação da Fase III do Reuni, que o governo Dilma tem optado, até o momento, pela continuidade da política de expansão do ensino superior e interiorização dos câmpus, advinda do governo Lula, inclusive com o mesmo programa.

⁵⁷ Disponível em: <<http://www.dilma.com.br>>. Acesso em: 15 jan. 2013.

O Programa Ciência sem Fronteiras, lançado no dia 26 de julho de 2011, pretende promover o desenvolvimento tecnológico e estimular os processos de inovação no Brasil, por meio da mobilidade internacional e intercâmbio docente, discente de graduação e pós-graduação, de pós-doutorandos e pesquisadores brasileiros. O projeto prevê a concessão de 75 mil bolsas até 2014⁵⁸, sendo que, de acordo com o site oficial do Programa, até 06 de dezembro de 2012 foram concedidas 21.418 bolsas.

O programa é desenvolvido em colaboração entre os Ministérios da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e CAPES –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC. O Programa reflete a intenção da Presidenta Dilma, anunciada em sua proposta de governo, de investir em ações e propostas para o desenvolvimento tecnológico e de inovação no país, conforme os itens “d” e “i”, das metas do governo Dilma anteriormente citadas.

Com relação ao PNE 2011-2020 e à proposta de Lei do INSAES, trataremos no item a seguir, pois trazem reflexões conjuntas às da EaD.

4.3 O processo de mudança institucional das políticas públicas de EaD no ensino superior no Brasil: as capacidades de estabilidade e adaptabilidade

Para analisar o tipo de mudança que prevalece na trajetória da EaD no Brasil, apresentada no item anterior, e a capacidade do Estado em ajustar as falhas e, assim, dar continuidade às políticas públicas voltadas para a EaD no ensino superior, retomam-se as principais mudanças estabelecidas, de forma resumida, considerando os governos que as propuseram, também já descritos anteriormente. Vale salientar que, para Streeck e Thelen (2009), as mudanças podem ocorrer na efetiva implementação da política observada ou na sua execução.

Apresentamos, a seguir, os principais marcos institucionais da EaD, alguns considerados para esta análise, devido a sua representatividade nos aspectos relativos à

⁵⁸ Além das 75.000 bolsas oferecidas pelo Governo Federal, mais 26.000 bolsas serão concedidas com recursos da iniciativa privada. Portanto, o Programa Ciência sem Fronteiras irá oferecer 101.000 bolsas a estudantes e pesquisadores no País e no Exterior. Fonte: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br>.

estabilidade e adaptabilidade, nos três governos considerados, abrangendo as reflexões no atual governo de Dilma Rousseff⁵⁹.

Os principais marcos demonstraram a tendência de que nos três governos presenciemos a articulação nas ênfases entre expansão e regulação, em virtude das regulamentações e ações empreendidas, ou seja, o governo FHC demonstrou uma tendência para a expansão da EaD no Brasil por meio da LDB 9394/96 que tratam dos aspectos de credenciamento das instituições para a sua oferta; o governo Lula, apesar de apresentar uma adaptação ao processo de expansão iniciado no governo FHC, preocupa-se com a regulação da EaD no Brasil, principalmente quando publica o Decreto 5.622/2005, a Lei que modifica as competências da CAPES, a Portaria n. 02/2007 que trata da regulação e avaliação da EaD no ensino superior, a Portaria n. 1326/2010 que aprova o instrumento de avaliação de cursos de graduação a distância. Essa preocupação do governo Lula orientou também a transferência da operacionalização do Sistema UAB da SEED/MEC para a CAPES, passando do foco mais restrito da expansão para a regulação do Sistema. O governo Dilma tem demonstrado, também, certa preocupação com a expansão e regulação da EaD no Brasil, levando-se em consideração a criação da SERES/MEC, extinção da SEED/MEC e a proposta do INSAES.

Considerando que as ações dos três governos, nota-se que possuem mais adaptações e continuidades e menos rupturas, nas subseções a seguir, em que detalhamos suas escolhas, não é possível fazer uma análise estanque. Assim, ainda que tenhamos feito uma separação para melhor identificar as ações e escolhas institucionais de cada um, não raro mencionamos os governos concomitantemente.

4.3.1 A EaD no Governo FHC (1995-2002)

As escolhas institucionais consideradas no Governo FHC podem ser observadas no Quadro 11.

⁵⁹ Para aprofundar, Medeiros (2012) em sua tese de doutorado aborda com detalhes a trajetória da política de formação de professores a distância no governo Lula e FHC.

GOVERNO	MARCO	DESCRIÇÃO
Governo FHC (1995-2002)	Decreto n. 1917, de 27/05/1996	Criação da Secretaria de Educação a Distância do MEC (SEED).
	LDB n. 9.394, de 20/12/1996	Inclui a EaD como modalidade de ensino
	Programa Proformação (1997)	SEED/MEC (com parceria do PNUD), Fundo de Fortalecimento da Educação (FUNDESCOLA – recursos oriundos do Banco Mundial), estados e municípios em parceria propõem seu desenvolvimento
	Decreto n. 2.494, de 10/02/1998	Regulamenta o artigo 80 da LDB. Revogado pelo Decreto 5.622, de 19/12/2005
	Decreto n. 2561, de 27/04/1998	Altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto n. 2494 Revogado pelo Decreto 5.622, de 19/12/2005
	Turma piloto Proformação (1999)	Projeto piloto em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul Em 2000, foi implementado em vários outros estados
	Resolução CNE n. 01, de 03/04/2001	Regulamenta a oferta de cursos <i>lato sensu</i> a distância
	Lei n. 10.172, de 09/01/2001	PNE 2001/2010 - Traça metas e diretrizes para a EaD

Quadro 11 – Marcos institucionais da EaD no Governo FHC.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do MEC.

Conforme apresentado anteriormente, a primeira mudança que ocorreu com respeito à EaD foi sua inclusão como modalidade de ensino na LDB de 1996. Na LDB vigente até então (n. 5.692/ 1971), eram citadas apenas as ferramentas que poderiam ser utilizadas na oferta de cursos supletivos, sem mencionar que seriam a distância, ou seja, não faziam parte ainda do ensino formal e eram de caráter sempre experimental.

Antes mesmo de a LDB 9394/96 ser promulgada, o Ministério da Educação, por meio do Decreto n. 1917, de 2 de maio de 1996, criou a Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC). No Governo FHC, apesar do nome da Secretaria, o foco foi voltado para a formação continuada e atuação tendo como eixo a escola, por meio de programas que pudessem desenvolver o uso das tecnologias em seu meio e por professores. A criação da SEED pode ser considerada um salto para o desenvolvimento, democratização e disseminação das tecnologias educacionais, apesar dos diferentes enfoques, fins e ações propostos ao longo de sua trajetória.

Depois, ainda no Governo FHC, foi baixado o Decreto n. 2.494, de 10 de fevereiro de 1998, que regulamenta o artigo 80 da LDB 9394/96 e foi revogado pelo Decreto 5.622, de 19/12/2005, para complementar a ação prevista nessa LDB, voltada para o credenciamento, a regulação e a avaliação dos cursos a distância. Em 2001, a Resolução n. 01/2001 regulamentou a oferta de cursos *lato sensu* a distância.

Em 1997, sem regulamentação específica, o MEC propõe, por meio da SEED e mediante celebração de parcerias, o desenvolvimento do Programa Proformação (com

atividades presenciais e a distância), com a oferta de curso em nível médio, com habilitação para o magistério na modalidade normal, aos professores sem formação que lecionam nas séries iniciais da educação básica. As primeiras turmas ocorreram em 1999 e demonstraram uma experiência pioneira na formação de professores a distância, por iniciativa do Governo Federal, encadeando as ações posteriores que culminaram no Pró-Licenciatura e no sistema UAB.

Um aspecto relevante diz respeito ao modelo de implementação de programas a distância no Brasil que, desde o Proformação, demonstra tendência a uma estrutura organizacional que envolve os três entes federados, mesmo que não se pense a coordenação das ações e a garantia de financiamento para seu funcionamento. No Proformação o governo federal é responsável pela elaboração da proposta técnica e financeira (até 2001 pelo FUNDESCOLA e após 2002 por meio do FNDE), pela produção e distribuição de materiais, articulação política e institucional, treinamento e monitoramento do programa. O estado coordena os trabalhos do programa, disponibiliza pessoal e infraestrutura, fornece transporte para a equipe de gerenciamento e assessores técnicos aos municípios. O município deve disponibilizar recursos para pagamento aos tutores, transporte, alimentação e hospedagem para tutores e cursistas nos encontros presenciais por meio do FUNDEF. (BRASIL, MEC, Proformação, 2013).

Nesse período, mas ainda iniciando no governo FHC, o PNE 2001-2010 traçou metas para a EaD, ou seja, ela passou a ser vista como meta, e não como estratégia, tendo como foco a criação de cursos a distância para formação de professores, dando continuidade ao caminho iniciado pelo Proformação.

4.3.2 A EaD no Governo Lula (2003-2010)

As escolhas institucionais consideradas no Governo Lula podem ser observadas no Quadro 12.

GOVERNO	MARCO	DESCRIÇÃO
Governo Lula (2003-2010)	Chamada Pública MEC/SEED n. 01/2004, de 06/07/2004 – Pró-Licenciatura	Seleção de Projetos de Curso de Licenciatura a Distância para apoio financeiro a Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES)
	Portaria n. 4.059, de 10/12/2004	Prevê em cursos superiores presenciais até 20% da carga horária na modalidade semi-presencial
	Portaria n. 4361, de 29/12/2004	Normatização do processo de credenciamento e recredenciamento. Revogou a Portaria n. 301, de 07/04/1998
	Resolução FNDE n. 34, de 09/08/2005	Estabelece critérios e procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura a distância
	Decreto n. 5.622, de 19/12/2005	Regulamenta o Art. 80 da LDB n. 9.394/1996, referente à EaD
	Lei n. 11.273, de 06/02/2006	Lei de Concessão de Bolsas de estudos e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica
	Decreto n. 5.800, de 08/06/2006	Cria a UAB como política pública
	Decreto n. 6.303, de 12/12/2007	Trata do conceito de polo de apoio presencial e formas de regulação. Altera os artigos 10, 12, 14, 15 e 25 do Decreto 5.622 e Decreto 5.773
	Lei n. 11.502, de 11/07/2007	Modifica as competências e estrutura organizacional da CAPES
	Portaria Normativa n. 2, de 10/01/2007	Trata da regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância e regulamenta a criação de polos para realização de encontros presenciais obrigatórios.
	Decreto n. 6755, de 29/01/2009	Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências
	Portaria n. 318, de 02/04/2009	Transfere para a CAPES a operacionalização do sistema UAB
	Portaria Normativa n. 9, de 30/06/2009	Institui o Plano Nacional de Formação dos Professores da educação Básica no âmbito do Ministério da educação – PARFOR presencial e a distância
	Portaria n. 10, de 02/07/2009	Fixa critérios para dispensa de avaliação in loco e credenciamento de polo com avaliação in loco por amostragem
Portaria n. 883, de 16/09/2009	Estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de apoio à formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009	
Portaria n. 1.326, de 18/11/2010	Aprova instrumento de avaliação de cursos de graduação a distância	

Quadro 12 – Marcos institucionais da EaD no Governo Lula.
 Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do MEC.

Em 2004, no governo Lula, ocorreu uma mudança significativa na constituição da EaD no Brasil, quando foi baixada a Portaria n. 4.059, que previa a utilização em cursos superiores presenciais de até 20% de sua carga horária na modalidade semi-presencial.

Moran (2005) defende que a flexibilização do currículo oportunizada por essa Portaria, tem um lado positivo, pois representa uma etapa inicial de criação de cultura para a utilização da EaD no ensino superior. Lemgruber (2012), entretanto, adverte para o risco de se ter a sua intenção desvirtuada por instituições particulares como estratégia de redução de custos, voltada apenas para o aumento da lucratividade face à oferta de disciplinas sem qualidade acadêmica ou científica, como mera formalização do processo.

No segundo ano do governo Lula, em 2004, foi lançada a primeira chamada pública para as instituições públicas interessadas em receber financiamento para a oferta de licenciaturas a distância (Física, Química, Biologia, Matemática e Pedagogia). Em comparação ao Proformação, o Pró-Licenciatura teve um início diferente, pois ao invés de buscar parcerias, lançou a Chamada Pública para seleção das instituições interessadas. A primeira chamada pública teve como critério fundamental que as Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) fossem organizadas em consórcios, que passariam a representá-las. Essa medida impulsionou, ainda mais, a criação e o desenvolvimento dos consórcios no Brasil, conforme apresentado no histórico do primeiro item desse Capítulo.

Em 2005 foi lançado um novo processo seletivo, chamado Pró-Licenciatura Fase 2, conforme descrito anteriormente. Esse novo processo seletivo trouxe indícios de uma capacidade de estabilidade por parte do Estado, ao oferecer novamente o programa, fazendo uso das lições aprendidas ao deixar mais claro e antecipadamente os critérios metodológicos e pedagógicos necessários, o que pode ser também um indício de capacidade de adaptabilidade. Uma nova evidência de capacidade de adaptabilidade surgiu com a Resolução do FNDE n. 34/2005, concomitante ao processo seletivo, estabelecendo os critérios e procedimentos para a seleção e execução de projetos de cursos de licenciaturas. Outra característica de adaptabilidade diz respeito à transferência de recursos financeiros não só para instituições públicas preconizadas na primeira chamada pública do Pró-Licenciatura, como também para instituições comunitárias e confessionais, que poderiam ter uma participação importante no processo, em localidades mais distantes.

Com relação ao modo de articulação do Pró-Licenciatura, temos duas esferas: uma resultante da articulação entre SEED, SEB e FNDE e outra na articulação dos consórcios das instituições com as secretarias estaduais e municipais de educação. Manteve-se a mesma estrutura do Proformação, em que o governo federal apresenta a proposta, as instituições de ensino superior se candidatam e articulam a parceria com as secretarias estaduais e municipais, demonstrando a tendência da capacidade do Estado de estabilidade nas propostas das políticas públicas de EaD, com adaptabilidade na organicidade para sua implementação,

apesar de seguir a mesma lógica: proposta da política pelo governo federal, parcerias com secretarias estaduais e municipais de educação e adesão das instituições públicas de ensino superior para a operacionalização acadêmica e pedagógica dos cursos.

Em julho de 2005, o Fórum das Estatais pela Educação lançou a proposta de criação do curso piloto que contribuiu para o início da UAB, em forma de financiamento desse curso (Bacharelado em Administração).

Após as experiências com os programas anteriormente citados, em 06 de fevereiro de 2006 o então presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, sancionou a Lei n. 11.273, que autoriza a concessão de bolsas de estudos e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica, por meio do FNDE. Como posteriormente é lançado o sistema UAB, que tem como eixo o pagamento dos professores e Coordenadores dos cursos por meio de bolsas, podemos supor que a Lei n. 11.273 demonstra a capacidade do Estado em usar as lições aprendidas, e prever as necessidades e adaptá-las à regulamentação para que ele pudesse ser desenvolvido. Ao mesmo tempo, demonstra ser uma política de Estado, na medida em que regulamenta a proposta do pagamento de bolsas por meio de Lei.

É importante, porém, ressaltar que o primeiro edital de chamada pública para seleção de polos municipais de apoio presencial e cursos superiores de instituições federais de ensino superior a distância para a UAB (Edital UAB I) datava de 16 de dezembro de 2005, publicado dia 20 de dezembro de 2005, antes mesmo da publicação do Decreto que instituiu o Sistema UAB (08 de junho de 2006). Esse fato, justifica a Lei de concessão de bolsas promulgada em fevereiro de 2006, justamente para o atendimento a esse Edital UAB I.

Quando verificamos a data do resultado final do processo seletivo do Edital UAB I podemos compreender a urgência de sua abertura, afinal o edital datava de 30 de outubro de 2006, com publicação na data de 02 de abril de 2007.

Seguindo esse raciocínio, então, em junho de 2006, foi criada a UAB, pelo Decreto n. 5.800, como política pública que promove a oferta de cursos superiores a distância, principalmente voltados para a formação de professores, em forma de editais e com pagamento de bolsas pelo FNDE. Essa política pública foi criada após a indicação do Fórum das Estatais pela Educação, em continuidade às ações que eram realizadas por meio dos diferentes consórcios distribuídos no país, principalmente CEDERJ após os anos 2000, pela experiência do curso de pedagogia ofertado pela UFMT a partir de 1995, após o projeto piloto do curso de administração do Banco do Brasil (COSTA, 2007) e em continuidade às experiências do Proformação e Pró-Licenciatura (CARVALHO e PIMENTA, 2010).

Assim como o Proformação e Pró-Licenciatura, a UAB estabelece um tripé entre secretarias de educação do estado, município e as universidades parceiras, sob o lançamento dos editais por meio do governo federal, inicialmente por meio da SEED/MEC e mais tarde por meio da CAPES.

Essa trajetória de modelos precursores e seminais da UAB demonstrou o indicativo da capacidade do Estado brasileiro de estabilidade, ao dar continuidade nas propostas de programas públicos e gratuitos na modalidade; e de adaptabilidade, ao ir revendo e mudando os modelos para maior atendimento da realidade e das necessidades de formação no Brasil, principalmente na área das licenciaturas. Apesar de o Decreto que instituiu a UAB abrir a possibilidade de oferta de cursos nas várias áreas do conhecimento, ressaltamos que prioritariamente seu foco é voltado para as licenciaturas.

Um avanço significativo conquistado pelo meio do Sistema UAB é que foi a primeira proposta regulamentada por meio de um Decreto, ou seja, baixado pela presidência da República, demonstrando continuidade e capacidade de estabilidade nas propostas políticas e públicas de EaD no país, apresentando, assim, avanço.

Não podemos deixar de considerar que a trajetória dos programas e ações públicas do governo federal demonstra uma tendência de investimento para o uso da EaD pública focada nas licenciaturas como meio de resolução dos problemas do déficit de profissionais na área e para o atendimento das legislações que exigem a formação superior para atuar na docência. A UAB é a primeira política pública de Estado voltada para a área do ensino superior a distância e a primeira, também, a oferecer curso de bacharelado (na área da Administração) ou de formação continuada em nível de especialização na área da gestão. Presenciamos, então, uma tendência e um hiato nas políticas de EaD ao privilegiarem a formação para as licenciaturas, sendo que o país têm demonstrado déficit em outras áreas, inclusive necessárias para seu desenvolvimento, como das engenharias (NASCIMENTO, 2012; TELLES, 2012).

Gatti, Barreto e André (2011) acreditam que a UAB seja uma das medidas mais importantes do governo federal no contexto da construção de um aparo institucional que promova a consolidação de uma política nacional de formação de professores.

É importante ressaltar que a UAB não se constitui como unidade de ensino, mas como um sistema articulador das instituições públicas, estas sim como responsáveis pela oferta dos cursos por meio de adesão aos editais, o que limita a capacidade do Estado, pois pode ficar a mercê das políticas de governo, não se tornando estável ao longo do tempo. A UAB possui como missão básica o financiamento, articulação institucional e indução de modelos de educação a distância (COSTA, 2007; LAPA e PRETTO, 2010). Podemos inferir que o

sistema UAB é pautado por um modelo dual, através de dois tipos de editais (chamada pública para proponentes de polo presencial para os municípios ou estados e chamada pública para proponentes de cursos superiores na modalidade a distância para as instituições públicas).

De certa forma, assim, o Sistema UAB acaba padronizando as condições para a oferta da EaD em IES públicas, correndo-se o risco de ser consolidado um modelo único, sem considerar a autonomia das instituições ou a diversidade que as compõem. Outro fator de preocupação da implementação do Sistema está no modelo de financiamento, realizado por meio de bolsas de trabalho docente, caracterizando-se como atividade remunerada complementar do docente, mas sem reverter em direitos trabalhistas, visto que é considerada como bolsa pesquisa, isenta de impostos e despesas patronais. Esse modelo também pode massificar e fragmentar, segundo um modelo fordista, o trabalho docente, mais do que fortalecer o trabalho coletivo (LAPA e PRETTO, 2010; LIMA, FARIA, DESIDERIO, 2013).

O modelo de oferta de cursos de licenciatura a distância por meio de editais abertos, sem pré-requisito com relação ao curso a ser ofertado, ficando o município ou estado com a incumbência de solicitar aquele que o quisesse, acabou por demonstrar que as solicitações de abertura de polos e cursos pelas prefeituras careciam de uma discussão coletiva e de escuta da sociedade. Essas solicitações, via de regra, espelhavam interesses apenas de quem estava no alto escalão do município, sem demonstrar, por vezes, pesquisas que pudessem comprovar a necessidade ou não daquele curso solicitado.

Assim, o governo Lula instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica (Decreto n. 6.755/2009) e instituiu, por meio da Portaria n. 9/2009, o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (PARFOR). Podemos considerar indicativo de capacidade de adaptabilidade das ações realizadas inicialmente no PARFOR com relação à UAB, mas, ao mesmo tempo, demonstra uma mudança de encaminhamento, com uma política de governo, na medida em que esse Plano é instituído por meio de Portaria, ao invés de buscar o fortalecimento do Sistema UAB por meio de adaptabilidade, já instituído por meio de Decreto, uma política pública, como acentua o entrevistado:

As nossas cabeças enxergam muito bem o sistema UAB como uma política pública. Nós enxergamos isso claramente. Não é uma ação processual da CAPES, estamos atuando numa política pública. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Consideramos ser capacidade de adaptabilidade porque os cursos PARFOR a distância são ofertados aproveitando-se a estrutura do Sistema UAB, apesar de incluírem na sua regulamentação um pré-requisito para a escolha dos cursos a serem ofertados. Conforme o que está definido pelo Decreto n. 6.755/2009, cada estado deverá realizar um Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, em regime de colaboração entre União, estado, distrito federal e municípios. As ações e programas do MEC (Art. 4) devem contar com representantes: do MEC, do secretário de Educação do estado ou Distrito Federal e mais um membro, dos secretários municipais de Educação, do dirigente máximo de cada instituição pública de ensino superior, dos profissionais do magistério, do Conselho Estadual de Educação, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e do Fórum das Licenciaturas das IES Públicas.

Cabe ao Fórum elaborar, acompanhar a execução e promover revisão periódica de um plano estratégico que contemple diagnóstico, identificação das necessidades de formação de profissionais do magistério, e ações a serem desenvolvidas (art. 5, Decreto 6.755/2009). Sendo assim, só poderão ofertar cursos do PARFOR os estados ou municípios que apresentarem a ata da aprovação da necessidade do curso pelo Fórum e mediante apresentação do plano estratégico⁶⁰.

O entrevistado SEED A (2012) confirma essa avaliação e adaptação ao longo da trajetória:

O primeiro edital UAB não colocou norma e procedimentos de otimização dos espaços existentes, então conversamos muito e propusemos mudanças. A partir daí eu assumi o Plano Nacional de Professores e criamos, então, os Fóruns Estaduais Permanentes, que são Fóruns estratégicos. (Entrevistado SEED A).

No mesmo ano da regulamentação do PARFOR, do Fórum Estadual Permanente e da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, em 2009, uma nova Portaria (n. 318) transferiu para a Diretoria de Educação a Distância da CAPES a operacionalização do Sistema UAB, antes feita pela SEED/MEC. Convém ressaltar, inclusive, que o PARFOR é um programa nacional implantado já pela CAPES, conforme o Decreto n. 6.755/2009, que o regulamenta, e pela Portaria n. 09/2009, que o institui no mesmo modelo da UAB, dando continuidade, em colaboração com as secretarias de Educação dos estados, Distrito Federal e municípios, e com as instituições de ensino superior.

⁶⁰ Em 16 de setembro de 2009, o MEC baixou a Portaria n. 883, a qual estabelece as diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns.

Gatti, Barreto e André (2011) acreditam que com a operacionalização da UAB pela CAPES, ela passa a representar (ainda que formalmente não o seja) um sistema nacional de EaD que termina por consolidar um modelo de educação em que a equipe de professores e tutores recebem bolsa do FNDE, retomando a preocupação já apresentada anteriormente desse modelo para a institucionalização da EaD pública no país. Freitas (2007 apud GATTI, BARRETO, ANDRÉ, 2011) pontua que a transposição da operacionalização da UAB da SEED/MEC para CAPES altera parcialmente a sua concepção, que passa do privilégio da expansão para a regulação da formação docente.

Não podemos esquecer que em 2007, por meio da Lei n. 11502, caracterizando uma política de Estado, o MEC modifica as competências e estrutura organizacional da CAPES, para que esta possa subsidiá-lo na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte para a formação docente em todos os níveis e modalidades de ensino. Assim, à função da CAPES foi acrescida da responsabilidade de coordenar a estruturação de um sistema nacional de formação de professores. Gatti, Barreto e André (2011) defendem que esse é um grande desafio para a autarquia, visto que muitas das novas atribuições incidem sobre as anteriormente reservadas à SEB/MEC e SESU/MEC.

Os entrevistados de pesquisa mostram-se ainda indecisos sobre essa transferência, apesar de tenderem a não concordar com essa decisão do MEC. Entendem eles que, face à natureza do seu trabalho, da sua tradição histórica e pelo prejuízo da consolidação da área, a CAPES acaba ficando sem referência, com ações isoladas. Em contrapartida, na visão de um membro do Fórum dos Coordenadores UAB, temos o posicionamento de elogio com relação a essa ação:

A UAB foi mais complexa, porque ela foi para a CAPES, por visão do Ministro, no sentido de sua estabilidade e nisso ele tinha toda razão. [...] Por outro lado, ela entrou num ambiente já existente e teve muito conflito nessa passagem. [...] Eu acho que a UAB teria avançado mais se tivesse ido um pouco depois ou se tivesse sido criado um lugar para ela com um pouco mais de autonomia. [...] Ela foi mal compreendida no início na CAPES, e, enfim, teve prejuízos com isso. (Entrevistado SEED A, 2012).

Na minha concepção foi um equívoco histórico a transferência da formação de professores para a CAPES, pois essa formação é um dos pilares da educação, portanto, tem de estar dentro do MEC. [...] É uma mudança que deveria ser repensada. (Entrevistado SEED B, 2012).

Resultado: o país hoje não tem referência. O que está ocorrendo é que a CAPES adotou a UAB, mas não é especialista em EaD. A CAPES está fomentando. Na SEED, não, lá se construiu. Na época eu sugeri: “Gente, transforma num instituto pra cuidar disso junto com as universidades, é uma alternativa”. (Entrevistado CAPES C, 2012).

A CAPES é uma organização bem maior, então, quando houve essa passagem eu peguei das duas partes, tanto SEED quanto da CAPES. Para a CAPES melhorou muito. (Entrevistado FÓRUM A, 2012).

Como uma das últimas ações consideradas na análise do governo Lula, demonstrando o viés de seu governo com o foco, também, na expansão e regulação da EaD no país, temos a Portaria n. 1.326/2010, que aprova o instrumento de avaliação de cursos de graduação a distância.

4.3.3 A EaD no Governo Dilma (iniciado em 2011)

As escolhas institucionais consideradas do Governo Dilma nesta pesquisa podem ser observadas no Quadro 13.

GOVERNO	MARCO	DESCRIÇÃO
Governo Dilma (2011, 2012)	Projeto de Lei ainda em andamento 8.035, de 20 de dezembro de 2010	Plano Nacional de Educação 2011-2020 (PNE); remetido ao Senado Federal através do Ofício n. 1928/12/SGM-P, em 25 de outubro de 2012, sob o nome de Proposição Projeto de Lei da Câmara, n. 103, de 2012
	Decreto n. 7480 de 1605/2011 revogado pelo Decreto n. 7690, de 02/03/2012	Estrutura regimental do MEC – Extingue Secretaria de Educação a Distância (SEED) ⁶¹ e implementa a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES)
	Portaria MEC n. 1.328, de 23/09/2011	Institui a Rede Nacional de Formação Continuada dos Profissionais do Magistério da Educação Básica
	Lei n. 12.551 de 15/12/2011	Altera o artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para equiparar efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e diretos
	Lei n. 12.603, de 03/04/2012	Altera o artigo 80 da LDB 9394/96 para beneficiar a EaD com a redução de custos em meios de comunicação
	Projeto de Lei 4.372, de 31 de agosto de 2012, em discussão na Câmara dos Deputados	Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), e dá outras providências
	Portaria CAPES/MEC n. 170, de 05/12/2012	Institui o Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema UAB
	Portaria CAPES/MEC n. 175, de 14/12/2012	Designar a Presidente e duas vice-presidentes do Fórum Nacional dos Coordenadores do Sistema UAB

Quadro 13 – Marcos institucionais da EaD no Governo Dilma.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do MEC.

⁶¹ Essa decisão política foi iniciada no Governo Lula e regulamentada no Governo Dilma.

Entre as ações do governo Dilma, uma das mais relevantes na área da EaD de seu governo deu-se por meio do Decreto n. 7.480/2011, em que a SEED/MEC não é mais citada como parte da estrutura organizacional do MEC, o que permite inferir sua extinção. Além disso, o mesmo Decreto cria a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES). Essa extinção da SEED/MEC e a criação da SERES demonstra que o foco de seu governo, também, está voltado para a expansão e regulação do ensino a distância e superior no Brasil, principalmente porque nenhuma das outras secretarias do MEC que trabalham com ações voltadas para o ensino superior possuem diretoria ou coordenação com responsabilidade direta e voltada para a EaD. A SERES possui a Coordenação-Geral de Supervisão da Educação Superior a Distância e a Coordenação Geral de Regulação da Educação Superior a Distância.

A SEED promoveu reformas importantes no campo da formação de professores da Educação Básica a distância, além de ter desenvolvido outras políticas voltadas para a disseminação, implementação e uso de laboratórios de informática nas escolas públicas, bem como de formação para os professores⁶². Mesmo assim, a conquista da criação da SEED foi desfeita, distribuindo, diluindo e fragmentando suas ações pelas outras Secretarias do MEC, principalmente pela SERES, SECADI (Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão) e SEB. Medeiros (2012) acredita que essa decisão produziu um hiato que se configura como mais um equívoco que a história revelará, o que podemos considerar como uma mudança de ruptura, além da falta de capacidade do Estado em manter compromissos e prioridades nos governos que se alternam. A exemplo disso, vejamos a percepção de um dos entrevistados:

Eu tinha muita consciência de que o Proinfo Integrado tinha acabado de conquistar um espaço fantástico e não era hora de colocá-lo frente a tantas outras demandas da SEB, e de fato ele sofreu um trauma tremendo. (Entrevistado SEED A, 2012).

Os entrevistados desta pesquisa, de forma unânime, tanto os gestores da CAPES quanto da SEED/MEC, acreditam que foi um erro ou um retrocesso essa tomada de decisão do Ministério da Educação. Está presente nas falas deles a preocupação com a fragmentação de programas que estavam em andamento e que podem vir a ser extintos.

⁶² Apesar disso, Medeiros (2012) argumenta em sua tese de doutorado que a SEED tenha seguido uma trajetória ao longo dos governos FHC e Lula com uma clara hegemonia das forças sociais conservadoras, com interesses por parte de seus dirigentes e concepções de educação associados às forças privatistas.

Sobre essa questão da discussão da SEED, eu manifestei contra, inclusive documentalmente, para o Ministro. [...] Essa ideia foi do próprio Ministro. (Entrevistado SEED A, 2012).

Houve um retrocesso histórico no campo da área de tecnologia de educação a distância. [...] porque, apesar de todo esforço de décadas, [...] com a extinção da SEED, houve uma fragmentação. Um programa, imagine assim, como o Proinfo, foi cortado ao meio, uma cisão dura, porque todo esforço de articular a técnica e a parte pedagógica, que foi feito com tanto trabalho e luta, de repente simplesmente separaram o pior, pois uma parte foi para o FNDE, e outra parte, para uma Secretaria que não tem tradição nem histórico com o uso de tecnologias. Outro exemplo é o Proinfantil, que era um programa planejado, desenhado, desenvolvido, com um sistema organizado, [...] e que hoje está limitado a uma ou duas pessoas cuidando de um sistema gigantesco, que tem acompanhamento, monitoramento, avaliação dia a dia, formação de formadores, e acabou, mas sei que a concepção se mantém. (Entrevistado SEED B, 2012).

Eu acho que a extinção da SEED foi um erro. [...] Eu teria transformado a SEED, numa Secretaria de Tecnologia na Educação, que eu acho que o MEC não tem, numa Secretaria de inovação na educação, porque a SEED tinha esse componente na TV Escola, no Proinfo. Isso foi dividido, e a TV Escola foi para SECADI e o Proinfo para o FNDE, ou seja, caíram num buraco negro e tendem a acabar. (Entrevistado CAPES A, 2012).

A SEED, apesar do nome, era mais uma Secretaria de tecnologia. [...] Poderia ter evoluído como uma Secretaria para trabalhar com tecnologia educativa. [...] Hoje eu acho que, em alguns casos, foi uma perda. Tem alguns programas que vão morrer. (Entrevistado CAPES B, 2012).

O MEC nunca cometeu um erro tão estratégico como acabar com a SEED, [...] que mobilizava 5 mil professores em qualquer parte do país, com resultado. (Entrevistado CAPES C, 2012).

Foi uma perda muito grande, e talvez um pouco precipitado. [...] Ela tinha um programa de inclusão de tecnologias nas escolas públicas que demorou anos para juntar o pedagógico com as máquinas. (Entrevistada CAPES E, 2012).

Quando questionados se conheciam as razões que motivaram o MEC a essa tomada de decisão, que parece ter ocorrido sem que se considerasse a autonomia inserida do Estado, os entrevistados disseram que não tinham ao certo esse conhecimento, mas que presumiam algumas possíveis razões, predominantemente enquadradas nas classes a seguir: (i) com a intenção de passar a operacionalização da UAB para a CAPES, talvez não fizesse mais

sentido ter a SEED; (ii) por vaidade política; (iii) por absorção de funções que não lhe cabiam.

Não foi só uma questão finalística. [...] Há um viés político? Talvez haja, não dá para confirmar. [...] Eles iam passar a UAB para a CAPES e talvez não tivesse sentido manter a SEED para tocar pequenas coisas. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Foi vaidade política. O que acontece: se alguém criava alguma coisa que não sabia tocar, mandava pra SEED tocar. E foram empurrando um monte de coisa. O orçamento ali ia crescendo. E na gestão pública as coisas têm validade, em função do volume do orçamento. Aí começa a briga, o ciúme. (Entrevistado CAPES C, 2012).

A SEED absorveu atribuições também por falta de órgão específico. Atribuições, por exemplo, da área da regulação. [...] Ela absorveu, ou foram dadas a ela, atribuições de regulação e, claro, a gestão da UAB. Então, por que ela foi extinta? Não sei. Talvez porque não cumpria mais com o que ela deveria cumprir. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Em consonância com essa ação considerada retrógrada na área, em contrapartida, demonstrando capacidade de adaptabilidade das políticas na área, no dia 31 de agosto de 2012 o governo Dilma envia à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 4.372, de sua autoria, que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (INSAES), fato que também corrobora a tendência de seu governo estar pautado na ação da expansão e regulação do ensino superior e a distância no Brasil.

Para averiguar essa tendência, recorreremos, no mês de fevereiro de 2013, às páginas *online* da CAPES e da UAB, a fim de observar as últimas ações empreendidas, analisando o foco para que pudéssemos observar sua trajetória e prioridade no atual governo, principalmente no que diz respeito à estabilidade das políticas públicas de EaD. Constatamos que no governo Dilma a UAB tem sido menos ofertada. O Sistema UAB disponibilizou dois editais (UAB 1 e UAB 2) para a abertura de novos polos e adesão de IES pública. O Edital UAB 2 foi aberto em 18 de outubro de 2006 e seu resultado saiu no dia 20 de maio de 2008, apesar da abertura de editais para cursos específicos (que será tratado mais à frente), e não abertos como esses dois.

É possível observar que três editais abertos anteriormente, ainda no governo Lula, dizem respeito ao fomento: Edital CAPES n. 2/ 2009 (para apoio financeiro para a compra de equipamentos para as universidades participantes do Sistema investirem em seus núcleos e cursos de EaD); o Edital CAPES n. 13/2010 (para aquisição de equipamentos e mobiliários

para as universidades participantes do Sistema investirem em seus núcleos e cursos de EaD, além de seus polos) e o Edital CAPES n. 15/2010 (financiamento para as instituições participantes do Sistema para implementarem plataforma virtual, oferta de disciplinas com o uso de tecnologias de informação e comunicação para cursos de graduação presencial, produção de conteúdos e materiais didáticos e para fomentar a capacitação de docentes e técnicos voltada para a EaD nos cursos de graduação do ensino superior presencial no âmbito da IES).

Esses três editais demonstraram a necessidade de trabalhar com um déficit apresentado ao longo da implementação do Sistema UAB e seus polos, no que diz respeito à infraestrutura, e também a tendência, que começou a se configurar no segundo mandato do governo Lula e tem perpetuado no governo Dilma, de fomentar o uso das tecnologias e de ações a distância em cursos presenciais. Salientamos que nas universidades de países como o Canadá já existe essa cultura do emprego das ferramentas utilizadas a distância em cursos presenciais, o que não faz parte da cultura brasileira no setor público (a despeito de ser utilizada intensamente em grandes grupos de IES privados), mas o governo tem mostrado um esforço nesse sentido, ao fomentar ações para que isso seja implementado.

Cabe ressaltar que, ainda no governo Lula, foi aberta uma chamada pública pela CAPES, por meio da Diretoria de Educação a Distância, para a adesão ao Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional (PROFMAT) no âmbito da UAB, como primeira proposta a distância de oferta de curso *stricto sensu*, representando um grande passo e investimento.

Já no governo Dilma, temos dois editais de fomento a novos cursos: Edital n. 12/2012 (fomentar a execução de projetos de desenvolvimento dos materiais didáticos e de apoio ao curso de bacharelado em Biblioteconomia no âmbito da UAB) e Edital n. 19/2012 (selecionar e acolher adesões à oferta de cursos na área de Administração Pública – bacharelado em Administração Pública; especialização em Gestão Pública Municipal e especialização Gestão em Saúde, também no âmbito da UAB).

A abertura de apenas dois editais no âmbito da UAB no governo Dilma pode ser um objeto de preocupação, visto que o Sistema UAB, configurado por meio de uma política de governo, tem sido desenvolvido sem a oferta de novos editais para novas adesões de IES, novos cursos e polos, ao passo que o PARFOR (política de governo, em nosso entender) tem tido previsão de oferta. Não estamos desvalorizando o PARFOR, apesar de ele ter sido instituído por uma Portaria, fundamentada no Decreto n. 6.755/2009 (instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica), como um ato

administrativo expedido pelo Ministério da Educação, podendo ser modificado a qualquer momento, o que gera determinada preocupação na sua continuidade futura.

Sabemos que uma política pode e deve mudar ao longo do tempo, demonstrando a sua capacidade de adaptabilidade às necessidades e problemas que surgem ao longo de sua implementação. Mas a continuidade é um elemento importante porque demonstra a capacidade do Estado de estabilidade da política ao longo de sua trajetória e tempo, mantendo compromissos e dando continuidade às ações de governos anteriores. Assim, a própria trajetória do PARFOR presencial e a distância é motivo de preocupação para tempos futuros, no que diz respeito à capacidade de estabilidade desse Plano.

O PARFOR presencial tem previsão de oferta de cursos e vagas estável no governo Dilma, com período para inserção de cursos pelas IES e de matrícula pelos alunos (professores da rede estadual e municipal de educação dos estados e Distrito Federal), inclusive no período de 2012 e 2013/02. Já o PARFOR a distância só apresenta no site previsão de oferta em 2011/01 e 2012/01, sem previsão de oferta em 2011/02, 2012/02 e 2013. Novamente vemos a tendência do governo em investir na formação dos professores e em licenciaturas presenciais.

Sabemos que a trajetória inicial da EaD no Brasil, e após a LDB n. 9394/96 (no governo FHC e início do governo Lula), foi marcada, conforme analisado no Capítulo 2, por um período de expansão, principalmente via universidade privada, sem regulação e avaliação apropriada desses cursos. O entrevistado SEED A (2012) confirma isso:

Ao entrar na SEED, nós encontramos casos dramáticos. A educação a distância no Brasil estava crescendo desordenadamente, e tínhamos uma pressão violenta da sociedade para fechar a EaD, por exemplo, da Associação de Reitores das Universidades Federais, da ANPEd e Anfope. [...]. Fechamos várias ofertas de EaD e deixamos preparado o terreno para que isso não acontecesse. (Entrevistado SEED A).

Mas, hoje, os entrevistados que trabalham diretamente com a modalidade veem a EaD e a UAB como propostas importantes para o acesso e democratização do ensino superior no país em contrapartida à visão de um entrevistado do MEC:

Nossa, eu acho a UAB fundamental dentro da política pública de expansão da educação superior nesse país, [...] por isso, acho que a nossa missão, o nosso interesse, o nosso esforço total é para qualificar o sistema UAB, porque ele é o mecanismo atual mais forte, o mais indicado para expansão da educação superior nesse país, com qualidade. (Entrevistada CAPES E, 2012).

Eu tenho uma percepção de que a EaD acabou ficando na lógica do dia a dia, sendo olhada como uma coisa difícil, [...] mas casos EaD são difíceis. (Entrevistado MEC A, 2012).

Entretanto, os entrevistados confirmam a tendência de se ver o desenvolvimento das políticas de EaD num ritmo mais lento, tanto por uma maior regulação que vem ocorrendo por parte da CAPES, quanto pela visão de que na EaD os procedimentos são considerados mais difíceis:

Me parece que em algum momento a EaD foi muito fomentada pelo Estado e que hoje já não é mais com a mesma força. [...] Por conta disso, as dificuldades hoje parecem existentes porque o regulamento, que era para continuar amadurecendo, com as coisas acontecendo, parece que ficou parado, e algumas soluções não surgiram. (Entrevistado MEC A, 2012).

O desafio principal na política de EaD, no que diz respeito à UAB, é que o sistema expandiu muito num tempo muito curto. [...] Desde junho de 2012, o que nós fizemos foi apagar incêndio, corrigir e ajustar as questões relativas ao fomento, porque os recursos eram muito fartos. E aí estamos colocando outro componente, que se chama avaliação.[...]. Nós controlamos a expansão. (Entrevistado CAPES A, 2012).

Estamos indo devagarzinho, colocando as peças no lugar. A UAB não parou, talvez não tenha se expandido. Mas acho que é melhor uma expansão real do que uma expansão em números, que não é a realidade. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Essas percepções dos atores entrevistados demonstram que existe o fato da diminuição do ritmo da expansão da EaD no país, devido ao processo de regulação e supervisão que tem se intensificado, ao mesmo tempo em que a trajetória da EaD tem sido comprometida na sua estabilidade pela falta de planejamento nas suas ações, colocando em risco de extinção programas que vinham sendo ofertados e desenvolvidos ao longo do tempo e as tecnologias educacionais, pois a extinção da SEED ocasionou a fragmentação de programas sem uma meta comum, disponibilizando-os em diferenciadas instâncias (SEB, SECADI, CAPES, FNDE):

A reforma da nova CAPES faria com que ela assumisse a formação inicial e continuada, mas isso não se efetivou. A CAPES assumiu apenas a formação inicial e alguns programas isolados de formação continuada. Os programas que estavam dentro da UAB foram todos, agora aqueles outros programas que deveriam ter ido estão no MEC: Proinfantil, TV Escola, Proinfo Integrado, Escola de Gestores e outros. (Entrevistado SEED B, 2012).

A despeito destas questões, em 2012, no governo Dilma, apreciamos mais uma tendência na capacidade de continuidade com a Portaria CAPES/MEC n. 170/2012 instituindo o Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema UAB e posteriormente a Portaria 175/2012 designando a Presidente e duas vice-presidentes do Fórum. Consideramos tendência, pois não é uma ação desenvolvida tendo como pano de fundo uma política de Estado e sim de governo, a qual pode ser modificada a qualquer tempo. Em 14 de abril de 2010, a Portaria n. 79 da CAPES/MEC instituiu o mesmo Fórum, porém com a diferença de acrescentar os Fóruns Regionais de Coordenadores do Sistema UAB, dos quais participavam além dos Coordenadores e Coordenadores adjuntos das IES integrantes do Sistema UAB, os Coordenadores de polo de apoio presencial. Na nova portaria, então, não foram mencionados os Fóruns Regionais. Assim, podemos ver, novamente, um indício de capacidade do Estado de adaptabilidade ao criar os Fóruns Estaduais Permanentes, como política de Estado, com maior representação de seus membros e como um espaço potencial para que o regime de colaboração seja instituído, envolvendo o município, o estado e movimentos, (GATTI, BARRETTO, ANDRÉ, 2011), além, é claro, da possibilidade de desenvolver a autonomia inserida do Estado (EVANS, 1995) na medida em que cria mecanismos de escuta da sociedade.

Outro dado que demonstra indícios de capacidade de adaptabilidade da Portaria n. 79 da CAPES/MEC diz respeito à instituição de grupos de trabalho e a figura de dois vice-presidentes do Fórum. Conforme o entrevistado FÓRUM B (2012):

Houve a ideia de instituir grupos de trabalho para auxiliar as articulações da presidência do Fórum com a CAPES, nas diferentes questões concernentes à UAB. Logo em seguida, percebemos a necessidade de termos mais um representante, já que havia um representante das federais e outro das estaduais, enquanto os institutos ficavam sem representatividade. Dessa forma, conseguimos a inclusão de mais um vice no quadro. Por conta disso, e dos grupos de trabalho terem auxiliado muito a CAPES, conseguimos a reedição da portaria. Foi um marco importante para a UAB, pois graças ao Fórum temos uma organização interna dos Coordenadores que não necessariamente depende da CAPES. Somos legitimados por ela, mas nosso trabalho ultrapassa o que fazemos junto à DED-CAPES. (Entrevistado FÓRUM B, 2012).

Essa ação de continuidade institucionalizada remete-nos, também, a outra capacidade do Estado descrita por Evans (2005): capacidade de autonomia inserida à medida que se insere através do Fórum associando sua organização burocrática (DED/CAPES) com a gestão das relações, discussões e levantamento das necessidades e possibilidades de quem atua na implementação da UAB/EaD pública, ou seja, os gestores da ponta intitulados Coordenadores institucionais UAB.

Ainda no governo Dilma, para dar sustentabilidade e adaptabilidade para a oferta com condições aos cursos de EaD com o uso das tecnologias de informação e comunicação, foi editada a Lei n. 12.603/2012, a qual altera o artigo 80 da LDB 9396/96 para beneficiar a EaD com a redução de custos em meios de comunicação. Para dar melhores condições de trabalho aos docentes e profissionais que trabalham por meios telemáticos e informatizados (ou seja, a distância), foi editada a Lei n. 12.551/2011 a qual altera o artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) para equiparar efeitos jurídicos desses profissionais à exercida por meios pessoais e diretos.

E, por fim, a proposta do novo PNE (2011-2020), com o Projeto de Lei n. 8.035, de 20 de dezembro de 2010, apresentado ainda no governo Lula e com a vigência prevista a partir de 2011. Todavia, no dia 25 de outubro de 2012 o Projeto de Lei ainda estava sendo enviado ao Senado Federal, mediante o Ofício n. 1928/12/SGM-P, sob o nome de Proposição Projeto de Lei da Câmara n. 103/2012, ou seja, encontrava-se ainda em andamento, no término do período desta pesquisa, dezembro de 2012.

O Plano Nacional de Educação – decênio 2001-2010, Lei n. 10.172, foi aprovado em 2001. Sua estrutura acompanha a organização dos níveis e modalidades de ensino presentes na LDB n. 9.394/1996, em que são apresentados cada nível e modalidade de ensino, acompanhado de seus diagnósticos, respectivas diretrizes, objetivos e metas.

Os objetivos do PNE para o período de 2001-2010 englobavam a busca pela elevação do nível de escolaridade, melhoria da qualidade do ensino, pela redução das desigualdades e pela democratização da gestão das instituições de ensino. Entre as metas dos diferentes níveis e modalidades, a EaD é tratada em item específico, junto com as tecnologias educacionais. Com relação à educação a distância, o PNE 2001-2010 apresenta como meta aspectos voltados para a regulação, expansão e formação (CARVALHO, LIMA, FARIA, 2011).

Em relação aos aspectos de expansão, as metas do PNE 2001-2010 abordavam a ampliação de oferta de vagas para educação profissional, formação de professores, inclusive continuada, e para a educação superior por meio da EaD, além da expansão de programas educativos em TVs abertas voltadas para cursos a distância. Por fim, as metas de formação no

PNE 2001-2010, relativas à modalidade de educação a distância, tratavam de ampliar a capacitação de recursos humanos nas universidades para atuar com a EaD, formar professores para o uso da informática educativa e as tecnologias educacionais. (CARVALHO, LIMA, FARIA, 2011).

Dourado e Santos (2011), ao apresentarem uma avaliação da educação a distância no atual contexto relacionado com as metas do PNE 2001-2010, defendem que o problema não está na modalidade, e sim no seu processo de formulação (por meio de suas políticas) e implementação (por meio de seus projetos, propostas e expansão), porque estão se materializando sem as mínimas condições de acompanhamento, produção de material didático, infraestrutura e outros, associada principalmente ao processo de reforma do ensino superior, no momento em que expande.

Dourado (2010) complementa, ainda, que o conjunto de metas e estratégias do PNE 2001-2010 retrata a carência de organicidade interna do Plano, pois várias metas são superpostas, outras não apresentam articulação interna, além de não ser efetiva a organicidade orçamentária para dar concretude às metas do PNE.

O Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020 (PNE 2011/2020) está em fase de aprovação no Senado Federal e foi construído a partir de discussões realizadas durante a Conferência Nacional de Educação em Brasília-DF (CONAE, 2010). A Conae foi organizada para tematizar a educação, da educação infantil à pós-graduação. O tema da Conae foi “Construindo um sistema nacional articulado de educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação”, sendo que um dos principais objetivos foi definir as bases para a elaboração desse PNE.

A Comissão Organizadora Nacional da Conae foi integrada por representantes do Ministério da Educação, da Câmara e do Senado, do Conselho Nacional de Educação, das entidades dos dirigentes federais, estaduais e municipais da educação e de todas as entidades que atuam direta ou indiretamente na área da educação (CARVALHO, LIMA, FARIA, 2011). Foi a primeira vez que a Conferência foi realizada com essas características, ou seja, governos federal, estadual, municipal e sociedade civil discutindo juntos os novos rumos da educação em todos os níveis e modalidades de ensino, além de aprovarem uma série de medidas. A Conae não é uma instância institucionalizada, mas tem força, em função de sua representatividade, contribuindo com muitas de suas decisões para a formulação do PNE 2011-2020.

Do ponto de vista do processo de formulação e implementação de políticas públicas e da capacidade do Estado para isso, essa característica da Conae demonstrou um processo

democrático, proposto pelo Poder Público, demonstrando novamente um indício⁶³ da capacidade de autonomia inserida defendida por Evans (2004), ou seja, de gerir as relações sociais para a execução de objetivos coletivos, constituindo-se num mecanismo de cooperação e parceria para que pudessem desenvolver uma relação de atendimento às reais necessidades da área e do público atingido. Cabe ressaltar, inclusive, que antes da etapa nacional da Conae aconteceram pré-conferências organizadas pelos estados e municípios para discutirem os temas que iriam subsidiar a etapa nacional.

Com relação à EaD, o documento da Conae reconhece a importância da EaD, mas enfatiza que a mesma deve ser integrada à formação presencial e utilizada, principalmente na formação continuada, aprimorando os processos de acompanhamento e avaliação. Recomenda, também, que os polos UAB sejam utilizados como centros de formação continuada dos profissionais da educação, substituindo tutores por professores efetivos. (DOURADO; SANTOS, 2011).

Após a realização da Conae e atendendo às críticas à falta de diagnóstico para a apresentação da proposta, o MEC divulga uma nota técnica sobre o PNE 2011-2020, em que apresenta as 20 metas (um número reduzido comparado ao anterior PNE com 295 metas) e suas respectivas notas de como se pretende atingi-las até 2020.

O anexo à proposta do Projeto de Lei para o PNE deste decênio, em vez de seguir o mesmo padrão do documento do decênio anterior, apresenta apenas metas e estratégias, sem classificá-los segundo modalidades e níveis de ensino, conforme a LDB n. 9.394/1996.

Carvalho, Lima e Faria (2011) ao analisarem o Projeto de Lei do novo PNE, categorizam suas 20 metas, para observar no texto das mesmas de que forma a EaD aparece, “visto que no PNE 2001-2010 esse tema é tratado de forma específica e exclusiva, sob a denominação Educação a distância e tecnologias educacionais com diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas próprias” (p. 512). As autoras fizeram o seguinte levantamento das metas do Projeto de Lei: 01 meta voltada para a Educação Infantil; 01 meta para o Ensino Fundamental; 01 meta para o Ensino Médio; 02 metas que enfatizam a diversidade juntamente com o Ensino Médio e a Educação Básica; 04 metas para a Educação Básica; 02 metas para educação de jovens e adultos; 01 meta para o Ensino Profissional e Técnico; 03 metas para o Ensino Superior; 02 metas para formação de professores; 02 metas para profissionalização docente; 01 meta para o investimento em educação no país. (CARVALHO, LIMA, FARIA, 2011).

⁶³ Consideramos indício por ser uma ação governamental, e não como uma ação planejada e definida como política de Estado.

Percebe-se que nenhuma das metas está voltada única e exclusivamente para a educação a distância. Mas, apesar de a EaD não aparecer como um item isolado, ela está contemplada, assim, como o uso das tecnologias, como modalidade e estratégia: observa-se a EaD na Meta 10 como estratégia do item 10.3, como modalidade de fomento e integração de jovens e adultos com a educação profissional; na Meta 11, para fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio, com o objetivo de ampliar a oferta e democratizar o acesso; e, por fim, na estratégia 14.4 da Meta 14, para “expandir a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB”. (CARVALHO, LIMA, FARIA, 2011, p. 513).

Então, no PNE 2001-2010 o foco da EaD passou pela regulação, expansão e formação de professores e ensino profissionalizante para o da continuidade de expansão de oferta da educação profissional, ampliando o foco no PNE 2011-2020 para a EaD na pós-graduação *stricto sensu*, secundarizando o papel da EaD, permitindo ações sem definição clara de políticas para a modalidade (DOURADO; SANTOS, 2011). Carvalho, Lima e Faria (2011) questionam como ficarão as políticas para a institucionalização da EaD na graduação e pós-graduação *lato sensu* no ensino público. Sabe-se que, conforme dados do último Censo do Ensino Superior (2011), a EaD continua com expansão progressiva e superior aos cursos presenciais.

Esses elementos de análise aparentemente justificam a mudança feita pelo MEC de transferir para a CAPES a coordenação da EaD no país, visto que a proposta para a educação a distância passa da formação inicial para a *stricto sensu*, demonstrando o objetivo de ligá-la a uma agência voltada para a pós-graduação. A preocupação, ao analisar a mudança dessa política, mesmo sabendo que o novo PNE ainda está tramitando no Senado Federal, é que, caso seja aprovado como está, pode acarretar, no âmbito da EaD, uma mudança por exaustão ou por deriva, na medida em que não apresenta ações para que as IES possam institucionalizar a educação a distância.

Caso se confirme essa suspeita, poderá haver um rompimento com a meta da UAB, no que diz respeito à formação inicial e continuada de professores. Esse rompimento, por sua vez, influenciará o processo anteriormente traçado para o investimento, que passará a privilegiar os cursos *stricto sensu*, tendo como modelo a UAB, em detrimento da graduação, já que os cursos a distância não estão institucionalizados nas IES públicas (FARIA, 2011). Como já mencionamos, esses cursos da UAB são mantidos por bolsas do FNDE, de forma

provisória, e, além disso, não são computados na carga horária do professor e do coordenador. O pessoal de apoio, que recebe por meio de bolsa, também, não tem seus ganhos aumentados.

Sintetizando as análises deste Capítulo, pode-se dizer que a mudança realizada ao longo da trajetória da EaD está ocorrendo de forma gradual, ou seja, uma vez criada a modalidade de EaD pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, ela foi sendo adaptada, de forma sutil e gradual, ao longo do tempo, e, pelo que pode ser percebido com esta pesquisa, continuará mudando.

Vale salientar que a observação da capacidade do Estado de estabilidade e adaptabilidade da política pública de EaD é vista como um todo, em torno de sua regulamentação expressa em Leis, Decretos, Portarias e Resoluções, ao mesmo tempo em que podem ser analisadas essas mesmas capacidades em políticas específicas como é o caso da UAB. O que nos preocupa é que a maioria das ações na EaD, conforme descrições deste Capítulo 4, tem ocorrido por meio de políticas e ações de governo e não, com algumas exceções, como políticas de Estado, demonstrando a fragilidade da sua trajetória construída e que continuará a se desenvolver.

Visualizam-se, de acordo com a classificação de Streeck e Thelen (2009), dois tipos de mudanças graduais de transformação que ocorreram predominantemente durante esse processo: o de camada e o de conversão.

Acredita-se que a mudança de camada aconteceu quando a EaD - que até a LDB de 1996 era não formal, não regulamentada, mas já vivenciada no país em várias experiências - foi regulamentada e tida como uma modalidade de ensino formal, ou seja, aos poucos foi agregando novos elementos ligados às instituições já existentes, para alterar sua estrutura e organização. A partir da LDB de 1996, o crescimento da EaD foi expressivo, de maneira diferenciada, passando da utilização da TV, do vídeo e do rádio como instrumentos para a formação a distância, para um modelo que faz uso das tecnologias de informação e comunicação, como a Internet.

Pode-se, entretanto, considerar a mudança por conversão quando as leis foram sendo criadas, instituídas, redirecionadas para novas funções e propósitos, a partir da LDB n. 9.304/1996, para servir aos novos objetivos ou atender aos diferentes atores. O PNE 2001-2010 visava à formação continuada de professores, para atender às exigências dos organismos internacionais; a UAB garantia a continuidade dos consórcios, mas num sistema único, atendendo ao Fórum das Estatais pela Educação e ao PNE; as leis que regulamentam a pós-graduação a distância - cuja abrangência passou do *lato sensu* para o *stricto sensu*, o que não foi à toa, considerando o que está previsto para o próximo PNE - e a oferta de 20% da carga

horária de cursos presenciais na modalidade semi-presencial, o que até então parecia não ter a menor possibilidade de ser implantada, dentre outras.

Assim, o que se percebe, até agora, é a construção de uma política que ainda está em processo. Esse fato se justifica porque, desde o seu nascimento como política até os dias atuais, observando a trajetória das atuais legislações e caminhos que está tomando a EaD, visualizamos a elaboração de leis complementares para a organização dessa política e respectiva implementação no país.

Enfim, destacamos os seguintes focos de atenção apresentados neste Capítulo:

a) A estabilidade da regulamentação da EaD, a partir do artigo 80 da LDB 9394/96 ao longo dos anos, acompanhada da adaptabilidade da política pública iniciada pelo Decreto n. 2.494/1998, revogado pelo Decreto n. 5.622/2005 e alterado em alguns artigos pelo Decreto n. 6.303/2007. O primeiro traçou o conceito de EaD e estabeleceu as formas de credenciamento e avaliação para a modalidade; no segundo alterou qualitativamente o conceito de EaD, passando de uma concepção tecnicista para uma mediadora, e estabeleceu de forma mais detalhada os aspectos referentes à sua organização, credenciamento e oferta de cursos; e o último tratou do conceito de polo de apoio presencial e de seu papel na regulação e credenciamento, principalmente.

b) Percebe-se que, ao longo dos governos, desde o estabelecimento das diretrizes da EaD pela LDB 9394/96, existiu a estabilidade da construção de programas públicos a nível federal que pudessem tratar da formação de professores em serviço, sendo que ao longo de sua trajetória foram gerando novos programas e cursos, atendendo novas realidades e necessidades, o que demonstrou, também a capacidade do Estado de adaptabilidade, até se transformar em política pública. Esse fato demonstra capacidade de adaptação e estabilidade no sentido de continuidade da oferta dos cursos de formação de professores públicos a distância, mas não houve estabilidade na oferta do mesmo programa, como o Proformação e o Pró-Licenciatura, que acabaram sendo substituídos pela UAB. Nosso receio é que a UAB acabe sendo substituída também ou não mais privilegiada, como têm demonstrado os dados de oferta de novas chamadas do PARFOR presencial, a distância e UAB.

No governo FHC iniciou-se um programa de formação em nível médio, a distância, para professores em serviço, o Proformação. No governo Lula tivemos a implantação do Pró-Licenciatura, posteriormente a formulação e implementação da política pública do Sistema UAB (demonstrando essa capacidade da continuidade, mas com adaptação para se tornar uma política pública) e do PARFOR, sendo que temos a continuidade no governo Dilma do

Sistema UAB e PARFOR, demonstrando a capacidade de estabilidade ao longo dos governos, à medida em que ambos são regulamentados, o primeiro por um Decreto e o segundo por Portaria, substanciado por um Decreto. Mas, ao mesmo tempo, não demonstra capacidade de estabilidade das propostas, a medida em que vai substituindo ações por outras.

c) A formulação das regulamentações do PARFOR consideraram os problemas enfrentados pela UAB e sofreram adaptações, com a diferença que a UAB pode oferecer qualquer tipo de curso, apesar de sua ênfase na formação de professores e cursos de gestão na área da administração pública e o PARFOR que tem como objetivo apenas a formação de professores em serviço: o PARFOR pode ser ofertado tanto a distância quanto presencialmente e, para que seja ofertado numa cidade, faz uso da infraestrutura da UAB e precisa passar pela aprovação no Fórum Estadual Permanente de seu estado, com demonstrativo da necessidade do mesmo naquela região. Essa foi uma adaptação relevante à medida em que favorece a articulação entre os sistemas de ensino em nível federal, estadual e municipal, além de envolver a comunidade, conforme os membros que o compõe.

Mas, preocupamos com essa capacidade de estabilidade no atual governo Dilma, a medida em que analisamos a oferta de chamadas para cursos UAB e cursos PARFOR, prevalecendo esse último, contradizendo um pouco o que preconizou Scheibe (2010) ao defender que a CAPES com essa responsabilidade se torna agência reguladora da formação de professores no país com a incubência de ensejar uma maior organicidade entre as políticas, ações e programas governamentais nessa área. Salientamos para o cuidado nessa organicidade para que o Estado brasileiro não continue a ofertar programas e cursos sem a avaliação adequada do processo e com maior planejamento de suas ações, privilegiando aspectos de sua estabilidade e adaptabilidade.

d) Conseguimos visualizar nas descrições anteriores sobre a trajetória das políticas públicas de EaD a capacidade de estabilidade e adaptabilidade nos modelos das ações, programas e políticas com relação à preocupação com a articulação e estabelecimento de parcerias entre os sistemas para a sua oferta e na forma com que foram desenvolvendo as chamadas públicas para sua implementação, envolvendo o sistema federal, estadual, municipal de ensino, com a adesão e operacionalização das instituições de ensino superior públicas. Mas, chamamos a atenção para o cuidado nas articulações, na forma com que são estabelecidas as responsabilidades para um ente federado que não diz respeito a ele na legislação, pois causam muitos problemas de implementação (como o caso da rede municipal na UAB ser responsável pelo polo de apoio presencial, sendo que nem é responsabilidade da rede municipal atuar no ensino superior).

e) A Lei de n. 11.273/2006 que trata do pagamento de bolsas para pesquisadores participantes do Sistema UAB. Essa Lei demonstrou capacidade do Estado de antever problemas e adaptar a legislação para o atendimento de suas necessidades, ou seja, ao longo do processo de regulamentação do Sistema UAB enquanto uma política pública, o governo federal lança essa Lei para dar suporte e viabilidade à execução e implementação do Sistema. Mas, esse modelo de financiamento trouxe, também, várias indagações da comunidade acadêmica e científica, no sentido que essa forma de pagamento aos participantes executores da ponta dessa política, porque ao remunerar o docente como uma atividade extra, a bolsa torna-se uma atividade remunerada complementar ao docente, sem reverter em direitos trabalhistas, já que é considerada como bolsa pesquisa, isenta de impostos e despesas patronais (LIMA, FARIA, DESIDERIO, 2013).

Ao mesmo tempo, essa Lei que permite o pagamento de bolsas, se mostra incapaz da continuidade das políticas públicas de EaD no Brasil, pois não prevê a institucionalização da EaD nas IES públicas e nem o provimento de verbas para tal. Assim, ela se mostrou capaz de adaptar para atender o sistema específico da UAB (ação pontual), mas não foi capaz de planejar e pensar a estabilidade das políticas públicas de EaD no sentido macro de sua atuação.

f) O Sistema UAB está mostrando ser um marco na política pública de EaD no país e a sua responsabilidade e operacionalização ter passado da SEED/MEC para a CAPES demonstrou a intenção do governo federal de dar maior credibilidade e indução a essa política. Mas, é preciso cuidado para que a EaD não seja apenas uma política de governo, fazendo-se necessário resgatar a autonomia das IPES, institucionalizando a EaD nessas instituições, conforme já demonstrado em pesquisa na área (FARIA, 2011) e entrevistas desse estudo.

Outro fator de preocupação na estabilidade das políticas de EaD e das ações empreendidas diz respeito ao planejamento das decisões regulamentadas pelo MEC à medida em que demonstram ainda fragilidade na continuidade das mesmas ao definir a atuação da CAPES e fragmentar as ações antes desenvolvidas pela SEED em instâncias que não possuem tradição na área das tecnologias educacionais e EaD.

g) O Fórum de Coordenadores UAB, implementado e regulamentado em 2010, deu continuidade em 2012, o que demonstrou a estabilidade dessa ação regulamentada por meio de Portaria da CAPES e adaptabilidade ao incluir mais um vice-presidente. Esse Fórum foi uma ação de grande representatividade na capacidade do Estado para a implementação da política pública do Sistema UAB à medida em que tratou da estabilidade da mesma e da

capacidade de inserção social do Estado ao ouvir, dialogar e envolver a comunidade acadêmica e da ponta nas tomadas de decisão e encaminhamentos na implementação da mesma política. Mas, pela tamanha representatividade da ação, ainda representa fragilidade, pois tem se constituído numa ação governamental e não como uma política de Estado.

h) O PNE de 2001-2010 demonstrou tratamento especial à EaD ao tratá-la como meta e estratégia em sua Lei que a regulamentou. O PNE 2011-2020, ainda em aprovação, trata da EaD, secundariza o papel da EaD, permitindo ações sem definição clara de políticas para a modalidade, o que se torna uma nova preocupação para o encaminhamento dessa modalidade no país, sem essa previsão do atual decênio, permitindo viver a incerteza da mesma e demonstrar falta de capacidade da sua estabilidade ao longo dos governos.

i) Uma falta de estabilidade considerada nesta pesquisa diz respeito à extinção da SEED/MEC no governo Dilma. Apesar da intenção do governo Dilma satisfatória de investir num instituto que promova a supervisão e avaliação do ensino superior (INSAES), demonstrando a capacidade do Estado de adaptação na área, principalmente por causa dos problemas decorridos das instituições particulares, a extinção da SEED representou o que consideramos um retrocesso na área, consubstanciado de forma unânime pelos entrevistados de que tenha sido uma falha. A representação histórica e de conquistas desenvolvidas por essa Secretaria na área da tecnologia educacional representou avanços no país, conforme as entrevistas destacadas. O que parecia ser conveniente, conforme os entrevistados, poderia ter sido uma adaptação nos objetivos de suas funções, mantendo a criação da nova SERES/MEC e a continuidade da SEED/MEC.

O que pareceu, ao longo do estudo da trajetória e das percepções dos entrevistados é que a constituição da SERES e a extinção da SEED tenha sido em função da falta de controle do governo federal com relação à oferta de cursos superiores pela esfera pública. Mas, mesmo que tenha sido essa a intenção, essa característica do país de desenvolver ações pontuais para resolver problemas pontuais, sem maiores avaliações e diagnósticos, levam o país a não desenvolver sua capacidade de estabilidade, limitando as suas ações ao “apagar o fogo”, sem planejamento macro, ou seja, se organiza e se estabelece regulamentações para situações e problemas pontuais sem considerar o macro da política pública.

Podemos perceber isso ao verificar que a SEED foi extinta pelo mesmo Decreto que instituiu a SERES, ou seja, em 2011. Em 2012 lança a proposta de criação do INSAES, um ano depois da criação da SERES, ou seja, se a avaliação tivesse tido uma amplitude maior, talvez a SERES não tivesse sido criada, a SEED continuaria com outro objetivo e apenas teria sido instituída a proposta do INSAES. Esse fato demonstra uma falta de capacidade do Estado

de estabilidade das suas políticas em decorrência da carência de avaliações das políticas implementadas, bem como do planejamento pautado nessas avaliações, conforme podemos verificar na percepção dos entrevistados:

A educação a distância no Brasil estava crescendo desordenadamente e nós tínhamos uma pressão da sociedade para fechar a EaD. [...] Nós deixamos vários instrumentos, fechamos várias ofertas de EaD. Deixamos preparado o terreno para que isso não acontecesse. [...] Eu tinha convicção que era necessário um olhar especial e atento na regulação e supervisão, mas não era o momento. [...] Eu acho que não era o momento de terminar a SEED, embora eu não tivesse objeção que essa decisão fosse tomada no futuro. (Entrevistado SEED A, 2012).

Política pública sem avaliação não é política pública. [...] Avaliação, no meu momento de dirigente, não estou falando num todo, era uma palavra que não se podia usar. (Entrevistado SEED B, 2012).

O próprio Decreto 5800 que criou a UAB não funciona. (Entrevistado CAPES B, 2012).

A UAB foi uma ideia excelente, mas é uma política pública que tem um processo de elaboração falho. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Acho que o passo de criar esse novo instituto de regulação é acertado. Mas, ele deveria ter sido feito sem a extinção. Na minha opinião, eles deveriam ter mantido a SEED, pego essa parte que é da regulação e ter criado o instituto da regulação e pronto. Resolve o teu problema. A impressão que dá é que você tinha um problema aqui e você jogou fora a água para beber. Eu teria tido uma outra estratégia. (Entrevistado CAPES E, 2012).

Por fim, ainda que as questões colocadas neste Capítulo não tenham sido esgotadas, para os efeitos desta tese, sigamos adiante. Assim, no próximo Capítulo apresentaremos os órgãos pesquisados, a capacidade burocrática do governo na área por meio de sua arquitetura institucional, os indícios de mecanismo de autonomia inserida desenvolvida, e, por fim, o investimento do Estado na capacitação dos atores e seus respectivos planos de carreira.

CAPÍTULO 5: ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA E AUTONOMIA INSERIDA DOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS PESQUISADOS

No Capítulo anterior pudemos ver a trajetória da política pública de EaD, sua capacidade (ou não) de estabilidade e adaptabilidade, bem como os riscos a que está exposta.

Neste Capítulo apresentamos os órgãos que compõem, ainda que não exclusivamente, a arquitetura institucional da política pública de EaD e sua participação no processo de formulação e implementação das políticas públicas do ensino superior e a distância no Brasil. Conforme já exposto no Capítulo referente à metodologia, esta apresentação é acompanhada da análise da trajetória documentada e da percepção dos atores que atuam nesses órgãos.

A capacidade do Estado, para Evans (1995), está relacionada ao conceito que desenvolve para autonomia inserida, ou seja, é preciso haver equilíbrio entre o grau de organização burocrática e o de inserção nas relações sociais. Conforme já foi descrito, o Estado brasileiro, ao longo de sua história, tem apresentado dificuldade em lidar com esse insulamento na área educacional, como expresso na LDB n. 9.394/1996 e no Plano Nacional de Educação (2001-2010), em que foram aprovadas propostas que não tiveram o envolvimento da sociedade.

Acompanhando Evans (1995), não defendemos uma organização burocrática baseada no modelo weberiano de racionalidade, mas num Estado organizado de forma meritocrática e, ao mesmo tempo, que considere o ambiente societário. Assim, procuramos levantar inicialmente as características burocráticas dos órgãos pesquisados e sua arquitetura institucional considerando: aspectos legais, estrutura hierárquica/processo de seleção, formação dos gestores, atividade fim e os indícios de autonomia inserida, para posteriormente analisar a qualificação oferecida pelos órgãos (que afetam a sua profissionalização) e plano de carreira dos funcionários.

Convém destacar que a análise dos mecanismos de autonomia inserida possui como foco, embasada na abordagem de Evans (2004), a consideração dos interesses dos envolvidos diretamente, o que no caso deste estudo se refere aos interessados de órgãos públicos.

5.1 Capacidade burocrática e indícios de mecanismos de autonomia inserida dos órgãos e seus atores

Esta seção tem por objetivo apresentar os elementos de análise para a compreensão da capacidade burocrática do Estado nos órgãos envolvidos com as políticas públicas de EaD,

incluindo a percepção dos atores entrevistados nesse estudo. Assim, buscamos apresentar a arquitetura institucional (composta pelos órgãos pesquisados, órgãos colegiados, atores), os indícios de mecanismos utilizados de autonomia inserida, a dedicação do Estado no que se refere à profissionalização de seus atores e seus respectivos planos de carreira.

Na abordagem proposta por Evans (1993, 2004), a capacidade de autonomia inserida do Estado abarca duas vertentes que devem ser consideradas juntas ao analisar as ações do Estado: a coerência interna da burocracia e as necessidades societárias, já que o conceito de autonomia inserida é relacional.

Para Evans (2004), essa inserção social tem acontecido no Brasil de forma parcial e não global. Considera-se inserção a presença de canais institucionalizados de articulação com a sociedade, fomentando a adesão das redes externas, numa contínua negociação e renegociação de metas e políticas. Como exemplo de redes externas, Evans (2004) cita os conselhos deliberativos e as associações.

Uma opção metodológica envolve escolhas que, pela própria natureza da ação, propiciam perdas e ganhos. Pela metodologia de coleta de dados desta pesquisa, a qual não contemplou a inserção participativa nos órgãos, ficou limitada a apreensão da totalidade dos mecanismos de autonomia inserida. Assim sendo, a partir dos dados obtidos nas entrevistas e do levantamento nos sites dos órgãos pesquisados, iremos apresentar os indícios de autonomia inserida encontrados.

Apresentamos nessa seção o que entendemos como arquitetura institucional da EaD: os órgãos, aspectos legais referentes a eles, a formação dos atores entrevistados e seus respectivos processos de seleção, suas funções e objetivos, e mecanismos de autonomia inserida sob a ótica da teoria de Evans (1993, 1995, 2004). Convém destacar que, dentre os órgãos pesquisados, apenas a CAPES possui uma Diretoria voltada especificamente para a EaD, composta atualmente de três Coordenações-gerais; e o MEC, por meio da SERES, que possui duas Coordenações-gerais voltadas para a EaD, conforme veremos a seguir.

Não iremos tratar especificamente da SEED/MEC⁶⁴, apesar de ter entrevistado dois de seus gestores, porque essa Secretaria não faz parte do atual governo e de sua arquitetura institucional. Faremos, contudo, uso de suas percepções nas análises presentes no Capítulo.

⁶⁴ Para conhecer mais a respeito, já existem análises sobre a organização da SEED, conforme Medeiros (2012) ao descrever os atores envolvidos na SEED nos últimos dois governos e sua organização.

a) CAPES

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) é uma fundação pública vinculada ao Ministério da Educação (MEC) criada em 11 de julho de 1951, pelo Decreto n. 29.741, com o objetivo de "assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país". Foi extinta no governo Collor, mas no mesmo ano, após a mobilização das universidades brasileiras, é recriada pela Lei n. 8.028/1990. O foco e o objetivo da CAPES sempre foram voltados à pós-graduação, mas, conforme já apresentado, em 2007, o governo Lula instituiu a Nova CAPES, que além de coordenar o Sistema Nacional de Pós-Graduação brasileiro também passa a induzir e fomentar a formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Tal atribuição é consolidada pelo Decreto n. 6755, de 29 de janeiro de 2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica. (CAPES, 2013).

Com a nova atribuição, a CAPES assume então as disposições do Decreto, por meio da criação de duas novas diretorias: de Formação de Professores da Educação Básica (DEB) e de Educação a Distância (DED).

Em 2 de março 2012, o estatuto e o quadro de cargos foram aprovados por meio do Decreto n. 7.692. Possui como estrutura organizacional três conselhos de órgão colegiado, a Diretoria-Executiva como órgão executivo, o órgão de assistência direta ao Presidente, quatro órgãos seccionais (Procuradoria Federal, Auditoria interna; Diretoria de Gestão; Diretoria de Tecnologia da Informação) e cinco órgãos específicos singulares, dentre eles a Diretoria de Educação a Distância (DED)⁶⁵.

O primeiro ano de funcionamento da DED foi em 2008, a qual contava até o início de 2012 com quatro coordenações gerais, conforme Figura 2.

⁶⁵ Os demais são: Diretoria de programas e bolsas no país; Diretoria de avaliação; Diretoria de relações internacionais; Diretoria de formação de professores da educação básica.

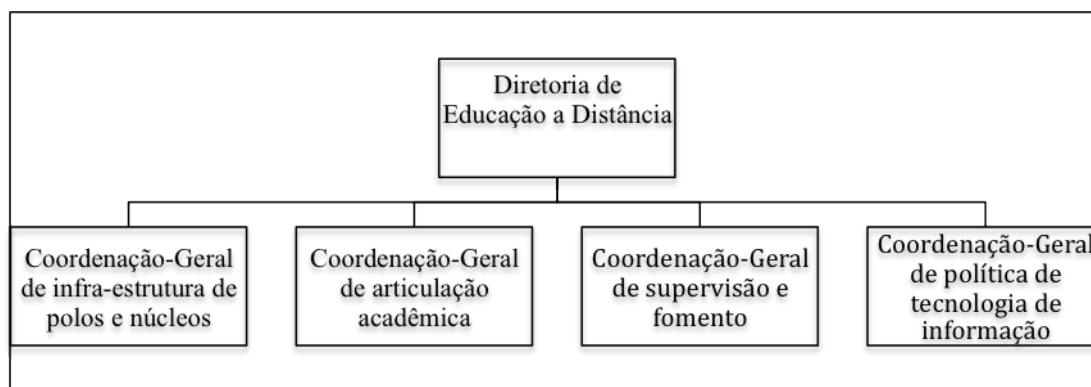


Figura 2 – Organograma da DED/CAPES, em 2008.

Fonte: Figura elaborada pela autora, tendo como fonte o portal da CAPES.

A partir do Decreto n. 7.692, de 02 de março de 2012, houve uma adaptação, com a manutenção da Coordenação-geral de Supervisão e Fomento, exclusão de uma Coordenação-geral e mudança de duas coordenações, ficando estruturada conforme mostra a Figura 3.

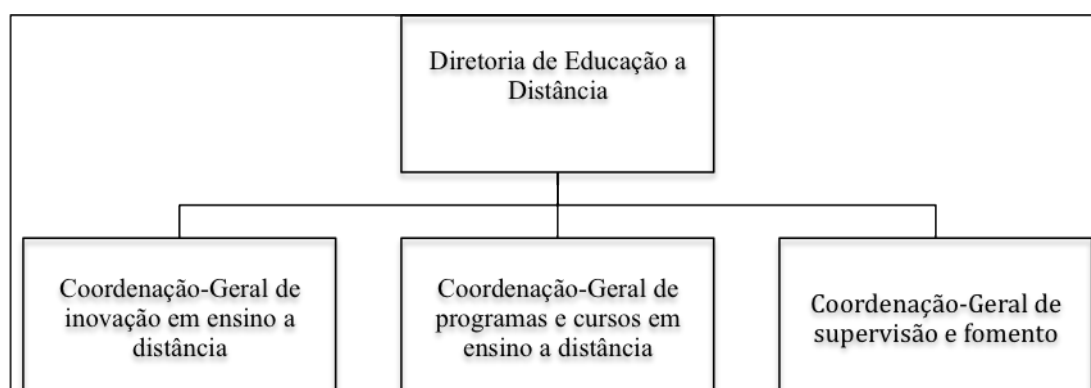


Figura 3 – Organograma da DED/CAPES, em 2012

Fonte: Figura elaborada pela autora, tendo como fonte o portal da CAPES.

A Coordenação-geral de Inovação em Ensino a Distância foi o resultado da junção da Coordenação-geral de Infraestrutura de Polos e Núcleos com a de Política de Tecnologia de Informação, conforme entrevistado CAPES B (2012) apontou:

Queremos investir em tecnologia, por isso criamos e reorientamos para a inovação em ensino. Mantivemos nessa Coordenação a área de polo, pois já estava sendo trabalhada e está vinculada diretamente às inovações tecnológicas. Com isso, acrescentamos a inovação. Estamos começando a estruturar essa área, que tem pouca gente ainda, e o primeiro desafio nosso é a conectividade dos polos. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Outro entrevistado complementou, reforçando essa ênfase no desenvolvimento tecnológico para o acesso e desenvolvimento dos cursos a distância no país:

O Brasil é um país continental, por isso não basta termos polos de apoio presencial; nós temos de ter verdadeiros polos digitais. (Entrevistado CAPES A, 2012).

De acordo com o mesmo Decreto, no artigo 25, temos as atribuições da Diretoria de Educação a Distância:

- I - fomentar as instituições de ensino superior integrantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB e os respectivos polos de apoio presencial, para desenvolvimento da educação na modalidade a distância;
- II - articular as instituições de ensino superior integrantes da UAB aos polos de apoio presencial;
- III - subsidiar a formulação de políticas de formação inicial e continuada de professores, potencializando o uso da modalidade de educação a distância, especialmente no âmbito da UAB;
- IV - apoiar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica, mediante concessão de bolsas e auxílios para docentes e profissionais do magistério nas instituições de ensino superior integrantes da UAB e nos respectivos polos de apoio presencial; e
- V - planejar, coordenar, fomentar e avaliar a oferta de cursos superiores na modalidade a distância pelas instituições integrantes da UAB e a infraestrutura física e de pessoal dos polos de apoio presencial, em apoio à formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

Conforme podemos ver na descrição de suas atribuições, elas estão todas voltadas para a coordenação e o fomento de cursos a distância do Sistema UAB ou para a formação inicial e continuada de professores. O Capítulo anterior demonstrou a preocupação com essa escolha, na medida em que a extinção da SEED fragmentou as suas ações e encaminhou à CAPES toda a operacionalização da UAB, em partes assumida até então (a CAPES não assumiu todos os programas de formação continuada), sem uma política clara de EaD para o país no ensino superior. Ou seja, a nova proposta foca apenas na área da formação de professores, deixando um hiato no que diz respeito ao bacharelado e cursos tecnológicos, apesar de o entrevistado CAPES A (2012) ressaltar:

Uma outra linha de atuação [...] é a questão de fomentar, também, o desenvolvimento regional, porque nós já temos algumas experiências muito interessantes na UAB, com o sucesso de cursos tecnólogos, que é uma área que o Brasil precisa muito. [...] Vai ter de voltar também para outras carreiras, tendo em vista a vocação e o desenvolvimento regional em um país que tem tanta desigualdade como o Brasil. (Entrevistado CAPES A, 2012).

No discurso do entrevistado nota-se a preocupação com a abrangência da EaD, mesmo que por meio da UAB, mas isso não se expressa ainda nas ações, programas e políticas públicas do Estado brasileiro, conforme apresentado no Capítulo anterior.

Com relação às Coordenações-gerais, os entrevistados atribuíram-lhes as seguintes funções:

a) Coordenação-geral de Supervisão e Fomento:

Fomentar a formação de professores que vão atuar na educação básica, preferencialmente em licenciatura, mas tem também bacharelado, tecnólogo e especializações. [...]. O fomento é dividido em três partes: a bolsa de estudo para os professores; o custeio, pois eles gastam materiais e coisas que a instituição não tem, por isso a CAPES ajuda; e o capital ou investimento. Por exemplo, precisa de um laboratório de informática, química, matemática, [...] aí tem o edital ou montam um projeto e apresentam. A CAPES avalia, e pode ser financiado por ela ou pelo FNDE. (Entrevistado CAPES C, 2012).

b) Coordenação-geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância:

O objetivo geral é fomentar, desenvolver, oferecer diretrizes para orientar os cursos na modalidade de educação a distância que se desenvolvem no âmbito da UAB. [...]. Na verdade, o que a gente tenta fazer é estabelecer diretrizes, induzir a oferta de cursos em nível superior na modalidade a distância, fazer a articulação. [...] As instituições fazem proposição de oferta, nós analisamos, deferimos de acordo com os critérios estabelecidos e encaminhamos para que seja fomentada. (Entrevistado CAPES E, 2012).

Chamamos de articulação esse casamento entre os cursos e os polos de apoio presencial. A instituição tem seus cursos e os propõe em determinados polos de apoio presencial. Nós analisamos diversas questões, curso a curso, polo a polo, verificando, por exemplo, se for um curso de biologia, se esse polo tem infraestrutura ou se existe algum acordo para utilização de laboratório. (Entrevistado CAPES F, 2012).

c) Coordenação-geral de Inovação em Ensino a Distância:

Nós trabalhamos em duas linhas. [...] Essa área em que estou era exclusivamente de polo e agora incorporou essa parte de inovações. [...] A primeira coisa que a gente tentou foi fazer um diagnóstico, que consistia nesse monitoramento em todos os polos. [...] A partir daí, fizemos um trabalho de estruturar, definir as regras do jogo [...] e trabalhar nesse aspecto junto com a área de informática. [...] Agora já estamos num segundo momento, que consiste em visitar os polos. [...] Do outro lado, a gente já tocou um pouco nessa parte de inovações.[...]. Na nossa visita, levantamos as informações sobre conectividade. (Entrevistado CAPES B, 2012).

O Quadro 14 apresenta os dados referentes aos gestores de alto escalão que atuavam na EaD da CAPES, na fase em que os dados para esta pesquisa foram coletados, ou seja, entre agosto e dezembro de 2012.

	Diretoria de Educação a Distância	Coordenação-geral de Supervisão e Fomento	Coordenação-geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância	Coordenação-geral de Inovação em Ensino a Distância
Vínculo	Requisitado – Universidade de Brasília	Comissionado 40 horas	Comissionado 40 horas	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Gestor Público
Tempo no cargo	01 ano	01 ano	01 ano	01 ano
Formação	Formação em Engenharia Civil Mestrado e Doutorado em engenharia	Formação em Administração	Licenciatura em Letras Mestrado em linguística Doutorado em <i>Education Administration and Policy Studies</i>	Graduação em Matemática
Formação na área da EaD	PhD pela <i>Universidad Nacional de Educacion a Distancia</i>	Não	Sim. Cursos diversos modulares sobre EaD, inclusive um no MEC de uma semana com Michel Moore.	Não
Experiência	1996-Coordenador de implementação Universidade Aberta GDF 2003 e 2004 – Secretário de educação a Distância da SEED 2008 e 2009 – Coordenador-geral de supervisão em educação a distância	Ingressou no MEC no início do Proinfo (1998).	1999- Coordenou implementação do Proformação 2009- Coordenou o desenvolvimento do programa Ensino Médio a distância 2009- Coordenou projetos educacionais SEED	Coordenador do Proinfo Diretor do Bolsa Família Atuou na capacitação dos municípios para programas sociais

Quadro 14 – Gestores do alto escalão da DED/CAPES, em 2012.

Fonte: Elaborado pela autora.

Na DED/CAPES passaram duas gestões até a época em que foi feita a pesquisa de campo. O primeiro diretor ficou três anos e meio no cargo, enquanto que o atual diretor e sua equipe, no final de 2012, estavam há um ano e meio. Se considerarmos o grau de profissionalização dos gestores entrevistados e atuantes no alto escalão da diretoria, o tempo no cargo é um limitador na formação de capacidade do Estado, na medida em que o tempo na gestão tem sido inferior a cinco anos⁶⁶, demonstrando o que Evans (1993; 2004) denominou

⁶⁶ Evans (1993; 2004) indica que um intervalo de tempo ideal para que os gestores desenvolvam suas atividades seria pelo menos de cinco anos em um cargo.

como Estado intermediário, em que os gestores não conseguem desenvolver compromissos de longo prazo. Nenhum dos gestores faz parte do quadro efetivo da Fundação – dois deles são comissionados, um é requisitado de seu órgão público federal de origem, e apenas um é gestor público, o que representa mais um limitador de formação de capacidade do estado na área.

O cargo de gestor público foi criado pela lei n. 7.834, de 6 de outubro de 1989⁶⁷, dando origem à carreira e aos respectivos cargos de especialista em políticas públicas e gestão governamental. Esse gestor desempenha atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como de direção e assessoramento em escalões superiores da administração direta, autárquica ou fundacional. Segundo o documento de distribuição desses gestores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2012), em 2012 eram 1048 gestores públicos, sendo que, desses, 49 estão vinculados ao Ministério da Educação.

Uma das características dessa carreira é a movimentação de seus membros entre os diversos órgãos e entidades. Uma condição apresentada no Art. 14, do Decreto n. 5.176, de 10 de agosto de 2004, prevê a possibilidade de ocorrer modificação após dois anos de efetivo exercício na unidade, o que, segundo Evans (2004), é considerado muito pouco para o desenvolvimento de ações a médio e longo prazo.

Os gestores públicos passam por um processo de formação longo, envolvendo conteúdos relativos à política pública e a gestão pública, confirmado pelos entrevistados que ocupam esse cargo. Se por um lado é importante a figura desse profissional, com conhecimento específico sobre os processos de formulação e implementação das políticas públicas, podendo contribuir com os diversos Ministérios; por outro lado, caso se efetive em cada um desses Ministérios em espaço curto de tempo, isso poderá acarretar falta de aprofundamento na área específica em que está lotado, perdendo em suas especificidades e aportando contribuição inferior ao seu potencial a esse local. Com relação à formação, dois deles participaram de cursos na área da EaD e todos apresentam experiências anteriores com a EaD, gestão pública educacional e participaram do alto escalão da extinta SEED/MEC, o que demonstra, por outro lado, profissionalismo.

A manutenção do Fórum de Coordenadores UAB⁶⁸, como meio de escuta e diálogo com a comunidade específica e envolvida no âmago das suas funções, através de um canal institucionalizado para a definição de metas, estratégias e políticas para a área poderia ser

⁶⁷ Revogada pela Lei n. 8216/1991 e Revigorada pela Lei n. 8.460/1992. Regulamentada pelo Decreto n. 5.176/2004.

⁶⁸ Ainda que este seja fruto de uma política de governo, foi instituído apenas por meio de Portaria.

considerada uma evidência de mecanismo de autonomia inserida. Entretanto, o seu grau de institucionalização parece-nos um fator igualmente relevante para sua manutenção.

Faz-se importante registrar que em 14 de abril de 2010, a CAPES, por meio da Portaria n. 078 dispôs, também, sobre os Fóruns de Área do Sistema Universidade Aberta, compostos por áreas dos cursos ofertados no âmbito do Sistema UAB, dos quais fazem parte os Coordenadores de curso das respectivas áreas das IPES integrantes da UAB. O objetivo foi apoiar a DED na formulação de parâmetros e diretrizes para o desenvolvimento de ações relacionadas à implantação, oferta, acompanhamento e avaliação dos cursos, através de reunião anual e por meio de discussão permanente no Ambiente Virtual de Trabalho da UAB – ATUAB. Esse, mais do que a manutenção do Fórum de Coordenadores da UAB, poderia configurar-se em um indicativo de autonomia inserida (EVANS, 2004). Entretanto, um dado importante é que a Portaria prevê para o presidente e vice-presidente um mandato de um ano, com recondução de mais um. Considerando a data de edição da Portaria, formalizações da troca de comando deveriam ter ocorrido, o que não se constatou nos documentos até início de 2013. Ainda assim, segundo um dos gestores entrevistados da CAPES, as reuniões com esse Fórum vêm sendo mantidas:

Existe também o Fórum de área; nós temos hoje 18 fóruns das áreas de conhecimento, como Matemática, Física, Química, inclusive bacharelado de Administração e diversas especializações. A maioria das especializações é para a formação de professores, mas nós temos também o PNAP, a especialização em Gestão Pública, em Gestão da Saúde Pública e Gestão da Educação. Nós promovemos, de março a agosto de 2012, quatro encontros nacionais com os coordenadores de todos os 680 cursos no Brasil, nas áreas de Humanas, Exatas, Artes, Letras, Educação Física e um específico do PNAP. [...] Esses fóruns são parte da instância. (Entrevistado CAPES A, 2012).

Definimos, após as entrevistas com membros da CAPES, e considerando o escopo da tese, entrevistar apenas integrantes do Fórum de Coordenadores UAB (o que apresentamos a seguir) por considerar que fazem parte de uma gestão mais macro do que os Coordenadores de curso, visto que propomos considerar nesse estudo os gestores de alto escalão.

b) Fórum dos Coordenadores UAB

O Fórum de Coordenadores UAB foi regulamentado pela primeira vez em 14 de abril de 2010, por meio da Portaria n. 79 da CAPES/MEC e teve continuidade por meio da Portaria

CAPES/MEC n. 170/2012, a qual em seu artigo 1º designa como função: “apoiar e subsidiar a Diretoria de Educação a Distância - DED/CAPES, na formulação de diretrizes, definição de critérios técnicos e pedagógicos, parâmetros e demais ações no âmbito do Sistema UAB”.

O Fórum é composto por todos Coordenadores UAB e adjuntos das instituições de ensino superior públicas que aderiram ao Sistema, sendo que o presidente e o vice-presidente devem ser eleitos por seus membros. A figura do Coordenador UAB aparece na Resolução CD/FNDE n. 26, de 05 de junho de 2009, como um professor ou pesquisador com experiência de três anos no magistério do ensino superior e indicado pela instituição pública vinculada à UAB, com o propósito de coordenar o sistema em sua instituição, apoiar os polos presenciais e contribuir para o desenvolvimento de projetos de pesquisa relacionados aos cursos e programas. Para ocupar o cargo e receber bolsa pesquisa correspondente, não é necessário ter formação ou experiência em EaD, o que compromete as suas ações, conforme relatado pelo entrevistado FÓRUM A (2012), pois existe uma

[...] alta rotatividade dos Coordenadores UAB. Nesse Fórum agora de Recife, eu fiquei impressionado com a quantidade de novos coordenadores UAB que também não tem formação na área de EaD e uma formação pela CAPES, pois este também é um ponto que poderia ser tratado pela CAPES, não é? [...] O que exige hoje para a coordenação UAB, conforme está nas Resoluções, são três anos de magistério superior. (Entrevistado FÓRUM A, 2012).

Os entrevistados, ainda discorrendo sobre sua função e papel, demonstrando a importância que uma formação específica teria, argumentam:

Sua função na universidade é coordenar a UAB, auxiliando e apoiando a reitoria, as pró-reitorias e as unidades acadêmicas, tanto na articulação com a CAPES e com o MEC para a oferta e reoferta de cursos quanto na política de EaD da instituição e sua negociação dos polos com prefeituras e governo do estado. (Entrevistado FÓRUM A, 2012).

O papel do coordenador UAB é muito complexo. Ele tem de gerir todo o processo desde a sua criação, acompanhar seu desenvolvimento e implantação, e avaliar as ações tomadas para a negociação com os órgãos de fomento. Envolve, portanto, conhecimento administrativo, acadêmico, científico, burocrático, político e de gestão de pessoas. Só por este último, a complexidade se intensifica, pois a quantidade de pessoas que atua na EaD, nas diferentes funções, acaba por ser de responsabilidade também da coordenação UAB. (Entrevistado FÓRUM B, 2012).

Assim, o Fórum reúne os Coordenadores UAB das IPES para que possam compartilhar, discutir e dar encaminhamentos a respeito das ações no sistema. O entrevistado FÓRUM B (2012) acrescenta:

Graças ao Fórum temos uma organização interna dos Coordenadores que não necessariamente depende da CAPES. Somos legitimados por ela, mas nosso trabalho ultrapassa o que fazemos junto à DED-CAPES. (Entrevistado FÓRUM B, 2012).

Esse posicionamento se refere ao trabalho coletivo que ocorre em forma de Grupos de Trabalho (GT), tanto presencial, quanto virtualmente por meio do Ambiente Virtual de Trabalho da UAB (ATUAB), “além do Fórum de área dos Coordenadores de curso das licenciaturas e da administração pública (PNAP)” (Entrevistado CAPES F, 2012).

Desde o início, a presidente e o vice-presidente do Fórum fizeram uma estratégia muito boa, de grupo de trabalho. [...] Os grupos se reúnem e fazem seus slides com alguns pontos já preestabelecidos - inclusive a própria presidência coloca nos slides para o grupo - , que são respondidos. Os grupos de trabalho reúnem-se e são apresentados esse pontos, dos quais sai uma carta de sugestões e indicações para a CAPES. (Entrevistado FÓRUM A, 2012).

Esse Fórum tem um presidente, GTs com representantes de todas as universidades, que se reúnem com ou sem a gente, além dos Fóruns contínuos. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Conforme o entrevistado FÓRUM A (2012), estavam abertos no mesmo ano 11 GTs, cada um com mediadores responsáveis, sendo divididos em: presidência, tutoria, financiamento, bolsas, sistemas, material didático, pós-graduação, modelos pedagógicos, institucionalização, polos e integração.

A criação e manutenção desse Fórum ao longo da trajetória da DED/CAPES pode vir a representar, como já mencionado anteriormente, um mecanismo da capacidade do Estado de autonomia inserida, já que se envolve com a comunidade que atua diretamente com o Sistema. Esse pode ser considerado um grande avanço nas ações de implementação de políticas públicas de EaD no ensino superior no Brasil, servindo inclusive de modelo para outras ações e programas na área da EaD. Os entrevistados, também, verbalizaram:

Ele surgiu da necessidade de aprimoramento de todo o sistema. Por exemplo, a parte de regulamentação, financiamento. Esse grupo, que hoje é um intermediário, recebe as demandas de todo o sistema e conversa com a gente pra poder chegar num denominador comum. [...] E tem dado muito certo. E o que esse grupo produz disso é chamado de carta. Mas essas cartas nada mais são do que uma tradução dos anseios da comunidade do sistema UAB, é uma forma de comunicar esses anseios para a CAPES. (Entrevistado CAPES D, 2012).

E tem parâmetros que a gente vem construindo com as universidades. As universidades trazem as situações e as reclamações e a gente vai construindo. [...] A universidade é representada pelo Fórum. (Entrevistado CAPES C, 2012).

A gente tem uma diretoria, que tem três coordenadores gerais, e as decisões mais macro são tomadas nesse nível. Já as decisões que impactam nos processos, por exemplo, existe uma consulta aos coordenadores, por meio de mecanismos como o GT, a equipe, as comissões. (Entrevistado CAPES E, 2012).

E, ao serem questionados se o Fórum tem sido atendido, os entrevistados disseram:

De certa forma, temos conseguido articular nossas ações e nos fazer representar. A articulação não tem sido muito fácil se considerarmos as posições antagônicas e as dificuldades de negociação, mas acredito que isso faça parte do processo democrático. (Entrevistado FÓRUM B, 2012).

Tem! A CAPES atende ao Fórum muito bem. Toda vez que eu vou à CAPES tem alguém de um desses GTs trabalhando especificamente com o coordenador de alguma de suas áreas. (Entrevistado FÓRUM A, 2012).

Refletir sobre essa capacidade de autonomia inserida remeteu-nos também à forma como se deu o atendimento à solicitação para participarem desta pesquisa como entrevistados. Tanto os membros da CAPES quanto os do Fórum de Coordenadores UAB foram solícitos, atentos e disponíveis para a entrevista, contribuindo para este processo, demonstrando, inclusive, boa vontade e interesse. Com relação ao acesso a documentos, como atas, relatórios e sistemas tivemos mais dificuldade, inclusive não tendo acesso a tudo o que solicitamos, apesar da boa vontade e disponibilidade de alguns. Essa acessibilidade, então, foi feita em partes, sendo um aspecto de alerta para um órgão público, como é a CAPES, pois as atuais

regulamentações⁶⁹ atentam para a transparência das ações e procedimentos, sem prejuízo individual de ninguém.⁷⁰

Conforme Evans (2004), uma das redes externas é a figura das associações e de um Conselho. O Fórum de Coordenadores UAB, além dos encontros previstos, emite Cartas para a DED/CAPES com as considerações e condições discutidas acerca dos assuntos pertinentes à condução do Sistema UAB nas IES, além da discriminação de impactos e proposições. Na Carta de Belo Horizonte, do dia 06 de junho de 2012, é explicitada que a presidência do Fórum busca fazer articulações com entidades e associações representativas, dentre elas a ABRUEM (Associação Brasileira dos Reitores das Universidades estaduais e Municipais), ANDIFES (Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior), CONIF (Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica), SERES/MEC e SESU/MEC. Essa busca das negociações com associações e conselhos para a melhoria da UAB, condiz com a caracterização das redes externas defendidas por Evans (2004), na relação do Estado para a busca das tomadas de decisão.

c) MEC

No primeiro planejamento de pesquisa desse estudo, tínhamos como propósito entrevistar no MEC atores da SERES, por ser a Secretaria do MEC que possui duas Coordenações-gerais voltadas para a EaD, a SESU (por se tratar de pesquisa no ensino superior), e a extinta SEED (por ter sido a Secretaria específica do campo em estudo).

O primeiro empecilho se deu, justamente, no contato estabelecido. A SESU, por meio da Chefe de Gabinete, após consultar o Secretário, não se disponibilizou participar da pesquisa, dizendo que não tem relação alguma com as políticas de EaD. Causou-nos estranhamento, visto que a SEED já havia sido extinta e que as ações de EaD e tecnologias educacionais foram todas distribuídas entre SEB, SECADI, FNDE e SERES, além do fato de que o ensino superior no Brasil atua tanto na modalidade presencial quanto a distância.

⁶⁹ Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011, regulamentada pelo Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012. Tratam da transparência pública administrativa, de documentos e informações.

⁷⁰ No fim de 2012, o Fórum teve um encontro em que foram apresentados documentos que serão implementados, como um manual para o coordenador UAB. Pedimos para ter acesso a esses documentos, mas, infelizmente, eles não foram disponibilizados.

Ademais, na Carta de Belo Horizonte, datada de 06 de junho de 2012 e enviada para a CAPES/DED, o Fórum de Coordenadores pontua que tem realizado a articulação das discussões a respeito do Sistema UAB (atividade estritamente a distância) com entidades representativas, dentre elas a SESU/MEC. Causa-nos surpresa, portanto, que a Secretaria tenha nos relatado que não participaria da pesquisa por não ter relação com as políticas de EaD.

O segundo empecilho se deu com o agendamento na SERES, na Coordenação-geral de Regulação da Educação Superior a Distância. Gostaríamos muito de entrevistar atores dessa coordenação, mas não conseguimos atendimento nem agendamento para entrevista. Tentamos em vão conversar com a Coordenação-geral de Fluxos e Procedimentos Regulatórios, visto que o gestor havia trabalhado na SEED, o que poderia ser enriquecedor para a pesquisa. Em visita ao MEC, conseguimos falar rapidamente com o gestor, mas ele não se disponibilizou a participar da entrevista. Passou-nos então o contato da Diretoria a que está vinculado; porém, apesar dos contatos estabelecidos, não obtivemos resposta.

A dificuldade de contato e atendimento levou-nos a uma interpretação de falta de capacidade de articulação com a comunidade, mostrando dificuldade de inserção societária, à medida que se recusa a lidar com as demandas da própria sociedade acadêmica e científica que visa justamente aportar contribuições para o sistema.

d) SERES

Dando continuidade à nossa pesquisa, agendamos sem dificuldade entrevistas com a Coordenação-geral de supervisão da educação superior a distância (SERES) e com a Coordenação-geral de supervisão da educação superior (SERES), que nos atenderam em conjunto. Logramos, também, agendar entrevistas com a Coordenação-geral de formação continuada da SEB/MEC, que prontamente nos atendeu, apesar de ainda não existir regimentalmente.

Se, por um lado, este contexto demonstra que nem todas as Secretarias, diretorias e coordenações-gerais estão tendo o mesmo procedimento, por outro, apresenta indícios da falta de unidade ou planejamento nas atitudes e procedimentos do Ministério da Educação, evidenciando uma possível falta de capacidade do mesmo no que se refere à articulação e coordenação das ações, em que cada segmento atua segundo as orientações particulares e individuais de seus gestores de alto escalão.

Iniciamos apresentando a entrevista feita com gestores da SERES. No *site* deste órgão⁷¹ visualiza-se a divisão em duas Coordenações-gerais: de supervisão da educação superior e de supervisão da educação superior a distância, com a designação de um coordenador para cada uma. Ao dar início à entrevista, os dois Coordenadores estavam presentes, mas apenas um formalizou a participação, apesar de o outro gestor participar em algumas situações. Justificaram:

A divisão que existe dentro da diretoria de supervisão é na prática a seguinte: supervisão ordinária e supervisão especial, que na origem são supervisão e supervisão de EaD, que deixaram de existir. [...] Deixou de existir uma divisão de coordenação-geral dentro da diretoria de supervisão, entre ordinária e EaD, para ser ordinária especial. O que é especial? São as deficiências que são constatadas a partir de índices insuficientes. ENADE, IGC, esses indicadores vem negativos e já dão indício ao procedimento de supervisão. A lógica provocada por denúncias de alunos, professor, notícia de jornal ou ofício é ordinária. (Entrevistado MEC A, 2012).

Geralmente era dividido por: tecnológica, a distância etc. Na realidade a gente trata o ensino superior de forma global, qualidade, oferta. Não se diferencia tanto assim, parece que foi tudo juntado e aí a supervisão é que dividiu de uma forma diferente. (Entrevistado MEC B, 2012).

Quando questionados se essa mudança vem para facilitar, responderam:

Eu acho que sim, eu acho que vem para facilitar e inserir em uma mesma lógica. (Entrevistado MEC A, 2012).

No caso da supervisão, chegou-se à conclusão que não era necessária essa divisão na educação superior, educação a distância, tudo era educação superior. (Entrevistado MEC B, 2012).

Como exposto, na estrutura regimental ainda existia em 2012 uma divisão nas coordenações-gerais de cursos presenciais e a distância, mas na prática o que se estava efetivando eram critérios de supervisão no ensino superior como um todo, abarcando as modalidades, com a diferença da natureza da demanda, ou seja, se ordinária (vinda por denúncia, publicidade ou solicitação) e especial (a partir dos índices).

Em 2011, a SERES tinha uma divisão de diretorias diferenciada, conforme o Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011: Diretoria de regulação e supervisão da educação profissional e tecnológica, Diretoria de regulação e supervisão da educação superior e Diretoria de

⁷¹ Na época em que foi feita a coleta de dados – agosto, setembro e outubro de 2012.

regulação e supervisão em educação a distância. A estrutura previa a junção em cada diretoria das ações de supervisão e regulação. Em 2012, a estrutura da SERES, por força do Decreto n. 7.690, foi dividida em: Diretoria de Política Regulatória, Diretoria de Supervisão da Educação Superior e Diretoria da regulação da educação superior, demonstrando a separação no exercício das funções de regulação e supervisão, apontando para uma capacidade de adaptabilidade frente às necessidades e mudanças.

Essa mudança, também, demonstrou o foco da divisão das ações entre regulação e supervisão e a junção das ações entre as modalidades de ensino.

Assim, conseguimos a entrevista com a Diretoria de Supervisão da Educação Superior, cujos objetivos de suas funções, segundo artigo 28 do Decreto 7.690/2012, são:

I - planejar e coordenar ações de supervisão de instituições de educação superior e cursos de graduação e sequenciais, presenciais e a distância, relacionadas ao cumprimento da legislação educacional e à indução de melhorias dos padrões de qualidade da educação superior;

II - planejar, coordenar e acompanhar as atividades de comissões de especialistas e de colaboradores, relativas aos procedimentos de supervisão da educação superior;

III - instruir e exarar parecer em processos de supervisão, promovendo as diligências necessárias à completa instrução dos processos, e sugerir a aplicação de medidas administrativas cautelares e sancionatórias nos termos do ordenamento legal vigente; e

IV - apoiar estudos sobre metodologias, instrumentos e indicadores para a supervisão dos cursos e instituições de educação superior.

O gestor que ocupa a Coordenação-geral é graduado em Direito, com mestrado em Administração Pública. Não faz parte do quadro efetivo do MEC, e foi disponibilizado da sua vinculação de origem do Ministério Público, sendo que ocupa o cargo na supervisão desde junho de 2012. O gestor não havia tido experiência anterior na área nem na EaD. O tempo no cargo, bem como a falta de formação e experiência na área confirmam a característica de Evans (1995, 2004) de que o Brasil é um Estado intermediário, principalmente no que diz respeito à sua organização burocrática, em face da rotatividade em cargos de alto escalão, e à falta de formação na área para a ocupação no cargo e de vínculo direto com o órgão, bem como de seleção, por meio de concurso público para o cargo ou de progressão na carreira.

e) SEB

O gestor da SEB/MEC foi entrevistado por causa da relação que o seu trabalho possui com a Rede Nacional de Formação de Professores, sendo citado por diversas vezes na entrevista realizada ao Entrevistado Fórum A (2012), quando expressou a dificuldade de lidar

com o Fórum Permanente Estadual (e essa Rede trabalha em função das demandas do Fórum) e na medida em que a sua Coordenação-geral está vinculada à formação continuada de professores. Essa Coordenação é um exemplo dos rearranjos necessários no organograma do Ministério da Educação, que, ao que parece, conforme mudanças havidas na SERES, extinção da SEED, e outros, têm sido constantes.

Eu sou coordenador. A coordenação não tem nome. Eu sou coordenador de formação continuada, mas essa coordenação no organograma do Ministério não tem nome. Informalmente, a chamamos de coordenação de formação continuada. [...] Ela é vinculada à Diretoria de apoio à gestão educacional, dentro da SEB. (Entrevistado MEC C, 2012).

A sua formação é em relações internacionais, está no cargo desde agosto de 2011, não é funcionário do MEC, mas do Ministério do Planejamento em exercício descentralizado no Ministério da Educação. Assim, como vimos com o gestor da SERES, em ambos os casos os gestores não são efetivos do MEC, com um tempo inferior a cinco anos, apontando para a necessidade de atenção aos cargos de alto escalão do MEC, considerando quatro características: tempo insuficiente no cargo, vínculo de outro órgão governamental, formação não específica na área educacional, seleção para o cargo sem que houvesse concurso público. Note-se que estes comentários não contêm juízos de valor quanto à competência ou não dos entrevistados – apenas apontam para uma deficiência na estrutura, à luz da literatura utilizada neste trabalho.

O objetivo dessa coordenação é:

Coordenar a política pública de formação continuada de professores nos limites de atuação da SEB e todas as coisas relacionadas a isso: gerir os cursos de formação continuada que estão conosco, tomando as decisões a respeito da continuidade, da interlocução, provendo os bens necessários, os recursos financeiros e humanos para que esses cursos possam ocorrer, e gerindo aquilo que é decidido pela SEB e pela Secretaria. (Entrevistado MEC C, 2012).

O gestor entrevistado observou o que já relatamos nesse trabalho e que é o mesmo que Medeiros (2012) demonstrou em sua pesquisa, ao mostrar que a formação continuada está dividida entre vários órgãos:

A formação continuada é toda dividida. Ela não está toda aqui, por isso que esse nome de formação continuada é até informal. Tem uma parte da formação continuada que está na CAPES, [...] um pedaço que está na SECADI, [...] e outro que está na SEB. Aqui na SEB também é dividido: saúde na escola e educação integral estão em outra diretoria; tem uma outra diretoria que não sei o nome que trabalha TV Escola e um curso do e-proinfo, e aí, a parte da formação continuada que é relativa à educação básica, sem ser esses aspectos, está aqui. Fácil, né? (Entrevistado MEC C, 2012).

Essa fala do Entrevistado demonstra uma constatação feita por Medeiros (2012) de que as políticas públicas, muitas vezes, são movidas pela pressa política, em busca de estatísticas e sem as condições necessárias. Essa pressa política, muitas vezes, é acompanhada da falta de planejamento coerente e que acompanhe todas as necessidades da área, fato esse que denota, novamente, outra preocupação no desenvolvimento das políticas de formação continuada, sejam elas presenciais ou a distância.

Com relação ao acesso a documentos relativos à EaD do MEC, recebemos a informação de que não estavam disponíveis para consulta física, mas estavam no site. Assim, não tivemos acesso a eles. No site, as informações estão, muitas vezes, desatualizadas, com falta de historicidade e progressão das ações.

Se considerarmos o que preconiza o conceito de autonomia inserida (EVANS, 1993; 2004) não conseguimos visualizar, nem nas entrevistas e nem no site do MEC, mecanismos que pudessem promovê-la nas ações de EaD, mas percebemos um mecanismo que atua tanto para a formação presencial quanto a distância, no que se refere ao Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, já citado no Capítulo anterior. Foi criado em 2009, por meio da Portaria n. 883, o qual tem como uma das principais funções definir prioridades e metas do programa em cada estado, elaborando e acompanhando a execução de um plano estratégico. Ele é um Fórum institucionalizado e necessário para a participação no Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica.

O Fórum tem de fazer o planejamento estratégico do estado, é ele que recebe as demandas de todos os municípios, chama as universidades para ver que cursos elas querem oferecer e faz essa organização de demanda e oferta. Então, ele vai gerar um planejamento estratégico que será examinado pelo comitê gestor do MEC. [...]. A gente sabe que alguns Fóruns não funcionam muito bem, mas outros funcionam otimamente bem. (Entrevistado MEC C, 2012).

O entrevistado manifestou que nem todos os Fóruns têm desenvolvido as reuniões e atendido as necessidades. O entrevistado Fórum UAB A (2012) também confirma isso:

Esses cursos da SECADI a distância pedem a passagem pelo Fórum para a aprovação do curso. Mas esse Fórum não tem acontecido, não tem sido atuante. (Entrevistado FÓRUM UAB A, 2012).

Nesse estudo, o Fórum é visto como um mecanismo de autonomia inserida de repercussão nacional, agindo no âmbito de todos os estados, cujos membros⁷² são representantes de diversas instâncias e entidades, podendo integrar outros representantes que assim solicitarem formalmente a sua adesão. Tem como meta elaborar um diagnóstico e levantar as necessidades de cursos de formação inicial e continuada, os profissionais a serem atendidos e outros dados relevantes.

São profissionais atuantes e de diversas representações que contribuem na tomada de decisão dos encaminhamentos a serem tomados em seu estado a respeito dos cursos e demandas de formação de professores que serão indicados, tornando-se muito relevante. Mas, não tem funcionado como deveria em todos os estados, conforme verbalização a seguir.

Do ano passado pra cá, o MEC reorganizou essa participação nos Fóruns, designando novas pessoas. Até então, apenas três representantes do Ministério participavam de todos os Fóruns e, imagine, passamos esse número para 14. Estamos, portanto, animando esses Fóruns, e devemos fazer um encontro deles aqui em Brasília, ainda esse ano. É o Fórum que deve fazer essa articulação. (Entrevistado MEC C, 2012).

Então, além da falta de organização nos estados para o desenvolvimento dos Fóruns, ainda existia o empecilho da quantidade de representantes do MEC nos mesmos, a qual era inviável. Enfrentar o tema parece ser uma preocupação do gestor, inclusive apontando uma possível alternativa para reverter o quadro.

f) INEP

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) foi criado em 13 de janeiro de 1937, pela Lei n. 378, como Instituto Nacional de Pedagogia. Em 1972, foi transformado em um órgão autônomo, passando a ter o atual nome. Em 14 de março de 1997, nos termos da Lei n. 9.448, é transformado em autarquia federal vinculado ao MEC

⁷² Como já mencionado no capítulo anterior são membros deste Fórum: Secretário de Educação do Estado, representante do MEC, profissional do magistério indicado pela União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME), da UNCME, do Fórum das licenciaturas, o dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado, e outros.

e que pela atual Lei n. 10.269, de 29 de agosto de 2001, que o regula atualmente, o INEP tem por finalidades:

- I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;
- II - planejar, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional, visando o estabelecimento de indicadores de desempenho das atividades de ensino no País;
- III - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de sistemas e projetos de avaliação educacional;
- IV - desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais, práticas pedagógicas e de gestão das políticas educacionais;
- V - subsidiar a formulação de políticas na área da educação, mediante a elaboração de diagnósticos e recomendações decorrentes da avaliação da educação básica e superior;
- VI - coordenar o processo de avaliação dos cursos de graduação, em conformidade com a legislação vigente;
- VII - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso ao ensino superior;
- VIII - promover a disseminação de informações sobre avaliação da educação básica e superior; e
- IX - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral.

Assim, o INEP tem como função promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o sistema educacional brasileiro. No ensino superior, o INEP realiza levantamentos estatísticos e avaliativos, tanto em cursos presenciais quanto a distância, dentre os quais destacamos: censo superior, avaliação dos cursos de graduação, avaliação institucional, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que é operacionalizado pelo INEP, conforme as diretrizes da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), em ciclos avaliativos.

A avaliação do ensino superior até meados de 1980 tinha pouco destaque (MASETTO, 2004 e FONSECA, OLIVEIRA, AMARAL, 2008). A partir daí, foram criados alguns mecanismos de avaliação, antes do atual Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), o que pode ser visto, de forma resumida, no Quadro 15.

ANO	AÇÃO	DESCRIÇÃO
1977	Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES)	Avaliação dos cursos de pós-graduação
1983	Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)	Questionários aplicados a alunos e dirigentes para verificar impacto da reforma universitária de 1968
1990	Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras (PAIUB)	Caráter participativo e auto-avaliativo com ênfase à autonomia das universidades
1995	Exame Nacional de Cursos – Provão (ENC)	Participação compulsória dos concluintes de graduação
1996	Avaliação das Condições de Ensino	Avaliação externa dos cursos de graduação pelo MEC
1996	LDB 9394/96	À União compete autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar as IES
2001	Plano Nacional de Educação (PNE)	Estabeleceu diretrizes para a regulação do ensino superior no Brasil
	INEP	Passou a se responsabilizar sobre o processo de avaliação das instituições de ensino superior

Quadro 15 – Mecanismos de avaliação no Brasil, de 1977 a 2001.

Fonte: Elaborado pela autora, com base em Zandavalli (2009) e Fonseca, Oliveira; Amaral (2008).

Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) rege o processo de avaliação institucional da educação superior no Brasil. O SINAES avalia todos os aspectos relativos aos eixos: ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente e as instalações. O Sistema integra três eixos de avaliação (BRASIL, 2004) :

- 1- Avaliação das IES (Avalies) – desenvolve-se em duas etapas:
 - a) Autoavaliação institucional coordenada pela Comissão Própria de Avaliação de cada instituição. É uma avaliação interna.
 - b) Avaliação externa realizada por comissões designadas pelo INEP.
- 2- Avaliação dos Cursos de Graduação (ACG) – avalia os cursos de graduação por meio de visitas de comissões externas *in loco*. Depende do processo de reconhecimento da IES.
- 3- Avaliação de desempenho dos estudantes (Enade) – aplicado no final do ano letivo para alunos concluintes do curso.

Com os resultados das avaliações, o seu objetivo é traçar um panorama da qualidade dos cursos e instituições de educação superior no país. Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES). A operacionalização é de responsabilidade do INEP.

O SINAES apresenta como princípios fundamentais a responsabilidade social e a qualidade do ensino superior; reconhecimento da diversidade do sistema; respeito à

identidade, à missão e à história das instituições; globalidade e continuidade do processo avaliativo.

Ter como princípios o reconhecimento da diversidade do sistema e o respeito à especificidade de cada IES torna-se um pouco contraditório, pois “a concepção que perpassa os documentos legais da avaliação é a de uma avaliação somativa e produtivista” (MAUÉS, 2008, p. 116). Este fato é comprovado ao se considerar dez dimensões obrigatórias previstas na legislação para a avaliação institucional, buscando servir a regulação com indicadores quantitativos, de caráter efficientista e produtivista.

Assim, o que se espera é que a avaliação institucional possa fortalecer a educação superior com qualidade social, conhecendo os problemas e encontrando formas de superá-los ao invés de punir e premiar. Conforme o Decreto 5.773/2006, o SINAES será o referencial básico para os processos de credenciamento, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. De acordo com Maués (2008), a proposta do SINAES é ambígua em sua concepção, pois ora se mostra democrática e formativa com as possibilidades que oferece para ações na própria IES e ora demonstra uma concepção somativa, voltada apenas para os resultados, ajustando a educação à lógica do capital.

Quando se traz para o campo da EaD, são estabelecidos processos específicos de avaliação institucional visando credenciar a IES especificamente para atividades de EaD, mesmo já sendo credenciada para cursos presenciais, e credenciar os polos de apoio presencial utilizados pela IES. Além destes, trata também do processo peculiar para autorização e reconhecimento dos cursos a distância.

Medeiros (2012) salienta que a extinção da SEED e a transferência das competências da UAB para a CAPES ocorreram num cenário em que o MEC verifica, tardiamente, que não dispunha de mecanismos adequados e suficientes de financiamento, acompanhamento, supervisão e fiscalização da EaD. Assim, foi criada a SERES em 2011 para que assumisse a responsabilidade da supervisão e regulação do ensino superior em cursos presenciais, tecnológicos e a distância.

A estrutura organizacional do INEP é definida com base no decreto n. 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Como não existe nenhuma diretoria ou coordenação específica para atuação tendo como foco a educação a distância, selecionamos os entrevistados de acordo com as ações empreendidas no ensino superior e a partir de indicações feitas por pessoas do próprio órgão em visita prévia de apresentação da pesquisa.

É importante frisar que desde a primeira visita, esta pesquisadora foi muito bem recebida, tendo os encaminhamentos das entrevistas sido realizados com sucesso. Assim,

entrevistamos atores: da Diretoria de Avaliação do Ensino Superior, da Coordenação do Censo da Educação Superior, da Coordenação do Enade, sendo que dos três entrevistados, dois são concursados do INEP e um é cedido de uma universidade pública.

O primeiro gestor entrevistado possui graduação em Pedagogia, mestrado em engenharia de produção, e está cursando doutorado em educação. Não é concursado do INEP, e sim servidor de uma universidade pública cedido para o órgão. De acordo com o entrevistado, a função de seu cargo é:

Coordenar todos os processos de avaliação, principalmente do SINAES, daí implementar as avaliações no sistema. É todo um processo que é gestado de forma coletiva. (Entrevistado INEP A, 2012).

O segundo gestor entrevistado possui graduação em Ciências Sociais, é concursado do INEP no cargo de pesquisador tecnologista, desde 2008. Na função de gestor está desde maio de 2012. O objetivo de sua função é:

A gente tem de realizar o Exame Nacional de Desempenho do Estudante, e trabalhamos desde a construção da matriz de prova, [...] fazemos o projeto base de plano de aplicação. A Diretoria de Gestão e Planejamento contrata uma empresa para aplicar a prova e para fazer a relação dos resultados dos relatórios. (Entrevistado INEP C, 2012).

O terceiro entrevistado tem formação em Economia, com especialização em Planejamento, é concursado do INEP como pesquisador tecnologista e está desde 2010 no cargo em que ocupa, ou seja, dois anos. O objetivo de sua função é:

Tratamento da informação, que trabalha tanto com a parte de disseminação quanto de controle de qualidade, que é o que eu faço para a educação superior. A gente foca muito na consistência da informação, do banco de dados, da consistência de informação, isso tanto durante a coleta como ao final da coleta. (Entrevistado INEP B, 2012).

Segundo a resposta do INEP (Anexo A), a solicitação feita no Portal de Serviço de Informação ao Cidadão (E-SIC), o objetivo principal dessas áreas, respectivamente, é:

Propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas à avaliação dos cursos e instituições de educação superior, articulando-as com os sistemas federal e estaduais de ensino; coordenar a elaboração dos instrumentos de avaliação da Educação Superior, segundo as diretrizes definidas pelos órgãos relacionados, como a CONAES. (Resposta E-SIC, anexo A).

Coordenar, elaborar, realizar, acompanhar e controlar o ENADE, bem como os trabalhos pertinentes às suas Comissões de Curso. (Resposta E-SIC, anexo A).

Realizar o controle de qualidade das informações em articulação com as equipes responsáveis pela realização do Censo da Educação Superior. (Resposta E-SIC, anexo A).

Como pode ser visto, os cargos do INEP são ocupados, em sua maioria, por meio de concurso público, o que demonstra encaminhamento para uma organização burocrática nos moldes propostos por Evans (1995; 2004). Apesar de ter um maior número de pessoas no cargo de alto escalão vinculadas ao órgão, o tempo no cargo de gestão é inferior a dois anos, considerando as possibilidades a longo prazo.

Com relação aos aspectos que envolvem a autonomia inserida, o entrevistado INEP C (2012) relatou:

É uma troca real, não é só ouvir. Está havendo uma alteração de conceito do CPC⁷³, da construção do CPC, por causa do Enade sem ingressante. Nós vamos autorizar a nota do Enem e para calcular o IDD⁷⁴. Alguns cursos não tem estudantes que fizeram o Enem, então tem que fazer outra divisão de pesos, das variáveis. A diretoria montou comissões para discutir isso, não foi uma coisa interna decidida aqui no gabinete, foi feita com várias comissões, com especialista em construção de indicadores e conceitos, e ela fez reuniões com as federais, fez reuniões com a ABMES⁷⁵, pois a Diretoria ouve e considera o que o grupo coloca. [...] Então, é uma coisa que a gente ouve e leva, e se for possível mudar a gente muda sim, a gente melhora. [...] A Diretoria não toma decisões sozinha, ela cria comissões com especialistas de diversos interesses, assim, um aqui tem um interesse, outro aqui tem outro, e depois a gente junta isso tudo. (Entrevistado INEP C, 2012).

O exemplo demonstrou que o uso de comissões abertas, não apenas as compostas de profissionais do órgão, agrega valor e pode ser considerado um mecanismo de autonomia inserida. Não podemos afirmar que ocorre sempre ou que seja recorrente, mas assim é na visão do entrevistado e do exemplo abordado.

⁷³ Conceito Preliminar de Curso.

⁷⁴ Diferença entre o desempenho médio do concluinte de um curso e o desempenho médio estimado para os concluintes desse mesmo curso

⁷⁵ Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior

g) CONAES

A Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) é o órgão colegiado de coordenação e supervisão do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), instituído pela Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. De acordo com a referida Lei, seus objetivos são:

- I - propor e avaliar as dinâmicas, procedimentos e mecanismos da avaliação institucional, de cursos e de desempenho dos estudantes;
- II - estabelecer diretrizes para organização e designação de comissões de avaliação, analisar relatórios, elaborar pareceres e encaminhar recomendações às instâncias competentes;
- III - formular propostas para o desenvolvimento das instituições de educação superior, com base nas análises e recomendações produzidas nos processos de avaliação;
- IV - articular-se com os sistemas estaduais de ensino, visando a estabelecer ações e critérios comuns de avaliação e supervisão da educação superior;
- V - submeter anualmente à aprovação do Ministro de Estado da Educação a relação dos cursos a cujos estudantes será aplicado o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes ENADE;
- VI - elaborar o seu regimento, a ser aprovado em ato do Ministro de Estado da Educação;
- VII - realizar reuniões ordinárias mensais e extraordinárias, sempre que convocadas pelo Ministro de Estado da Educação.

Conforme o Decreto n. 5.262, de 03 de novembro de 2004, o Ministro da Educação é quem designa os membros da CONAES, o qual é composto por: presidente, representante do INEP, um da CAPES, três do MEC, um do corpo discente das IES, um do corpo docente das IES, um do corpo técnico-administrativo das IES, representantes com notório saber e uma secretária executiva.

Consideramos nesta pesquisa a CONAES como um mecanismo do Estado para proporcionar sua autonomia inserida, por conferir atribuições a representantes da comunidade para tomadas de decisão na área da avaliação do ensino superior no Brasil. Mas, ao analisarmos a quantidade de representantes, num país continental como o nosso, e que atua na formação de profissionais de diversas grandes áreas, ter um representante apenas para os discentes, docentes e técnico-administrativos das IES pode se transformar num mecanismo mais de exclusão do que de inclusão dessa oportunidade para lidar com as necessidades e anseios sociais. Considera-se que essa composição pode ser um entrave para a autonomia inserida.

A primeira comissão da CONAES data de 2004. O atual presidente está no cargo há um ano, e a rotatividade na presidência tem sido grande, conforme dados do site da CONAES (2012) resumidos no Quadro 16.

MANDATO	PERÍODO NO CARGO
Primeiro presidente	3 anos – 2004 a 2006
Segundo presidente	3 anos- 2007 a 2009
Terceiro presidente	1 ano – 2010
Quarto presidente	1 ano – 2011
Quinto presidente	1 ano – 2012

Quadro 16 – Períodos no cargo por mandato CONAES.
Fonte: Elaborado pela autora de acordo com o site do órgão

Na CONAES foram realizadas duas entrevistas. O primeiro entrevistado é formado em Física, com mestrado e doutorado na mesma área. Foi convidado para fazer parte da CONAES pelo Ministro da Educação. O Segundo entrevistado é formado em Química, licenciado em Química e Pedagogia, mestre em História Social e doutor em Educação, sendo indicado ao cargo. Conforme os entrevistados, o objetivo da CONAES é:

A lei que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior atribuiu à CONAES o papel de regulamentadora dos procedimentos de avaliação do SINAES. Em linhas gerais, pode-se dizer que a CONAES tem como objetivo elaborar a política e propor ações para a avaliação das instituições e dos cursos da educação superior no Brasil. (Entrevistado CONAES A).

A gente se reúne, discute inicialmente as questões de avaliação do ensino superior. É uma comissão bastante dinâmica, porque tem representantes de diversos setores [...] e durante praticamente o primeiro ano que estive lá teve toda uma revisão dos instrumentos, para ver o que estava bom, o que precisava revisar, essa discussão constante de como é feita essa avaliação, os resultados, problemas, uma série de discussões sobre avaliação e regulação do ensino superior com o objetivo de aprimorar o Enade, as visitas in loco, os instrumentos como um todo. É interessante como discussão agora está passando cada vez mais pela CONAES, com a acreditação do Mercosul e da América Latina como um todo. Geralmente as reuniões são de um dia ou dois, e uma vez por mês. (Entrevistado CONAES B, 2012).

A CONAES já conquistou espaço reconhecido como uma instância que estabelece diretrizes. Segundo o entrevistado INEP A (2012),

Já se admite a Comissão Nacional de Avaliação Superior, a CONAES, como uma instância que estabelece diretrizes, princípios. A CONAES já tem uma representatividade, que são os especialistas da área da avaliação de notório saber. (Entrevistado INEP A, 2012).

Quando questionamos sobre a relação com a comunidade na busca de coleta de indícios de mecanismos de autonomia inserida, fomos informados que a CONAES tem feito uso das audiências públicas como mecanismo de escuta por parte das universidades particulares, públicas, bem como das associações. A maneira com que as audiências públicas são utilizadas pode transformar-se em mecanismos de autonomia inserida do órgão colegiado, à medida que abre para discussão os diversos encaminhamentos, mas com autonomia para a tomada de decisão final, se realmente utilizada para isso. O entrevistado CONAES A (2012) complementa sugerindo abrir um espaço via Internet, e eventos para aprofundamento nas questões teóricas que envolvem suas ações.

O SINAES está refletindo de fato a realidade das universidades no que se refere à avaliação. Falta um pouco mais de discussões conceituais, mais seminários, inclusive internacionais, um pouco mais de aprofundamento nas questões teóricas. [...] No ano passado fizemos uma série de audiências públicas com setores diferentes, com universidades públicas e privadas, para discutir, por exemplo, os novos instrumentos de avaliação. Existem mecanismos formais de discussão, mas acho também que faltaria agora modernizar e ter mecanismos via Internet, ser um pouco mais dinâmica, digamos assim, ter mecanismos interessantes de discussão. (Entrevistado CONAES A, 2012).

Assim, a CONAES se estrutura de maneira a permitir um trabalho de forma colegiada, com membros limitados e indicados pelo Ministro da Educação. Considera-se que há fragilidade na sua composição, na quantidade de pessoas que a representa e no tempo em que ocupam seus cargos. A representação de vários órgãos vinculados ao MEC torna-se relevante, já que poderia significar um mecanismo de coordenação das ações implementadas na área da avaliação no país.

5.2 Capacitação e plano de carreira

Considerando a classificação de Evans (1995) com relação ao tipo de Estado que o Brasil representa, no caso Estado intermediário, analisar as características de utilização pelo Estado de plano de carreira e de capacitação (como oferta para seus funcionários), auxilia na

compreensão da capacidade do Estado de implementar as políticas públicas, dentre elas, as de ensino superior a distância, pois os resultados do desenvolvimento dependem das estruturas do Estado e dos papéis que ele procura desempenhar.

De acordo com Rauch e Evans (2000), quanto mais o Estado conseguir desenvolver características burocráticas como elevado grau de profissionalismo e preparo para suas funções, mais terá a capacidade de agir coletivamente.

A estabilidade na atividade do serviço público proporcionada pela promoção interna tende a permitir a formação de laços mais fortes entre os funcionários, melhora a comunicação, e, por conseguinte, a eficácia. As recompensas da carreira a longo prazo gerados por um sistema de promoção interna reforçam a adesão a regras codificadas de comportamento e um sentido de compromisso com os objetivos a desenvolver (RAUCH; EVANS, 2000). Isso pode ser percebido em mecanismos como planos de carreira e de capacitação.

Assim, procuramos levantar, por meio das entrevistas, como ocorrem as capacitações e formações continuadas nos órgãos pesquisados, bem como o estabelecimento dos planos de carreira de cada órgão, relacionando com a regulamentação encontrada a respeito.

Nas entrevistas perguntamos aos entrevistados sobre a formação que é oferecida a eles e aos executores da política de EaD, ou seja, aos que estão na ponta. A formação continuada e a capacitação profissional, além de fazer parte de um dos critérios de capacidade burocrática do Estado, foi regulamentada pelo Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, o qual instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Nesse Decreto está previsto que essa Política deve ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal para promover desenvolvimento permanente do servidor público, sendo que cada órgão deve fazer um plano anual de capacitação e respectivo relatório de execução.

Os entrevistados da CAPES não apresentaram contradições em suas respostas e observaram que a instituição possui um programa de formação continuada para os servidores, com cursos mais amplos e gerais, que atendem a todos que ali trabalham, como informática avançada. Pelo que apresentaram, existe uma grade de cursos que não foi disponibilizada para nossa pesquisa. Entendemos que, caso um servidor solicite um determinado curso, de acordo com a demanda, isto pode ser viabilizado a partir de um pacote, e, com a autorização do superior imediato, a CAPES apoia com recursos financeiros.

Na CAPES existe. Você tem, em abundância, cursos desde informática avançada para as ferramentas que a gente usa, a cursos de aperfeiçoamento. A CAPES fomenta especializações em Administração Pública, e se eu quiser um curso que não está na grade, eles fazem uma pesquisa para poder gerar um pacote. Posso chegar para [...] e falar que quero fazer um curso. Ele autoriza e a CAPES financia. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Não há um programa estruturado. Ainda assim a equipe é muito nova, o que não significa que saibam de tudo mas eles aprendem primeiro em serviço mesmo. Ou seja, como a gente está estruturando uma forma de gestão que não existia, há um treinamento interno. (Entrevistado CAPES B, 2012).

No caso, para a própria equipe ainda não, quer dizer, a CAPES tem um programa de formação para os seus servidores, que é proposto, discutido com a própria associação de servidores. Se ele é aprovado pela Diretoria Executiva, continuamente ele será atualizado. Os servidores podem demandar cursos de extensão, cursos de especialização, inclusive hoje existe um curso de mestrado profissional em andamento com a Universidade Federal de Santa Maria. Então, a demanda vem do próprio servidor, e os cursos são, na realidade, um programa que é aperfeiçoado continuamente. (Entrevistado CAPES A, 2012).

Com relação à capacitação de quem implementa a política pública de EaD, todos foram unânimes em dizer que a CAPES não oferece nenhum tipo de formação, mas fomenta propostas que são avaliadas por pares das instituições de ensino superior para a oferta de formação em EaD para os executores, o que parece uma incoerência, na medida em que os executores elaboram a formação para atuação na execução e implementação da política. Mas, ao mesmo tempo, favorece as instituições que já possuem experiência e profissionais capacitados para tal ação, apesar de que essas ações acabam ficando limitadas à região em que é ofertada.

Na profissionalização do executor da política EaD, a gente tem o programa de aperfeiçoamento, do qual não lembro a sigla, que é para o aperfeiçoamento continuado dos executores da política nas IES. Cada instituição pode apresentar anualmente os seus programas de capacitação, que são aprovados pelas comissões de análise aqui na CAPES e fomentados anualmente. (Entrevistado CAPES A, 2012).

Para as universidades, temos uma linha, digamos, de financiamento. Elas fazem a proposta do curso e nós chamamos uma comissão de especialistas de educação a distância das próprias universidades, que são nossas interlocutoras, para fazerem a análise dessas solicitações. Inclusive a comissão dá alguns direcionamentos, especialmente para aquelas universidades novas, que estão entrando no sistema, para a gente garantir assim de alguma forma a especificidade da modalidade. (Entrevistado CAPES F, 2012).

Para a ponta, a CAPES lança anualmente editais de capacitação em que as universidades submetem projetos à CAPES. Aí vem um grupo de avaliadores, que são pares, pessoas do sistema, e que avaliam o projeto, ajustam quando for necessário ou algo do tipo. Mas anualmente existem editais de capacitação em que as próprias universidades fazem esses projetos e entram desde a capacitação de professor, desenvolvimento de conteúdo, tutores, pessoas do presencial que se interessam em conhecer ferramentas. (Entrevistado CAPES D, 2012).

O entrevistado CAPES E (2012) defende a indução para um compartilhamento maior de cursos e capacitações em EaD para os executores, e, assim, complementa:

Na verdade, não existe esse curso da CAPES, mas este ano nós já estamos começando uma linha de indução, de formação em EaD, porque sentimos que existe muita carência nas nossas instituições, no próprio país. Começamos então, agora, a montar o que a gente está chamando de um curso nacional modular e sobre educação a distância. Só que é assim: como já temos muita coisa estabelecida, não precisamos partir do zero, vamos conhecer o que existe, pois devem existir muitos materiais, muita coisa boa. [...] então esse curso – cujo formato exato vamos definir junto com uma comissão – pode ser muito modular, mesmo porque, por exemplo, um professor autor provavelmente não vai se interessar em fazer uma especialização, mas ele precisa daquele conhecimento específico para ver como é que ele escreve, como é que ele faz, quais os recursos disponíveis. Então ele vai poder pegar, vamos dizer assim, desse plantel de módulos, aquilo que realmente interessa a ele e que realmente vai contribuir com a prática dele. Assim, da mesma forma um tutor, um coordenador. Estamos justamente, neste momento, iniciando esse processo que achamos que vai demorar, porque realmente desconhecemos hoje todo o potencial que existe, mas que vamos conhecer. Daqui uns seis meses, acho, vamos ter um bom levantamento, e continuando nessa parceria das comissões, montando esse curso nacional, para fazermos uma coisa que eu acho que é muito importante, uma Diretoria de Educação a Distância, que é fortalecer a formação em EaD no país. Acho que vai ser bem bacana. (Entrevistado CAPES E, 2012).

A fala do entrevistado CAPES E (2012) denota uma preocupação em construir um curso de âmbito nacional, e aponta para outra, da qual não tinha conhecimento: nota-se um desconhecimento do que é ofertado pelas Instituições de Ensino Superior Públicas com o

fomento que é dado pela própria CAPES, apesar de esse mesmo entrevistado defender a importância da formação para atuar na EaD:

O PAC, que já vem se desenvolvendo, é essencial, porque dá as condições para aquela instituição que está ofertando cursos também capacitar os seus tutores, os seus autores. A UAB foi muito feliz ao pensar que, na verdade, não é só fomentar, não é só fazer o fomento, mas é também dar as condições para que esse fomento também inclua a formação em EaD para preparação das equipes que vão estar desenvolvendo os cursos. Então, não é só a bolsa para o professor, para o tutor, não; a formação é importantíssima. Você imagina um tutor que não é preparado para atuar na educação a distância, eu não imagino, pois é fundamental, assim como eu não imagino um professor atuando na EaD sem ter uma formação. Eu acho que o PAC, que é o plano anual de capacitação continuada em EaD, é o que ele faz. (Entrevistado CAPES E, 2012).

Com relação ao plano de carreira, conforme o Entrevistado CAPES E (2012) e a resposta por e-mail do Sistema de Informação ao Cidadão (Anexo D), a CAPES não possui um que lhe seja específico. Segue o que determina a Lei n. 8.691, de 28 de julho de 1993, que dispõe sobre o plano de carreira para a área de ciência e tecnologia da administração federal direta, das autarquias e das fundações federais.

A legislação atualizada sobre o Plano de Carreira da CAPES e dos demais servidores públicos federais pode ser encontrada no site de legislação da Presidência da República: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>. (Resposta E-SIC, anexo D).

A CAPES não tem um plano de carreira próprio. Na verdade, os servidores da CAPES fazem parte da carreira de ciência e tecnologia, assim como os de outros órgãos/entidades. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Essa Lei estrutura o plano de carreira de vários órgãos e entidades, dentre eles: Ministério da Ciência e Tecnologia, Comissão Nacional de Energia Nuclear, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), CAPES e outros. A composição desse plano abrange as carreiras de pesquisa em ciência e tecnologia, de desenvolvimento tecnológico e de gestão, planejamento, infraestrutura em ciência e tecnologia, divididos por níveis (auxiliar, intermediário e superior), classes (titular, associado, adjunto, assistente) e padrões.

Pelo ano em que foi regulamentada a Lei, podemos ver que o plano de carreira da CAPES é o mais antigo, se comparado aos outros órgãos.

Os entrevistados do Fórum de Coordenadores UAB corroboram as colocações apresentadas pelos entrevistados da CAPES quando afirmam que nunca receberam curso de capacitação ou formação para atuar na função. Muitos dos Coordenadores que assumem a função também nunca trabalharam com a EaD nem participaram em curso UAB, conforme já mencionado.

Inicialmente o MEC, tanto pela SEED como pela CAPES chegou a organizar reuniões de orientação. Mas o Sistema é muito grande, com muitas informações, acaba-se aprendendo com a prática mesmo. Por solicitação da CAPES, um Guia de Orientações ao Coordenador UAB organizado por especialistas da área e com experiência de Coordenadores UAB será lançado e acredito que auxiliará muito os novos Coordenadores. (Entrevistado FÓRUM B, 2012).

Não há cursos de capacitação. Tem um CD, que eu só descobri depois de um tempo, com a documentação para a capacitação e que foi entregue apenas no início do Centro de Educação a Distância da Universidade. Acho que foi entregue para a primeira Coordenação UAB, não sei se chegou a ser na gestão da professora [...], mas quando mudou a Coordenação UAB não houve nenhum contato da CAPES em relação a cursos ou alguma coisa assim. Tinha um CD aqui que eu peguei e estudei, e seria muito útil se esse material fosse sempre reenviado aos novos coordenadores, além de um curso na CAPES, o que seria o mais recomendado, tendo em vista a alta rotatividade dessa função nas universidades. Atualmente, exige-se para este cargo três anos de magistério superior, e, para aquele que não comprovar essa experiência, formação mínima em nível superior e experiência de um ano no magistério superior, ou a vinculação a um programa de mestrado ou doutorado. Porém, nada se exige de formação em EaD. (Entrevistado FÓRUM A, 2012).

Nas entrevistas chamaram a atenção alguns dados, como a não exigência de formação em EaD para ocupar o cargo de coordenador de Ead nas instituições de origem, a alta rotatividade do cargo nas universidades, falta de formação ou preparação para o cargo. Esses elementos mostram a incapacidade burocrática do Estado de selecionar por mérito os cargos de gestão ocupados, bem como a falta de investimento nos profissionais que ocupam esses cargos, limitando a atuação e gerando uma série de atrasos na continuidade das ações, justamente por falta de conhecimento e formação.

Com relação ao plano de carreira, não se aplica ao Fórum, visto que ele funciona como um colegiado, em que seus membros possuem vínculo com seu órgão de origem. Mesmo considerando a extinção da SEED/MEC, vamos recorrer às observações acerca da formação feitas pelos entrevistados, visto que contribui para a compreensão do atual momento.

Com relação à formação, inicialmente o Entrevistado SEED B (2012) disse que não havia nenhum programa de formação para a sua profissionalização, mas logo lembrou-se que existia no MEC um centro de treinamento instrumental de como usar alguns programas de computador.

O CETREMEC⁷⁶ é um órgão ligado ao MEC e que faz a formação. Só que é uma formação instrumental, totalmente: como usar o Linux, como usar [...], isso não existe, a informação que tem é essa. (Entrevistado SEED B, 2012).

Com relação à formação e profissionalização dos executores, destacou um fato importante:

Sempre teve. Isso é uma coisa que de certa forma a gente pode até discordar, numa perspectiva instrumental, mas a SEED, de forma muito interessante, foi construindo um processo e eu acho que está se perdendo muito disso. Havia uma articulação muito grande com os estados, municípios e com as universidades, e o MEC induzia, fomentava, financiava, mas também participava da etapa de formação dos formadores. Você pode ver o Proinfantil, que tem as etapas de formação tem suas bases no Proformação, que é também um projeto muito interessante. Então, tem toda uma etapa de formação de formadores, isso acabou. (Entrevistado SEED B, 2012).

O entrevistado MEC C (2012) também citou nos dias atuais a atuação do CETREMEC, mas pontuou um outro curso que está sendo ofertado atualmente:

Só da política geral do Ministério da Educação, tem o centro de formação do ministério, que é o CETREMEC, que oferece cursos de convênio, de arquivo, de redação. São cursos gerais, mas, na minha visão, não vão de encontro às habilidades necessárias para trabalhar aqui. Então, não vejo a necessidade de uma formação específica. Recentemente passou a oferecer um curso que não é de especialização mas é um curso bom de aperfeiçoamento, acho que de 120 horas, em políticas docentes, e que inclui a política de formação. Temos, inclusive, um funcionário que está fazendo esse curso. Portanto, a política geral do MEC, a meu ver, atende às necessidades da unidade. (Entrevistado MEC C, 2012).

O entrevistado MEC A (2012) também comentou sobre um curso específico na Secretaria de que faz parte:

⁷⁶ Centro de Treinamento do Ministério da Educação.

Não tem um programa de formação, mas tem de capacitação, acho que é essa a palavra. Tem até o livretinho, que acho que está fixado ali naquele muralzinho, com os cursos e datas, para quem quiser [...]. Acabou hoje a primeira turma na Secretaria de Direito Regulatório, que foi formada para nossa Secretaria. A segunda turma vai ser, acho, no mês que vem. Mas, aí, não só para gestores, mas para todos que estão atuando. Desde que eu cheguei aqui é o primeiro curso pensado especificamente para nossa realidade, feita para a gente [...]. Se eu percebi bem, foi o secretário que fomentou isso aí. (Entrevistado MEC A, 2012).

Percebe-se que ocorreu a manutenção da oferta de cursos de capacitação técnica, por meio do CETREMEC, mas com algumas iniciativas com cursos de formação mais específicos para a área de atuação. Mesmo assim, não podemos dizer que temos avanços nesse sentido, pois os gestores não sabiam afirmar ao certo se é uma nova política do Ministério ou se são ações individualizadas, provenientes de políticas dos atuais Secretários.

Com relação ao plano de carreira do MEC, solicitamos essa informação no *site* do Serviço de Informação ao Cidadão (Anexo B), obtendo a seguinte resposta:

O Ministério da Educação não possui um plano de carreira específico; os cargos efetivos do quadro do MEC são integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, estruturado pela Lei nº 11.357, de 2006. Assim, as disposições acerca da carreira estão contidas na referida norma. Além da Lei que estrutura a carreira, há o Decreto nº 7.133 de 2011, que regulamenta os critérios e os procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional, para fins de pagamento da GDPGE – gratificação específica da carreira. Os critérios específicos, estabelecidos no âmbito deste Ministério, estão disciplinados pela Portaria MEC nº 1.245, de 8 de outubro de 2010. (Resposta E-SIC, anexo B).

A falta de plano de carreira específico para os servidores do MEC faz com que a rotatividade seja grande, diminuindo a capacidade do Estado, além de não proporcionar incentivos para a busca de formação continuada, especialização e dedicação exclusiva ao trabalho desenvolvido, conforme descreve o entrevistado:

Cursos sofrem mudanças radicais em sua estrutura, inclusive na qualidade da oferta, principalmente porque, no âmbito do MEC, [...] falta servidor do quadro concursado, eles são terceirizados. [...] Há quase quinze anos e ainda estão os não concursados, desde o governo FHC. (Entrevistado SEED B, 2012).

Por fim, com relação ao MEC, o entrevistado do INEP A (2012) demonstra a mesma visão sobre a perda que o Ministério sofre por não ter um plano de carreira mais delimitado:

O que acontece: os cargos disponíveis do MEC, os salários são muito baixos, o plano de carreira é muito ruim, ao contrário do INEP, que tem plano de carreira e pode contratar um pesquisador, um professor ou um doutor que tenha mais condição de fazer determinado trabalho. No MEC, não. (Entrevistado INEP A, 2012).

No INEP, um entrevistado disse que a autarquia fez seu primeiro plano de capacitação anual em 2012, apesar de ele já oferecer apoio financeiro a quem o solicita para formação continuada. Mas, como política do órgão, o início se deu apenas em 2012, apesar de a Lei exigir esse plano desde 2006. Com relação à existência de programa de formação continuada ou capacitação, três entrevistados responderam que:

O INEP tem, como toda a administração pública agora exige, até por determinação do Ministério do Planejamento, todo órgão do executivo federal tem que ter um plano de capacitação anual. O INEP fez o primeiro agora em 2012, mas foi uma primeira experiência. [...]. O INEP fez um primeiro plano de capacitação para 2012, que foi elaborado em 2011. E naquele momento ainda houve alguma dificuldade, até por parte dos gestores, de entender o objetivo, como funcionaria. Então, ficou muito a desejar. (Entrevistado INEP B, 2012).

Tem. Nós aqui, no INEP, temos buscado constituir isso, quer dizer, chamamos professores. Na semana passada teve uma equipe de EaD aqui, discutindo com nossos técnicos sobre as propostas. [...]. Em 2010 nós iniciamos um programa de formação entre nossos técnicos e eu solicitei que cada um deles acompanhasse uma avaliação pública, privada, junto com os avaliadores, porque se você orienta a avaliação, você tem de saber como é que é essa estrutura. (Entrevistado INEP A, 2012).

Tem um programa do INEP, pelo menos eu recebi um documento solicitando uma previsão com a coordenadora de cursos para a equipe, do que seria necessário. [...] Eles abriram uma turma de mestrado, em convênio com a Federal de Juiz de Fora, e temos quatro pessoas da Diretoria fazendo. Agora abriram outra turma num convênio, em parceria com a Federal de Santa Catarina. Também temos mais três pessoas. Existem algumas propostas do INEP, e acho que até temos oportunidade, sim, às vezes a gente não tem é tempo, não é? [...] O INEP até possibilita bastante oportunidade de atualização, se a pessoa quiser. Por exemplo, tem um outro servidor aqui que quis fazer uma especialização, solicitou e o INEP pagou; outra servidora solicitou e foi aprovado. Eu nunca vi o órgão negar. (Entrevistado INEP C, 2012).

Ao realizar uma busca pela Internet encontramos, com data de 14 de outubro de 2012, o Edital n. 2012-025-01 para seleção de consultor em desenvolvimento institucional para o INEP, com o objetivo de realizar um estudo exploratório e analítico das demandas de capacitação nas áreas meio e finalísticas do Instituto, e, ainda, elaborar uma proposta de

capacitação para o quadro de seus servidores. Conforme a resposta do Entrevistado INEP B (2012), percebemos que uma forma de lidar com as dificuldades que ocorreram em 2012 para o planejamento dessa ação em 2013 foi recorrer a um consultor especialista na área.

Em contrapartida, uma nova ação implementada diz respeito à capacitação dos avaliadores externos que atuam na ponta. Anteriormente essa capacitação era terceirizada e hoje é elaborada e desenvolvida pelos próprios servidores do INEP:

A capacitação dos avaliadores hoje não é mais um contrato terceirizado, pois fazemos aqui no INEP e é elaborado pelos nossos servidores. São eles que fazem o cadastro dos avaliadores, então, entendo que, em termos de formação, [...] temos um trabalho não só prático, mas também de estudos para garantir uma formação continuada na área. (Entrevistado INEP A, 2012).

Considerando o plano de carreira do INEP, foi realizado um concurso em 2007, cujos aprovados tomaram posse em 2008, e um novo concurso em 2012. O plano de carreira é referente aos concursados do INEP ou efetivos e foi regulamentado pela Lei n. 11.357, de 19 de outubro de 2006⁷⁷, em que os cargos estão organizados em classes (títulos de doutor, mestre, especialização, graduação, certificação de capacitação) e padrões (níveis).

As atividades que estão hoje no INEP eram de uma Secretaria do MEC, que depois foi transformada em autarquia. E de lá pra cá, o INEP funcionava com consultores e alguns poucos que entravam dessa forma. Existia um concurso para o MEC e eles redistribuíam. O nosso quadro do INEP mesmo, completou o estágio probatório agora, 2011. (Entrevistado INEP B, 2012).

Apesar de o plano de carreira do INEP ser recente, vimos o esforço e a relevância de ter sido implementado, ainda que se mantenham profissionais não concursados (em número reduzido), no quadro.

Na CONAES, os entrevistados disseram que nunca receberam capacitação ou formação para exercer a função de membro:

⁷⁷ Essa Lei dispõe sobre o plano de carreira e cargos também de Cargos do Poder Executivo, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), FNDE e outros.

Formalmente, não. Tenho atuado na discussão e na elaboração da política educacional desde o período que cursava a graduação na UNICAMP⁷⁸. Fui militante do movimento estudantil e do movimento sindical por muitos anos. Quando fui indicado para exercer essa função pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino – CONTEE – fui orientado sobre as dificuldades e os desafios que teria pela frente. Além disso, o exercício da função exige muita leitura e estudo sobre o tema. (Entrevistado CONAES B, 2012).

Como é um órgão colegiado, na CONAES não existe plano de carreira, pois seus membros são de outros órgãos e instâncias, com o vínculo em seus órgãos de origem, assim como no Fórum⁷⁹.

Como apresentado nesse Capítulo, com relação à organização burocrática dos órgãos pesquisados, o tempo no cargo dos atores tem sido inferior a cinco anos, demonstrando a condição do Brasil como Estado intermediário, o que acarreta limitação para o desenvolvimento de compromissos a longo prazo. A ocupação dos cargos de alto escalão, na maioria dos casos, é feita por profissionais vinculados a outros órgãos de origem e não a aqueles em que atuam (verificamos, inclusive, a presença de atores que ocupam o cargo de forma comissionada, sem vinculação com o serviço público).

Como facilitadores, podemos destacar que, na CAPES, os gestores de alto escalão tinham experiência na área, inclusive alguns com formação específica para EaD; a manutenção do Fórum de Coordenadores UAB ao longo das duas gestões da DED/CAPES e o fato de todos os Coordenadores UAB das IES participantes fazem parte do Fórum de Coordenadores UAB, contribuindo nas reflexões e encaminhamentos. O INEP mantém, em sua maioria, funcionários concursados para suas funções.

Alguns entraves foram evidentes. No que se refere à CAPES, apesar da nomenclatura da DED ser voltada para o atendimento geral da EaD, o foco das suas atribuições está na UAB e na formação de professores, e não na EaD em âmbito nacional. O cargo nas IES para o Coordenador UAB tem seus critérios definidos pela Resolução CD/FNDE n. 26, de 05 de junho de 2009, o qual não prevê a experiência anterior na área da EaD.

Percebemos pelos dados apresentados, que o Estado está num processo embrionário, tanto em termos de planos de carreira quanto de capacitação dos seus atores na área do ensino superior e no ensino superior a distância. Na maioria dos casos, os órgãos apoiam financeiramente os funcionários, de acordo com a demanda, para cursos de pós-graduação.

⁷⁸ Universidade Estadual de Campinas.

⁷⁹ Dentro do contexto desta pesquisa não pretendemos comparar os órgãos pesquisados, pois cada um apresenta especificidades, com diferenças cabíveis em torno de seus objetivos e estrutura.

Mas, tal situação torna-se um entrave na medida em que não apresentam os requisitos e critérios para essa formação. A capacitação tem sido realizada, porém mais voltada para os cursos instrumentais e menos para a formação na área específica de atuação. O MEC não possui plano de carreira específico para seus servidores, a CAPES também não possui um plano específico, mas se inclui no plano de carreira da área de ciência e tecnologia da administração federal direta. O INEP foi regulamentado apenas em 2006, carecendo, ainda, de muitas discussões, conforme entrevistados.

O uso de Fóruns regulamentados por área e ação específica e das audiências públicas demonstraram ser um mecanismo de autonomia inserida, desde que bem coordenados, induzidos e representados. O Fórum de Coordenadores UAB pode ser visto como um mecanismo de autonomia inserida, pois além de ser um canal institucionalizado como política de governo contribui para os encaminhamentos dos problemas e necessidades a serem revistos e adaptados. O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, criado pela Portaria do MEC n. 883 de 2009, poderia ser uma ótima rede externa para a autonomia inserida por ser um Fórum regulamentado (EVANS, 2004) para definir prioridades e metas em cada estado. Entretanto, os dados mostraram que não estão funcionando bem em todos os estados, o que tem sido um entrave para as ações no âmbito do PARFOR.

No próximo Capítulo, apresentamos a percepção dos atores com relação à capacidade de coordenação do Estado na área na EaD e os entraves enfrentados pelos atores entrevistados no que diz respeito às políticas da educação a distância.

CAPÍTULO 6 CAPACIDADE DE COORDENAÇÃO DO ESTADO E ENTRAVES DESTACADOS PELOS ATORES ENTREVISTADOS

Esse Capítulo tem por objetivo apresentar a percepção dos atores entrevistados em relação à capacidade de coordenação nos processos de desenvolvimento das políticas públicas de EaD, bem como dos entraves vivenciados por esses atores ao longo da formulação e implementação das políticas públicas de EaD que estão mais evidentes nas entrevistas e foram comuns aos diversos órgãos e atores entrevistados nesse processo.

Os aspectos referentes à capacidade de coordenação entre os órgãos foram analisados tendo como base a maneira com que realizam as intersecções necessárias para a formulação e implementação das políticas públicas de ensino superior e a distância no país. Ressaltamos que todos esses elementos foram levantados sob a ótica dos entrevistados de cada órgão, da legislação que os regulamenta e das informações documentais disponíveis nos sites de cada um deles, além de referencial teórico e bibliográfico acerca das temáticas tratadas.

Vale mencionar ainda que, após debruçar sobre as características burocráticas dos órgãos, tratadas no Capítulo anterior, e sobre a capacidade de coordenação e os entraves enfrentados pelos atores entrevistados no que diz respeito às políticas públicas de EaD, esse estudo levantou a possibilidade de se considerar a questão do impacto do registro e organização da trajetória de cada órgão no contexto das capacidades do Estado (a qual será desenvolvida ao apresentar os entraves), não prevista no referencial teórico adotado, mas como características necessárias a futuras pesquisas e novos desdobramentos.

6.1 Capacidade de coordenação

Segundo Spiller, Stein e Tommasi (2003), a falta de coordenação entre os atores pode levar a políticas inconsistentes ou incoerentes, observando que existem muitos casos em que as ações de diferentes Ministérios são mal coordenados.

Karo e Kattel (2010) defendem que a capacidade de coordenação pode ser percebida como um substituto próximo para a capacidade do Estado, destacando a sua relevância, pois permite que ele combine políticas e ações administrativas. Assim, os autores apresentam três tipos de coordenação: (i) coordenação da arena de decisão política; (ii) coordenação interpolítica (em que medida e como coordenar diferentes políticas, como por exemplo, economia, educação e mercado de trabalho); e (iii) coordenação intrapolítica (como projetar

mecanismos de ação coordenada na implementação e avaliação de políticas). Nesse estudo, focamos apenas a coordenação intrapolítica, ou seja, nos mecanismos de coordenação descritos pelos atores entrevistados como objeto de análise para a compreensão dessa capacidade, tratando-se das políticas públicas de EaD no ensino superior brasileiro.

É importante ressaltar, inicialmente, que consideramos como capacidade de coordenação, conforme já apresentado no Capítulo 1 desta pesquisa, as ações combinadas ou desenvolvidas colaborativamente por múltiplos atores, em várias frentes de trabalho, dos diversos órgãos do Ministério da Educação ou ligados a ele, sem adoção de regras rígidas e inflexíveis. Esses mesmos atores atuam de forma interativa por um período mais longo, existe transparência das ações de maneira que possam ser observadas, e as decisões feitas colaborativamente são regulamentadas. (STEIN; TOMMASI, 2007).

Assim, consideramos para essa análise a percepção dos atores que estão no alto escalão dos órgãos pesquisados, a partir de dois elementos: (i) processos de decisão, e (ii) ações colaborativas ou de cooperação intra e extra órgão. Os processos de decisão foram considerados enquanto questionamento na entrevista porque acreditamos que eles contribuem para perceber os caminhos de cooperação que podem existir.

Um primeiro elemento de análise da capacidade de coordenação diz respeito ao tempo do gestor no cargo para que possamos promover a interação de forma substancial. Esse elemento já foi considerado ao analisar a arquitetura institucional, o que demonstrou que a maioria dos cargos de alto escalão são ocupados por períodos inferiores a 5 anos, o que já prejudica a formação dessa capacidade.

Com relação à tomada de decisão, verificamos que, do ponto de vista dos entrevistados ocupantes dos cargos mais altos de gestão, a decisão vem, primeiro, do Ministro da Educação, conforme relatos:

Essa tomada de decisão é simplesmente uma portaria do Ministro. Chamam a gente para conversar. [...] Quem toma a decisão? Às vezes a decisão vem do gabinete do Ministro. (Entrevistado CAPES A, 2012).

Essas macro decisões, essas frentes, foram colocadas por decisão do Ministro. (Entrevistado SEED A, 2012).

O MEC é o mandante. Nós só vamos lá pedir. (Entrevistado CAPES C, 2012).

É lógico que as grandes decisões, a grande política nasce lá. Não tem como negar isso. Agora, no dia a dia, [...] o coordenador geral conseguiu quebrar uma série de barreiras. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Outros entrevistados, como os que ocupam cargos de Coordenação, pontuaram que a decisão, geralmente, vem da Diretoria de que fazem parte, apesar de existir uma discussão, entre as coordenações, dos problemas, encaminhamentos e necessidades.

Um dos grandes conflitos que existiam nesse momento era a falta exatamente desse diálogo na tomada de decisão, porque eram decisões que vinham de cima para baixo. [...] Embora as decisões viessem de cima para baixo, havia o tensionamento, os questionamentos. Isso não era um processo fácil. (Entrevistado SEED B, 2012).

Normalmente as diretrizes vêm da direção e isso é discutido com as coordenações gerais e as coordenações de área. Temos sempre seguido essa questão do planejamento e nas execuções das atividades. (Entrevistado INEP B, 2012).

Precisamos ter subsídios para tomar as decisões e, por isso, algumas decisões são tomadas em nível da diretoria mesmo. [...] Levamos o que achamos tecnicamente o melhor, mas claro que a decisão final, a decisão global compete à diretoria. (Entrevistado CAPES E, 2012).

O entrevistado da CAPES C complementou dizendo que a regulamentação também contribui para a tomada de decisão:

A tomada de decisão está presa à regulamentação. [...] É tudo dentro do que a Lei permite. (Entrevistado CAPES C, 2012).

Os entrevistados da CAPES também consideraram a consulta aos Grupos de Trabalho, tanto do Fórum de Coordenadores UAB quanto do de Coordenadores de área, como subsídio para as decisões que impactam os processos.

Nos órgãos colegiados (Fórum Coordenadores UAB e CONAES) o processo de tomada de decisão é realizado com base no consenso, na discussão coletiva entre os pares. Na CONAES, eles fazem uso, também, das audiências e sugestões.

Geralmente é por consenso. [...] Raramente ocorreu de haver alguma votação para decidir algum ponto. (Entrevistado CONAES A, 2012).

O clima é de total liberdade para a discussão de idéias. [...] As deliberações são tomadas a partir do debate e do convencimento pelos argumentos. (Entrevistado CONAES B, 2012).

Após elaborar novos instrumentos de avaliação, foram realizadas três audiências públicas (Rio de Janeiro, Brasília, São Paulo). Participaram mais de trezentas pessoas e foram recebidas mais de sessenta sugestões de alteração nos documentos. (Entrevistado CONAES B, 2012).

Os Fóruns se reúnem e fazem seus slides com pontos já preestabelecidos em discussão no ATUAB, que são respondidos. Depois, reúnem os grupos de trabalho e são apresentados esses pontos, para a elaboração de uma carta de sugestões e indicações para a CAPES. (Entrevistado FÓRUM UAB A, 2012).

São traçadas em reuniões presenciais do Fórum (duas extraordinárias por ano) e também via ATUAB. (Entrevistado Fórum UAB B, 2012).

Como vimos no Capítulo anterior, a capacidade de autonomia inserida é importante para o bom desenvolvimento das políticas públicas a serem implementadas no país. Essa capacidade envolve a escuta e consideração do campo societário da área. Os entrevistados, ao descreverem as ações de coordenação, alegam que muitas vezes recorrem à consulta ao campo societário e a outros órgãos ou diretorias e coordenações de seu mesmo órgão. Entretanto, estas ações não foram citadas pelos entrevistados ao serem questionados sobre os processos de tomada de decisão.

Para os entrevistados da CAPES, no geral, não existe muita colaboração ou ação colaborativa entre os órgãos que atuam com a EaD no ensino superior, com exceção de algumas ações pontuais. Os entrevistados do MEC também não veem o processo de cooperação acontecer entre os órgãos, enfatizando os fatores que interferem nessa colaboração. Mencionam, inclusive, que tal condição deve-se também à organização do MEC e seus órgãos vinculados, numa falta de clareza das atribuições e funções de cada um, em que órgãos distintos desenvolvem atividades parecidas ao mesmo tempo e cada um a seu jeito, sem colaboração alguma.

A analogia que faço é a seguinte: o MEC é um arquipélago, e um arquipélago muito grande, com algumas ilhas pequenas; a CAPES é uma ilha pequena, mas pequena em tamanho de orçamento, porém enorme em importância e em qualidade do trabalho que desenvolve. Em termos de respeitabilidade externa, perante a comunidade acadêmica, eu diria que a CAPES é a que tem maior respeitabilidade externa. Por quê? O próprio MEC não compreende, porque quando muda um Ministro, em geral trocam-se os secretários, há mudança no INEP e no FNDE, mas às vezes não troca na CAPES. Por quê? Porque a CAPES é um órgão semiparlamentarista. As pessoas não entendem isso. [...] Têm 48 áreas de conhecimento na CAPES hoje. Esses 48 coordenadores de área elegem os 13 coordenadores das grandes áreas, por exemplo, tem Engenharia 1, 2 e 3; Física tem 1; Medicina tem 2; Letras tem 1. Então esses 13 coordenadores das grandes áreas é que compõem o CTC da educação superior, ou seja, a comunidade acadêmica tem maioria no CTC da educação superior, que é quem define todos os critérios de avaliação da pós-graduação, se vai ser trienal, bianual. [...] Por causa disso é que eu falo que a turbulência para a gente atravessar para as outras ilhas do arquipélago é muito grande, inclusive com jacaré, tubarão, pirata, às vezes até pessoas que não entendem absolutamente nada de como a CAPES trabalha. A CAPES, no MEC, tem fama de ser elitista, de ser rigorosa demais, porque de repente alguém tem uma ideia lá, que acha que é muito boa, e manda para cá. Eu brinco que a CAPES para o MEC é uma espécie de organizações tabajara, “seus problemas acabaram, manda para a CAPES”. (Entrevistado CAPES A, 2012).

Com o INEP, não. Com o MEC, não. [...] No INEP, eu não enxergo nenhuma atividade colaborativa, e no MEC do dia a dia também não. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Existe uma suposta autonomia dos órgãos ligados ao Ministério; mas não é clara a relação entre o Ministério e seus órgãos subordinados. [...] A política tinha de ser definida pelo MEC e executada por esses órgãos, mas existe uma mistura desses papéis, pois alguns órgãos fazem política e o Ministério faz a execução, mas nem sempre fica claro esse papel. Não acho que deva ser uma relação em que o MEC manda e os órgãos obedecem, pois todos têm de ter autonomia, mas essa relação tinha de estar mais clara e definitivamente não está. [...] Falta um contrato de gestão entre o Ministério e esses órgãos para a definição dos papéis. (Entrevistado MEC B, 2012).

Hoje é incipiente. [...] Nós temos nossos procedimentos de regulação, em que, diante da emergência, foram desenhados sem a SERES. Agora vamos ter de convergir. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Para os entrevistados da SEED/MEC existiram algumas articulações do MEC com o Conselho Nacional de Educação - CNE, INEP e CONAES, quando estavam em foco os problemas de expansão dos cursos superiores a distância, que necessitavam de um maior acompanhamento na regulação e supervisão da EaD. A articulação era vista pelo gestor como possibilidades de trâmite dos processos que passavam pela regulação e supervisão. Um

entrevistado pontuou, ainda, os problemas das articulações em contraposição às metas, pois articular as ações impõe demora no desenvolvimento das atividades, visto que o objetivo na época e o que parece ser até os dias atuais tem sido o de alcançar metas quantitativas em detrimento da qualidade, o que compromete o ciclo de planejar, executar e avaliar.

Nós tínhamos uma relação muito forte com CNE, [...] o INEP, a CONAE, a Secretaria de Ensino Superior (SESU/MEC), que eram os atores principais desse processo. A relação era evidentemente intensa. [...] Então, eu acho muito importante, nessa área de supervisão e regulação, existirem várias instâncias recursivas, como a CONAES e o CNE, e essa liberdade, digamos assim, estabelecida por lei de juízo de valor diferenciado. (Entrevistado SEED A, 2012)

Havia um esforço muito grande de se fazer isso, de articular, porque a ideia era articulada, sobretudo, neste período do contexto do PAR (Plano de Ações Articuladas). Então havia esta intenção, mas a SEED sempre foi uma secretaria de execução operacional, tinha um programa a executar, para chegar a tantas mil pessoas. Então, essas articulações necessárias e urgentes eram compreendidas por alguns dirigentes que tinham poder de decisão, como processo que dificultavam a execução. [...] O ideal era que fosse feito. Como que se faria uma política, sem se fazer uma articulação? Política no jogo de articulação. Então, o tempo era mínimo para se alcançar metas altíssimas, e, para se efetivar, como é que você vai formar 300.000 mil professores em um ano? Como é que eu tinha que me articular com o Ministério da Cultura, ou com a área de formação de professores da SEB? Primeiro iriam questionar as concepções que estavam sendo trabalhadas, determinados dirigentes não aceitavam, e aí já era um embate, então é melhor nem convidar, para não criar problemas. Vamos tocar desse jeito, temos a meta, vamos cumpri-la. Essa era a regra. Então, a SEED sempre teve esse caráter, de operacionalização. Essas articulações urgentes e necessárias elas eram raras. (Entrevistado SEED B, 2012).

Considerando as atividades extra-órgão, conforme mencionado anteriormente, algumas ações são implementadas, mas ainda de forma incipiente, e poucas de forma regulamentada. O entrevistado CAPES A (2012) demonstrou a vontade de que fosse retomado o Comitê Assessor Especial de EaD da CAPES. Inicialmente, instituído em 2010, era voltado para a UAB por meio da Portaria nº 75, de 14 de abril de 2010. Salienta-se que os membros definidos nessa Portaria para o grupo assessor eram o Presidente da CAPES, Diretor de EaD da CAPES, um representante da SEED/MEC, dois Coordenadores UAB, quatro membros escolhidos entre profissionais de reconhecida competência, atuantes no ensino e pesquisa na modalidade a distância (podendo manter-se no Grupo por dois anos).

Queremos reativar também, assim como já existe formalmente, mas nós não fizemos nenhuma reunião, até porque houve uma mudança na estrutura do MEC, que é o chamado comitê assessor especial da Diretoria de Educação a Distância. [...]Diretamente pretendemos, no comitê assessor, colocar representantes da comunidade científica, da comunidade educacional. Um comitê assessor especial, mas de forma que sejam mais ligados à EaD, especificamente. (Entrevistado CAPES A, 2012).

No dia 04 de março de 2013, por meio da Portaria nº 29 da CAPES, foi instituído o Grupo Assessor⁸⁰, agora da Diretoria de EaD da CAPES e não mais da UAB, conforme pretendido. Mas, ao analisar a Portaria, vimos que a continuidade da ação para promover a articulação perdeu em oportunidade, na medida em que não tem membros da comunidade científica ou reconhecida competência como na anterior (e conforme pretendia o entrevistado), não tem membros do INEP e nem da CONAES, apesar de incluir um membro dentre os Coordenadores de polo da UAB e outro entre os Coordenadores de área da UAB.

Dois entrevistados da CAPES pontuaram que estão iniciando alguns diálogos com o INEP a respeito dos critérios de avaliação de cursos a distância. Como dito pelos entrevistados, não é ainda uma ação instituída, regulamentada, mas se configura num início, numa intencionalidade.

No INEP nós começamos agora uma ação que é muito importante; não é uma ação necessariamente, é uma parceria mesmo, porque tem uma parte do INEP que faz avaliação dos cursos, e eles estão começando a fazer agora também a avaliação dos cursos a distância. Já foram realizadas várias reuniões com eles, porque os critérios de avaliação, às vezes do polo, da instituição, têm de ser conversados mesmo. Eles não detêm esse know-how, e ao mesmo tempo não sabem o que têm de avaliar. Já tivemos conversas iniciais e estamos nos aproximando para a construção dos instrumentos próprios da avaliação. Eles já vieram aqui, já expuseram como é feita a avaliação institucional e de polos, e, por outro lado, uma avaliação de cursos que eles fazem também para o reconhecimento. Eles fizeram uma comissão que ia avaliar os instrumentos da avaliação institucional, da qual participamos; então, é uma articulação que está começando agora, mas que é necessária, é muito importante. (Entrevistada CAPES E, 2012).

⁸⁰ O Grupo Assessor de EaD da DED/CAPES foi mencionado apenas nesse Capítulo pela relação que possui com a retomada nas ações que já haviam sido implementadas para a sua coordenação.

Nós tivemos as primeiras reuniões agora com o INEP, vai haver outra reunião no dia 5 ou 6 de setembro, quando eles irão nos mostrar os instrumentos que estão utilizando. Nós estamos analisando esses instrumentos. [...] Não vou dizer que é um funcionamento normal, já instituído. Está começando, é normal também e tem de haver. Não vamos fazer duas vezes o mesmo trabalho ou duas instituições vinculadas a uma darem dois resultados diferentes. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Conforme já mencionado nesse estudo, o Fórum de Coordenadores UAB, ao longo de sua trajetória, mantém seu processo de inserção e colaboração por meio de encontros com a CAPES e outras instâncias e da emissão de cartas direcionadas à DED/CAPES. Na Carta do Fórum de maio de 2011 é possível identificar essa falta de coordenação, pois nela é feita menção à avaliação de instituições e polos realizada dois anos antes por diferentes avaliadores, com distintos perfis e entendimento sobre EaD, bem como mediante critérios e exigências também diferenciados. A Carta demonstra, assim, a necessidade de coordenação no setor da regulação entre o MEC, o INEP e a CAPES, para a construção de parâmetros uniformes.

Na CAPES, ainda, foram evidenciados o início de ação colaborativa da mesma com o Ministério das Comunicações e com a Advocacia-Geral da União (AGU), mas que ainda não são regulamentadas ou formalizadas.

Com o Ministério das Comunicações estão estabelecendo a colaboração para inserir banda larga considerada “verdadeira” nos polos num curto espaço de tempo. Com a AGU foi realizado um trabalho diferenciado, ou seja, que seja utilizado outro viés, de forma que o órgão acompanhe o trabalho da CAPES e dê orientações, antes de chegar a punir.

Já estamos em negociação com o Ministro das Comunicações que tem vários programas, como a implantação de banda larga. Tem o GESAC⁸¹, que é um programa de ligação via satélite. PBL, que é o Programa Nacional de Banda Larga. O PBE - Programa de Banda Larga nas Escolas. Existem vários programas que já abordam esse assunto de conectividade. Então, estamos em negociação e queremos colocar banda larga verdadeira em todos os polos em um prazo relativamente curto. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Aqui eu trouxe uma outra novidade que não tem na Esplanada. Eu trouxe a auditoria e a AGU pra dentro dos departamentos. [...] Não sei se foi fácil, todo mundo tem medo de auditoria. Vocês estão lá mais pra orientar do que pra punir. Vocês só fazem punir. (Entrevistado CAPES C, 2012).

⁸¹ Governo Eletrônico – Serviço de Atendimento ao Cidadão. Projeto – piloto que se utiliza de satélites na transmissão de sinal de Internet.

É difícil o pessoal da ponta trabalhar em conjunto com os controles internos, e a AGU é um controle externo que está aqui dentro. Ainda é difícil, não é uma coisa fácil, porque eles não conhecem a essência da política, não sabem quais são as necessidades. [...] Tem uma pessoa na diretoria que é permeável a isso. Ela tem essa necessidade da pessoa do interno conhecer fundo e não fazer uma crítica vazia, de fora em cima do processo. [...] é a quebra de um paradigma de um controle interno com viés punitivo e de controle de processo, para um controle interno auxiliar e de orientação. É difícil isso. (Entrevistado CAPES D, 2012).

No MEC foi destacada uma atividade de cooperação com relação às reclamações contra universidades e faculdades particulares, pois, segundo o entrevistado, o MEC não tem instrumentos para agir com instituições de ensino superior que não são cadastradas. Assim, a intenção é que as informações sobre as reclamações a respeito dessas instituições no Ministério da Justiça possam ser disponibilizados na página do MEC.

Nós tivemos algumas reuniões com o pessoal do Ministério da Justiça, cuja coordenação funciona em nome do órgão que tem a ascensão sobre os Procons⁸², para que os dados que eles têm e o sistema que eles tem, que são muito bons, com grande capilaridade, de alguma forma nós pudéssemos lançar mão e até divulgar no E-MEC. [...] O PROCON é um caminho para a gente divulgar o site: olha no E-MEC antes de fazer a inscrição, antes de fazer matrícula, vai lá ver se é regular. [...] Uma das coisas que a gente quer fazer com os Procons é isso e a outra questão é cruzar nossos dados, os maiores demandados aqui e lá [...] porque aqui a gente atua com quem é regular. Precisamos de um caminho de alguém que tem muita pra aplicar. (Entrevistado MEC A, 2012).

O entrevistado MEC A (2012) compreende a importância da aproximação com o INEP para o desenvolvimento de ações colaborativas, mas confirma que essa aproximação ainda é inicial. Percebemos que esse fator está relacionado com as pessoas envolvidas e não como uma política ou regulamentação específica, o que se transforma num entrave, visto que todos os órgãos demonstraram a urgência para se atingir metas nas suas atribuições, tendo o elemento tempo como justificativa para que não ocorram. Com a CAPES, o entrevistado não vê muita aproximação.

⁸² Serviço de Proteção e Defesa do Consumidor.

Com relação ao INEP, eles começaram a perceber que o indicador deles tem de ser pensado também dentro da nossa lógica, que a lógica deles não pode ser afastada daquilo que nós precisamos. Eles começaram a entender, até por força de algumas reuniões mais frequentes, que tem havido uma aproximação entre os órgãos, para que também, o dia a dia de atuação dos dois se aproxime, mas eu acho que ainda é uma aproximação ainda inicial. Mas, eu acho que está crescendo. [...] Com a CAPES eu não vejo uma aproximação muito grande, não. (Entrevistado MEC A, 2012).

Entrevistados da CAPES citaram a colaboração nas ações com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI/MEC), que apesar do nome, não está responsável no MEC por todas as formações continuadas.

Nós temos uma colaboração com a SECADI, que é a que me vem à cabeça agora mais rapidamente. São alguns cursos que a SECADI lançou, de formação continuada e especialização, voltados para professores, para trabalharem com diversos aspectos da diversidade. Existem cursos de diversidade na escola, cursos de jovens e adultos, educação no campo. [...] Aqui fazemos o pagamento de bolsas para os professores, tutores desses cursos, e esses cursos acontecem em polos do sistema UAB. Então, essa parte de articulação que eu expliquei anteriormente, nós também fazemos com esses cursos SECADI, passamos informação para eles; nós aprovamos esses cursos nos polos e eles cuidam da parte de financiamento, mas o repasse de bolsas é por aqui. (Entrevistado CAPES F, 2012).

A ação de articulação citada pelo entrevistado CAPES F (2012) diz respeito à forma como que as coordenações atuam dentro da DED/CAPES, demonstrando cooperação para que os propósitos sejam alcançados. O propósito da articulação é fazer com que os cursos propostos por meio da UAB tenham um trâmite adequado. A articulação seria entre os cursos e os polos, de tal forma que, após aprovada a proposta, é viabilizado o financiamento. Assim, cada item destes (curso, polo, financiamento) é acompanhado, avaliado e gerido por uma coordenação que depende da outra para dar encaminhamento, demonstrando uma certa articulação e cooperação para o desenvolvimento das ações empreendidas.

A gente chama de articulação esse casamento entre os cursos e os polos de apoio presencial. A instituição tem os seus cursos e os propõe em determinados polos de apoio presencial. Eles lançam isso como proposta e nós analisamos diversas questões, curso a curso, polo a polo, se tem infraestrutura para o curso. (Entrevistado CAPES F, 2012).

A partir do momento que a articulação daquele curso está aprovada - ou seja, o polo suporta aquele curso, o curso tem o perfil que o programa exige, tem todas as características que permitem que ele seja ofertado -, passa-se para o financiamento. [...] Então, sem a aprovação dessa articulação, o financiamento não é viabilizado. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Esse tipo de articulação não foi vislumbrado nos outros órgãos e instâncias pesquisadas, demonstrando o isolamento das ações por cada coordenação à medida que cada uma cumpre o seu papel isoladamente, dentro das suas funções.

Foram destacadas algumas ações intra-órgão. Na CAPES, todos os entrevistados citaram ações com a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB/CAPES), e alguns com a Diretoria de Avaliação (DAV/CAPES).

Nós temos uma interação muito forte com a Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB), anteriormente denominada Diretoria de Educação Básica Presencial, também DEB. A nossa interação com eles é muito forte, inclusive estamos fazendo uma proposta de padronizar as bolsas das duas diretorias, as nossas bolsas da UAB com as bolsas do PIBID⁸³, as bolsas do PARFOR, as bolsas do observatório de educação.[...] Com a Diretoria de avaliação, a DAV, nós também temos porque é ela que faz todo o processo de aprovação de um programa. Por exemplo, o PROFMAT, Programa de Mestrado Matemática em Rede: como se trata de pós-graduação stricto sensu, todo processo de avaliação e aprovação passa pela DAV. (Entrevistado CAPES A, 2012).

A Diretoria de Educação Básica, DEB, tem o PARFOR presencial, e nós aqui temos o PARFOR a distância. Muitas das coisas são feitas, têm de ser feitas. (Entrevistado CAPES E, 2012).

Temos uma relação colaborativa com a Diretoria de Educação Básica, porque a Diretoria de Bolsa, nós compartilhamos. O orçamento é o mesmo. Nós compartilhamos o sistema de informática na parte de bolsa e os normativos de bolsa direcionados a educação básica são em conjunto. Nós temos de conversar com eles também. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Já existe uma primeira atividade que é comum, porque, afinal de contas, o PARFOR tem a sua versão a distância e presencial e nós trabalhamos em estrita colaboração com a DEB. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Ao analisar o INEP e a CONAES conseguimos perceber uma cooperação forte entre eles, mas justamente porque esta articulação está regulamentada em forma de Lei, sendo esse um dos critérios que demonstra ter ou não essa capacidade, conforme Stein e Tommasi (2007).

⁸³ Programa Institucional de Bolsas de Iniciação a Docência.

No nosso trabalho é coordenar os processos de avaliação, principalmente do SINAES, [...] gestado de forma coletiva, até porque o SINAES admite a Comissão Nacional de Avaliação Superior, a CONAES, com quem estabelecemos diretrizes e princípios. (Entrevistado INEP A, 2012).

O órgão de Estado que mais colabora com a CONAES é o INEP. (Entrevistado CONAES B, 2012).

[A CONAES] trabalha muito próximo do INEP, todas as questões referentes a estudos ou propostas, que são discutidos e pedidos na CONAES, acabamos realizando com o INEP. (Entrevistado CONAES A, 2012).

No MEC, apesar de terem sido citados a SEB, SECADI e CAPES como instâncias que desenvolvem ações conjuntas, o entrevistado FÓRUM A (2012) relatou justamente a falta de coordenação das ações na medida em que cada uma dispõe de procedimentos diferenciados.

Existe uma interlocução entre a SEB, a SECADI e a CAPES, que são os principais articuladores da formação continuada. Para ter essa articulação nas universidades, qual é uma das desvantagens dessa desagregação? É que eu tenho contato com a universidade, a SECADI tem outro e a CAPES tem outro. Então a gente cria miniuniversidades dentro da universidade, cria nichos de atuação, que, pelo que me contam, pois nunca pude presenciar ou averiguar, gera feudos dentro da universidade. Determinada pessoa se intitula como responsável por trazer um certo recurso para a universidade e passa a ter um poder político maior lá dentro, porque é ele que tem a relação como MEC, ou ele que tem relação com a CAPES, ele que gere aqueles recursos. (Entrevistado MEC C, 2012).

Nós recebemos ofícios diferentes da SEB e da SECADI. Lá dentro tem direções que não conversam de uma sala para outra ou de um andar para outro, ou às vezes um anexo para o outro. Também dentro de uma mesma Secretaria não conversam, mandam ofícios em datas diferentes, pedindo coisas diferentes e incompatíveis. [...] Então, tem muito disso, essas Secretarias do MEC tem uma série de confusão ali dentro. (Entrevistado FÓRUM UAB A, 2012).

A atuação dessas três instâncias responsáveis por formação continuada, com coordenações e diretorias diferentes e atuantes como frente desse trabalho, tem gerado falta de coordenação das ações, uma vez que cada uma age segundo um critério e procedimento variado de condução das informações e instruções para as Universidades. As falas dos entrevistados demonstraram uma falta de planejamento das atividades após a extinção da SEED e com as novas atribuições da CAPES, além da falta de previsão dessa articulação, fragmentando ações que poderiam ser realizadas de forma cooperada.

O entrevistado MEC C (2012) discorre sobre a criação de um Comitê para fazer essa articulação entre eles, mas demonstra que quase não tem sido operacionalizada, já que em

meados do segundo semestre de 2012 não havia sido realizada nenhuma reunião, demonstrando que os recursos de que dispõe o Ministério não são efetivamente utilizados.

Desde que eu entrei aqui, o Ministério tem tentado integrar essas ações. Foi criado o Comitê Gestor Nacional da Formação Inicial e Continuada, que é presidida pelo secretário executivo, mas que não tem se reunido com a frequência que eu desejo. Ele foi criado para arregimentar isso em alto nível, e para trabalhar para esse comitê gestor, encaminhar as demandas, pois para subsidiar o processo de articulação existe uma interlocução entre a SEB, a SECADI e a CAPES, que são os principais articuladores da formação continuada. [...] Ele não se reuniu este ano. Nós estamos em setembro, mas as vezes que ele se reuniu em 2011 funcionou bem. [...] Foi bem interessante, o Comitê aprovou o catálogo de cursos que colocamos no PDE interativo e que suscitou discussões. Quando nos reunimos, percebemos que havia mais de 300 cursos sendo oferecidos, o que suscitou uma discussão e o ordenamento para que se enxugasse esse número, porque quando se tem um leque muito grande de discussões acaba-se perdendo o foco e o efeito da política. Se cada professor neste país fizer um curso diferente, o efeito disso vai ser individualizado em determinada sala de aula, talvez haja efeito sobre 20 alunos. Se você focalizar, você consegue obter resultados mais consistentes, então, o Comitê funciona, sim. (Entrevistado MEC C, 2012).

A criação de Comitês têm sido um mecanismo interessante para o desenvolvimento da cooperação intra e extra órgãos do MEC, quando efetivados, por se tornarem atuantes e serem abertos para membros externos.

De fato, a capacidade de coordenação entre os órgãos que atuam na EaD no ensino superior contempla, basicamente as cooperações realizadas na CAPES e entre esta e o MEC, pois no INEP não existem coordenações e nem diretoria que atue especificamente com a EaD; a CONAES e o Fórum de Coordenadores UAB são considerados órgãos colegiados e que já preveem em suas funções essa cooperação.

Assim sendo, em face das verbalizações dos entrevistados, podemos inferir que não existe, ainda, muita cooperação entre INEP, CAPES e SERES. As ações empreendidas estão em fase inicial, não são regulamentadas e atuam no nível de trocas e diálogos a respeito de temas como os instrumentos de avaliação e supervisão na EaD no ensino superior. Existem duplicidade de ações e encaminhamentos diferenciados para empreendimentos equivalentes (como o caso das formações continuadas).

Ao longo do item foi possível visualizar a importância do Fórum de Coordenadores UAB para a construção do levantamento das necessidades de operacionalização e consolidação do Sistema, demonstrando que, através dele, é possível desenvolver duas

capacidades: a de autonomia inserida e a de coordenação das ações a serem implementadas na EaD à medida que encaminhamentos para correções, adaptações ou mudanças são definidas.

Apesar de a CAPES não desenvolver atualmente ações com o MEC e INEP, entre as coordenações que fazem parte da DED vimos um mecanismo de coordenação das ações para o Sistema UAB e PARFOR que contribuem para o andamento do processo de abertura de novos cursos, agilizando-os e regulando-os de forma mais sistemática. Mas, as ações empreendidas pela CAPES, inicialmente, poderiam ter sido desenvolvidas de forma coordenada entre a Secretaria responsável por ela no MEC (no caso a SERES), e com o apoio do INEP. Entretanto, na urgência do desenvolvimento das ações, na urgência de travar os problemas de expansão sem acompanhamento e com a inicialização das atividades da SERES como nova Secretaria e novos gestores, a CAPES assumiu a avaliação dos polos de apoio presencial e foi desenvolvendo critérios de acompanhamento e liberação de fomento, o que fez com que se reduzisse a oferta de cursos inicialmente.

Às vezes as pessoas perguntam por que a institucionalização da educação a distância nas universidades, principalmente nas federais ainda não está, vamos dizer, consolidada. Por que não está consolidada? Porque o dinheiro foi muito fácil. Os recursos que vieram do MEC, primeiramente pela SEED, pelo FNDE e que depois vieram pela CAPES, pelo FNDE e agora pela CAPES, esses recursos entravam sem ter esse processo que eu falei: indução, fomento e avaliação, entravam sem sequer ter cuidado com a prestação de contas. Por exemplo: os recursos da universidade aberta entravam baseado no número de vagas e nunca se observou um quesito muito importante e simples: a evasão. Eu não posso passar um dinheiro para um curso que começa com mil e esse curso no outro ano tem cem e eu continuar passando por mil. Quer dizer, como o dinheiro era fácil demais, ninguém reclamou. (Entrevistado CAPES A, 2012).

Conforme os dados apresentados, novamente está evidente que as ações empreendidas, de forma coordenada ou não, continuam encaminhadas para as políticas de formação de professores, em detrimento dos bacharelados e cursos tecnológicos.

Vejamos, agora, os principais entraves vistos sob a ótica dos entrevistados e que podem contribuir como elementos iniciantes da elaboração de uma agenda para o processo de cooperação entre os órgãos e, ao mesmo tempo, das próximas conduções das políticas públicas de EaD no ensino superior.

6.2 Percepção dos atores de alto escalão: entraves dos cargos ocupados e das políticas públicas de EaD implementadas

Ao considerar, na metodologia da pesquisa, comparações inter-sujeitos por órgão, reunindo as respostas de todos os entrevistados a cada uma das perguntas e posteriormente entre todos os órgãos, percebemos as tendências comuns das respostas dadas pelo grupo pesquisado, possibilitando fazer o levantamento do que consideram como entraves centrais do processo de desenvolvimento das políticas públicas de EaD no ensino superior no Brasil.

Ao longo da exposição dos dados desse estudo e durante as visitas nos deparamos com outros elementos que impactaram as nossas percepções acerca do tema e que demonstraram, de certa maneira, influenciar a capacidade dos órgãos na formulação, implementação e avaliação das ações desenvolvidas na EaD no ensino superior no país. Ou seja, constituem pré-requisito para a estabilidade e adaptabilidade das políticas de EaD, e para as capacidades de organização burocrática, autonomia inserida e coordenação.

De fato, o que se constatou foram entraves que surgiram justamente em função da maneira com que as políticas públicas de EaD estão sendo desenvolvidas, ou seja, está se desconsiderando o ciclo da política pública apresentado por Ripley (1995), Souza (2007) e Rodrigues (2011). Sabemos que o ciclo não pode ser visto numa sequência fechada, e, por isso, seus elementos precisam ser considerados em todas as fases da política. Representamos, na Figura 4, o ciclo da política pública, conforme já tratado no Capítulo 2:



Figura 4 – Ciclo da política Pública.

Fonte: Figura elaborada pela autora, tendo como base Ripley (1995), Souza (2007) e Rodrigues (2011).

Ao refletirmos sobre o ciclo das políticas públicas de EaD no ensino superior percebemos nos dados apresentados ao longo desse estudo que existem nele dois problemas maiores: o primeiro aponta que as três primeiras fases do ciclo (definição de problema, formação de agenda e formulação) não foram bem elaboradas, desde a promulgação da LDB 9394/96, o que é demonstrado principalmente nos Capítulos 2 e 4, conforme segue:

- a expansão acelerada da EaD, tanto no ensino privado quanto público, sem que as ações do Estado brasileiro conseguisse acompanhá-la, em termos de regulação e supervisão, demonstrando incapacidade de formação de agenda e formulação adequadas – com a consequente necessidade de adaptações nas regulamentações, ações e programas. O entrevistado SEED A (2012) confirma esses dados. É preciso salientar que, embora os dados já comprovem isso, era nossa intenção aprofundar esse tensionamento da regulação na área, mas não nos foi permitido e nem autorizado entrevistar o responsável pela área no MEC, o que se por um lado limitou nossa abordagem mais aprofundada, por outro aponta para dificuldades de estabelecer comunicação com atores externos.

Nós estávamos perdendo o controle da regulação de educação a distância, naquela época, que foi 2007, mais ou menos. [...] Como objetivo da SEED, tínhamos outro ramo importante, que era exatamente fazer a regulação e supervisão do sistema de educação a distância no Brasil. [...] Então, o Ministro diz: “Eu quero o sistema de regulação e supervisão com toda modalidade necessária, porque nós estamos tendo um problema sério de descontrole da regulação e supervisão de educação a distância”. (Entrevistado SEED A, 2012).

Estamos muito recentes ainda na avaliação da EaD; na verdade, são muito poucos os processos que a gente avaliou de EaD aqui, porque eles se constituíram ainda de uma forma experimental, muitos avaliados por meio de supervisão. Mas, pela avaliação do SINAES, poucos passaram pela avaliação. Agora nós estamos com um número grande de processo de reconhecimento de cursos e vamos poder explorar um pouco mais o que está sendo visto nas instituições. Mas sem dúvida esse conhecimento é um desafio também para as instituições. Acho que [...] aquelas que estão se dedicando a fazer EaD têm estudado muito como fazer propostas que realmente mantenham os alunos [...], pois a evasão é muito grande, e os números nos mostram isso. Como tornar um curso atrativo, que seja realmente efetivo, que tenha um determinado número de vagas, mas que aquelas vagas tenham efetividade, que realmente os alunos vão até o final. Acho que temos um longo caminho, e esse é o desafio da avaliação: poder ter um sistema e instrumentos que possam não só medir a qualidade, mas também ser indutor de melhorias e qualidade. Acho que isso é a nossa proposta, poder identificar que indicador pode [...] mostrar para a instituição não só como você está, mas como você pode melhorar. (Entrevistado INEP A, 2012).

- o processo de estabilidade das políticas públicas atualmente implementadas está sob risco nesta fase em que várias mudanças estão sendo realizadas, aparentemente sem uma coordenação central ou integração de todos os atores e órgãos envolvidos;

- existe uma predominância das ações implementadas na área de formação de professores, em detrimento das outras graduações.

Outro problema na agenda diz respeito ao fato de que o Estado, ao fazer o monitoramento, não desenvolve avaliação de política pública – pelo menos na maioria dos casos, pois foi citado pelo entrevistado SEED B (2012) que o programa que conhece de EaD e que teve de fato uma avaliação sistemática do processo e produto foi Proformação -, apresentando nas avaliações, na maioria dos casos dados quantitativos, ou seja, expansão, independentemente da qualidade, dos processos e encaminhamentos empreendidos.

O mesmo entrevistado SEED B (2012) demonstrou preocupação com o ciclo, e dele, fez dois apontamentos importantes: um de que no ciclo o encaminhamento dos programas, planos e ações ocorria de maneira em que a execução era feita desconsiderando-se o processo, a comunidade, as pessoas envolvidas; e que a avaliação, palavra que não deveria ser usada

dada sua inadequação, porque quando um programa passava por ela, era sempre “engavetada”.

Apesar de as decisões virem de cima para baixo, havia o tensionamento, os questionamentos. Isso não era um processo fácil, porque vinha a decisão, a gente questionava e isso criava tensões, embates, conflitos, e muitas vezes, nesses ambientes, o que se espera é a execução pela execução. [...] Política pública sem avaliação não é política pública. Para mim, tem de ter planejamento, acompanhamento, monitoramento, supervisão e avaliação. Avaliação, no meu momento de dirigente, não estou falando num todo, era uma palavra que não se podia usar. [...] Acontece, às vezes, que são convidados alguns consultores para fazer a avaliação, e eles fazem avaliações que são engavetadas, que não cumprem a sua função social de intervenção. (Entrevistado SEED B, 2012).

O entrevistado MEC C (2012) demonstra que, na maioria dos casos, no Brasil o ciclo da política pública depende do dirigente central, ou seja, as políticas geralmente são políticas de governo e não de Estado, e isso também vem acontecendo com a EaD quando verificamos a trajetória a partir do enfoque dos cursos ofertados pelas IES públicas.

O ciclo político, a forma como a política é estruturada no Brasil, acaba numa centralização das atividades e de recursos no âmbito federal. No pacto federativo, a distribuição de recursos arrecadados com impostos, em sua maioria, vai para o Governo Federal e são recursos muito grandes para a tomada de iniciativas. Assim, no ciclo político, quando o político chega, por exemplo, ao cargo de Ministro, ele quer apresentar resultados e muitas vezes interrompe trabalhos que estavam sendo feitos ou dão continuidade e surgem com novas ações. [...] Não há como garantir, porque, mesmo que exista uma Lei determinando que aquilo tem de ser feito daquele jeito, se o próximo Ministro quiser ter um destaque por algum motivo, ele revoga a Lei. É tudo muito centralizado na figura do gestor central, e o ciclo é muito curto. (Entrevistado MEC C, 2012).

Esse mesmo entrevistado destacou, também, a importância do fator tempo no planejamento no processo de formulação das políticas públicas na área - que não é favorecido em virtude do motivo político dos resultados necessários de cada gestão, ou seja, mantém-se a lógica mercadológica e gerencial do Estado, em busca da produtividade em detrimento do desenvolvimento. Desconsidera-se, portanto, as atividades de coordenação que podem ser estabelecidas, assim como a inserção societária para o desenvolvimento da política.

Acaba havendo uma sobreposição de iniciativas, e é sempre com a mesma equipe. Você não consegue falar assim: “Vamos fazer um programa”. Beleza, vamos primeiro abrir concurso e recrutar 20 pessoas para cuidar dele, treiná-las e levantar indicadores. Vamos ouvir os municípios, os estados e dentro de dois anos a gente começa a formular o programa, faz uma consulta sobre ele, daqui a três anos... seria razoável que você levasse quatro anos. (Entrevistado MEC C, 2012).

Foi enfatizado pelos entrevistados o potencial da EaD, mas alertado que esse potencial sofre riscos em função de não ter passado pelas etapas de formulação e implementação de forma adequada. O entrevistado CAPES D demonstrou conhecimento da teoria do ciclo da política pública e das suas deficiências no âmbito das políticas públicas de EaD no ensino superior, principalmente na implementação da UAB, sustentando nossa tese de que as políticas de EaD ao longo de sua trajetória correm riscos, inclusive pela falta de planejamento macro para a sua implementação.

O potencial é fantástico. Só acho que poderia ter dedicado um tempo melhor na construção básica, na elaboração. (Entrevistado CAPES D, 2012).

Por não ter havido um processo de elaboração, não houve um processo de elaboração do sistema. O início de tudo não aconteceu. A política não foi elaborada. Eu não sei como a ponta vai receber, se as pessoas que vão trabalhar estão preparadas, se as instituições estão aptas a executar a política, se elas têm capacidade humana institucional de executar as políticas. Então é a panaceia, está aqui a panaceia, executem a panaceia. Agora é que o sistema está começando a amadurecer, as instituições estão começando a tomar pé de que isso é uma política de indução. Uma hora o Estado tem de parar de induzir e as universidades têm de abraçar aquilo como algo delas, e não como apêndice. (Entrevistado CAPES D, 2012).

A UAB foi uma ideia excelente, mas é uma política pública que tem um processo de elaboração falho, e não houve um processo de implementação, se formos separar as etapas de processo de política pública. É um modelo. A ideia é essa. Entrou na agenda. Não foi elaborado como deveria. A implementação ocorre concomitante à execução. Então, tudo isso, durante os anos, vai criando problemas e os problemas vão se acumulando. Agora é que está começando a sedimentar o sistema, agora que os grandes problemas estão sendo discutidos, e para isso temos fóruns, grupos de discussão. (Entrevistado CAPES D, 2012).

O entrevistado CAPES B (2012), por meio da descrição do problema que hoje se está enfrentando com os polos de apoio presencial, confirma no exemplo o problema do ciclo da política ao demonstrar que não houve formulação adequada da política de EaD no momento em que se atribuiu aos municípios e estados a responsabilidade pelos polos. Todavia, é o polo

que serve de apoio a cursos de ensino superior (o que não é atribuição dos municípios) e o pedido de credenciamento é da Universidade e não do município.

E a partir dessa peça, nós vamos ao MEC respeitar os procedimentos de regulamentação, para poder credenciar, porque o credenciamento do polo só pode ser feito para a universidade e é o passo inicial para o reconhecimento do curso. Quem não tem polo credenciado não terá seu diploma reconhecido. É um problema sério. [...] Mas quem faz o pedido do credenciamento é a universidade, que é dona do curso e dos alunos, não pode ser o município. Então, estamos juntando os pedaços que eram separados, de forma a apresentar um pedido de credenciamento para iniciar o processo de reconhecimento e avaliação, toda a parte de reavaliação, porque sem isso não entra. Uma linha de trabalho e que também vai ser contemplada, já fiz a consulta e vamos trabalhar com a CGU (Controladoria Geral da União), é para que os polos sejam incluídos dentro dos programas fiscalizados durante as visitas que eles fazem aos municípios. A CGU sorteia mensalmente 'x' municípios, e neles audita o uso dos recursos da União. Se todos os programas federais descentralizados são auditados dessa maneira, então nós vamos incluir os polos, e o município que tem polo também será auditado. É um trabalho conjunto, mais uma atividade que também é compartilhada com a CGU para poder fechar o ciclo. (Entrevistado CAPES B, 2012).

Nas cartas emitidas pelo Fórum de Coordenadores UAB à DED/ CAPES é possível verificar alguns elementos que demonstram ser problemas atuais por falta da formulação e coordenação adequadas. Sabemos que uma formulação ou implementação nunca serão perfeitas e por isso, é necessário que o Estado invista na capacidade de adaptabilidade de suas políticas públicas; mas é recomendável tentar prever os condicionantes para que a implementação ocorra com a maior estabilidade possível.

Entre as evidências levantadas nas entrevistas, e não mencionadas nas discussões anteriores por não serem diretamente vinculadas ao escopo do estudo, destacamos: (i) a falta de previsão para a gestão dos custos de seguro de vida para os tutores e colaboradores não vinculados às Universidades; (ii) elementos necessários na gestão dos cursos (reoferta de disciplinas para alunos em regime de dependência, seguro de vida para estagiários, políticas de acessibilidade aos alunos que possuem necessidades especiais); (iii) dificuldades para contratação de pessoa física para a composição de equipe multidisciplinar e para a realização de concursos públicos para as vagas de técnico-administrativos para a EaD pública, visto que não existem os cargos (e seus respectivos códigos) para a modalidade, dentre outros.

A falta de código para os cargos nas funções na EaD deve-se à ausência de previsão de formulação das condições necessárias para a oferta dos cursos, além da demonstração da falta de coordenação com a SESU/MEC para as condições para isso aconteça.

Essa falta de observância das etapas do ciclo das políticas públicas, conforme a percepção dos atores entrevistados e desta autora, vem se traduzindo em entraves para a estabilidade das políticas públicas de EaD e para uma maior visibilidade do todo em detrimento de ações individualizadas ou fragmentadas entre os diversos órgãos e, muitas vezes, repetidas entre eles, conforme trataremos a seguir.

Além dos elementos já apresentados, os entraves que se destacaram foram: (i) falta de pessoal nos órgãos envolvidos com a EaD para o desenvolvimento e acompanhamento adequado das políticas, ações e programas implementados; (ii) a maneira com que organizam, apresentam e divulgam as informações a respeito das atividades desenvolvidas por cada órgão, ou seja, a forma em que um órgão se organiza e se dispõe em função de um objetivo; (iii) a dicotomia ou não do ensino presencial e do ensino a distância no ensino superior; e (iv) o processo de institucionalização da EaD no ensino superior público.

Iniciamos com o entrave da falta de pessoal, pois foi o que mais apareceu em todas as entrevistas, de forma enfática e clara. A falta de pessoal foi um argumento recorrente nas entrevistas, inclusive como justificativa da prioridade ou continuidade de algumas ações em detrimento de outras, tendo sido uma constante nas entrevistas desde os entrevistados da SEED (já extinta) aos atuais gestores da ponta entrevistados também de MEC e CAPES:

As mudanças foram tantas que interferiram inclusive na qualidade da oferta desses cursos, principalmente porque no âmbito do MEC, como falta servidor do quadro concursado, são terceirizados, quando os contratos acabam, esse pessoal vai para a rua. Por exemplo, uma equipe do Proformação, teve época que eram vinte e cinco servidores em torno de um programa. Você sabe quantos do Proinfantil que tem a mesma estrutura do Proformação terminou? Com cinco, seis trabalhando, com uma estrutura pensada gigantesca. Entendeu? Foi um projeto que foi desenvolvido para envolver uma quantidade muito grande de pessoas na gestão, aí esse processo vai sendo alterado pela falta de funcionários, servidores, é a descontinuidade. (Entrevistado SEED B, 2012).

Agora eu aprendi. Agora eu já sei quais perguntas eu vou fazer numa futura entrevista, que eu não fiz nessa, pois não perguntei se tinha equipe. Quando cheguei aqui tinha essa equipe de oito pessoas e mais uns nove consultores, não sabia que eu ia ter só esses funcionários, pois só de ter a equipe já gera um tanto de trabalho para quem gere recursos humanos. (Entrevistado MEC C, 2012).

A maior frustração que temos aqui é a falta de pessoal para poder lidar com todo o trabalho que a gente tem. É daí que vemos a importância do trabalho que fazemos. O volume é infinito, nunca vai acabar, é um trabalho contínuo. (Entrevistado MEC B, 2012).

Então, pessoal é problema? É, é problema, pois a dimensão da UAB justificaria uma equipe muito mais robusta do que a que temos hoje. Por isso nos obrigamos a criar prioridades. Nós vamos atacar o quê? Nós vamos atacar nossa formação EaD, as articulações, o processo de articulação, a gente difere, para poder fazer isso bem feito e outras coisas ficam um pouquinho pra depois. Vou te dar dois exemplos de coisas que nós estamos começando agora timidamente, mas estamos sem gente, então temos que fazer todo um estudo, sobre a questão de alunos com deficiência. As instituições começam a pedir, você vai ter um aluno deficiente visual, e tal, então nós já estamos no processo de começar. Primeiro estamos perguntando às instituições o que elas já fazem, o que elas precisam, aí temos que conhecer um pouco mais essa área para saber como é feito esse atendimento, para depois chegarmos a propor realmente uma coisa de fomento. Para darmos um bom atendimento é isso, agora imagina, até a gente mapear isso, tem que ter especialistas que façam isso. Então é assim, cada bandeira dessas é uma. (Entrevistado CAPES E, 2012).

Ao solicitar pelo Sistema E-SIC a composição de cada Diretoria entrevistada ou Coordenação cujos integrantes foram entrevistados, tanto do MEC, INEP e CAPES, obtivemos a resposta com os dados do INEP e CAPES. O MEC justificou a indisponibilidade dos dados, conforme Anexo G, alegando falta de acesso ao SIAPE (Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos Pública Federal). Mas CAPES e INEP responderam à nossa solicitação, informando que o SIAPE não registra a lotação ou o exercício de terceirizados e consultores, respondendo ser impossível ter essas informações.

Segundo os dados enviados pela CAPES (ANEXO H), temos:

- DED: dois Analistas em Ciência e Tecnologia; três terceirizados
- Coordenação-Geral de Inovação em ensino a distância: seis Analistas em Ciência e Tecnologia; um Assistente em Ciência e Tecnologia; três terceirizados e seis estagiários
- Coordenação-Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância: treze Analistas em Ciência e Tecnologia; dois terceirizados e quatro estagiários
- Coordenação-Geral de Supervisão e Fomento: nove Analistas em Ciência e Tecnologia; três Assistente em Ciência e Tecnologia; dois terceirizados, três estagiários e seis Consultores.

A quantidade de cursos e instituições superiores que ofertaram cursos na modalidade a distância naquele ano de 2012, segundo o Entrevistado CAPES E (2012) “eram 597 cursos em andamento, sendo 311 de graduação e 298 de pós-graduação” e, ainda, conforme o Entrevistado CAPES B (2012), são da UAB 657 polos de apoio presencial, sendo que desses 149 estavam com o prazo vencido para resolução dos problemas detectados pela CAPES e 187 ainda estavam no prazo, ou seja, 336 polos avaliados como ruins ou mais ou menos.

Assim, o que visualizamos é uma demanda de trabalho que aparenta ser muito maior do que a quantidade de funcionários disponíveis para seu atendimento.

O quadro de pessoal das Coordenações entrevistadas no INEP (Anexo A) é:

- Coordenação-Geral do ENADE: um Coordenador-geral; quatro servidores.
- Coordenação-Geral de avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior: um Coordenador-geral; um Coordenador; um assistente; sete servidores.
- Coordenação-Geral do Censo da Educação Superior: um Coordenador-geral; um Coordenador; cinco servidores e um estagiário.

Como comprovado pelos dados e por meio das entrevistas, a falta de pessoal também foi um elemento recorrente nas entrevistas realizadas no INEP, e também foi constatada na CONAES, que, além do número insuficiente de servidores, apresentou falhas na estrutura física:

Acho que o desafio maior hoje é de pessoas, falta de servidores, e temos de trabalhar sábado e domingo para repor isso. (Entrevistado INEP C, 2012)

Realizamos seminários, encontros com os pesquisadores institucionais, Coordenadores de curso; toda ação que necessita o envolvimento com a instituição procuramos ter sempre a participação deles. Não fazemos mais porque realmente a equipe é pequena e a gente não consegue fazer mais. (Entrevistado INEP A, 2012).

É claro que muito se poderia dizer no sentido de aprimorar o processo, mas um aspecto é, a meu ver, o principal: a estrutura física e humana para se fazer esse trabalho. Para se ter uma ideia, dos quase trinta mil cursos de graduação existentes no país, cerca de seis mil recebem a visita anual do MEC. Ou seja, a avaliação realizada ainda está longe de analisar os detalhes do sistema, ainda permite que os maus empresários da educação priorizem apenas o lucro, em detrimento da qualidade. (Entrevistado CONAES B, 2012).

O entrevistado CAPES D (2012) justificou a falta pela incapacidade do Estado de repor funcionários.

Outra coisa que dificulta o desempenho da nossa função: o Estado não consegue repor. Existe, principalmente em Brasília, um mercado de concurso muito forte. Então a equipe que começou com a UAB, que é o nosso caso, que veio do MEC pra cá, era uma equipe grande incluía consultores, servidores do MEC e servidores da CAPES. Então, essas pessoas, por motivos vários, foram tomando outras direções ou aposentaram. E os que eram servidores da CAPES, passaram em outros concursos. A nossa equipe foi diminuindo. Então, o Estado não consegue. Não é só um problema da CAPES. É um problema de todas as instituições. O Estado não consegue repor essas pessoas em tempo hábil. A tendência é a equipe sempre diminuir e não ser repostas tempestivamente. A tendência é que o trabalho vá se acumulando. (Entrevistado CAPES D, 2012).

A fala do entrevistado da CONAES aponta para uma incapacidade do Estado na gestão dos seus profissionais, das carreiras e organização burocrática na área da EaD, interferindo na qualidade e no trabalho desenvolvido ao lidar com as políticas públicas.

Acho que falta um pouco de estrutura. O desafio, na minha opinião, é enorme no país, [...] mas a estrutura não é suficiente, nem no INEP, nem no próprio MEC e nem na Conaes. Só para citar um exemplo, há um ano está sem secretária executiva, não tem um site, não tem quem cuida do site, falta o histórico das coisas. Então, acho que não tem a infraestrutura disponível adequada para o funcionamento. Se precisamos de um estudo não tem um estatístico, tem que ter, tem que recorrer ao MEC, mas eles tem outras prioridades, então, falta uma estrutura apropriada para a importância do órgão. (Entrevistado CONAES A, 2012).

Essa falta de estrutura, de pessoal qualificado, de organização burocrática para o desenvolvimento das ações, cursos e programas na área, levou-nos a apontar a deficiência de mais um elemento importante para a visualização dos gestores do processo como um todo da política de EaD, dentro do ciclo da política de EaD, para não ficarem presos apenas na resolução dos problemas imediatos e na execução de atividades fragmentadas, sem coordenação, qual seja, a necessidade de organização da documentação e da trajetória cronológica e histórica das atividades desenvolvidas, de forma transparente.

Vários indícios nos levaram a essa constatação, dentre eles: a falta de documentação disponível nos órgãos e de acesso à comunidade, que demonstre a historicidade e a trajetória das ações da política de determinada Diretoria ou coordenação, ou seja, “o histórico das coisas” como mencionado pelo Entrevistado CONAES A. De fato, quando perguntávamos se existia esse material arquivado no órgão, que registrasse essa trajetória, a resposta sempre foi negativa, com a ressalva de que as informações estariam no site. Ao consultar os sites, no entanto, o que verificamos foram informações fragmentadas, misturadas entre outras ações e

que não favorecem a visão do todo, tão necessária para o monitoramento das políticas públicas. Fato esse também observado por um dos entrevistados INEP:

Hoje [num evento] me perguntaram dos cursos que serão avaliados, e eu falei: está no site do INEP. Depois, fiquei pensando que eu falei que está, mas acho que está dentro de uma Portaria que não se localiza fácil. Aí eu falei: “Olha, a gente pode colocar os cursos que serão avaliados, fazer uma chamada, porque ele não vai encontrar a Portaria que estabelece os cursos”. Então, nesse aspecto a gente tem que dar uma olhada ali no site, eu acho que dá para melhorar essas informações de maneira acessível, porque ele está em Portaria, mas não precisa colocar em Portaria, basta colocar a descrição e citar a Portaria. (Entrevistado INEP C, 2012).

Ao questionar os entrevistados se existem atas das reuniões, de tomada de decisão ou outros, a resposta foi que na maioria dos órgãos não existem esses documentos e eles não fazem uso deles, com exceção dos órgãos colegiados: a CONAES deixa em seu site as atas das reuniões, e o Fórum de Coordenadores UAB organiza as discussões no Fórum ATUAB e as sistematiza por meio de cartas que são entregues à DED/CAPES.

A contradição está no fato de que para um curso ser aprovado para ser ofertado no âmbito do PARFOR, por exemplo, é necessário ter a cópia da ata arquivada no site, mas essa é uma prática de que nem MEC e nem CAPES fazem uso, pelo menos não divulgado publicamente e nem confirmado.

Eles pedem a Ata, tem de ter algum documento de aprovação, o curso também. (Entrevistado FÓRUM UAB A, 2012).

As Secretarias do MEC e a CAPES publicam seus relatórios de gestão, mas são vistos, inclusive por eles, como um documento burocrático. Ao pesquisarmos esses documentos, na maioria deles (no MEC) o que vemos são: objetivos do órgão, programas e ações de sua responsabilidade no ano, programação orçamentária. O último relatório de gestão da CAPES (2004-2010) teve um Capítulo para a EaD intitulado Universidade Aberta do Brasil (UAB) – Educação a distância. É um relatório resumido, contendo histórico da UAB, resultados em forma de tabelas e figuras, e orçamento com dotação e execução orçamentária de fomento e bolsas.

Esses relatórios de gestão são muito burocráticos, eu nunca me preocupei muito com eles. (Entrevistado SEED A, 2012).

O que presenciamos nas visitas e entrevistas é que não possuem dentro da diretoria ou coordenação de que fazem parte essa documentação de forma organizada, caso se necessite a busca de alguma informação. A busca no site mostra-se complexa, sem que a documentação se apresente de maneira organizada, categorizada ou em ordem cronológica de seus fatos. Por exemplo, ao buscar as Portarias ou Resoluções no site da CAPES referentes à EaD é preciso passar por toda a regulamentação da CAPES, ou seja, a CAPES possui várias frentes de trabalho e as regulamentações da EaD estão ali no todo, misturadas com as outras, dificultando a percepção da trajetória, dos caminhos já traçados e das ações implementadas⁸⁴.

Um exemplo disso é que em um dos órgãos entrevistados, ao questionar o assessor de gabinete se ali se encontravam pastas, relatórios ou documentos da gestão anterior para que pudéssemos manusear no próprio local a assim ampliar nossa análise, a resposta foi que não se tinha nada da gestão anterior arquivado. Essa falta de historicidade e organização da trajetória da gestão ocasiona a falta da percepção do todo e a necessidade de sempre estar começando tudo de novo, em cada gestão, conforme a fala do Entrevistado CAPES A (2012):

De junho para cá, quando eu entrei, o que nós fizemos, primeiro, foi apagar incêndio. Segundo, corrigir e ajustar essas questões relativas ao fomento, pois, como eu falei, os recursos eram muito fartos; e terceiro, a componente que eu acho que ajusta na CAPES, que é a avaliação. Quer dizer, indução, fomento e avaliação. Com a avaliação você corrige os outros. Todo mundo que é avaliado começa a ter mais cuidado na forma como gasta e na forma como induz. Então nós passamos, vamos dizer, da fase de apagar incêndio para a fase de ajustes e arrumação. Controlamos a expansão, pois não podíamos aceitar qualquer tipo de curso, porque todo mundo se achava em condições de abrir um polo em qualquer município. Havia desconhecimento das instituições e dos próprios polos. (Entrevistado CAPES A, 2012).

⁸⁴ Mas, essa tem sido uma discussão da atualidade, como, por exemplo, em uma reportagem da Revista Nova Escola, sob o título: Mudar sem destruir o que já foi feito, de Meirelles (2013). A autora demonstra que a transição de uma pessoa para outra num cargo de alto escalão traz ameaças à continuidade das políticas públicas em andamento, principalmente na área da educação, que demanda ações de longo prazo. Alguns problemas são mais frequentes: boicote de quem sai apagando arquivos e dificultando o acesso a informações importantes; pouca valorização de quem chega pelo que havia sido alcançado e a descontinuidade. E o pior, não existe uma Lei que oficialize a passagem de cargo e coloque sanções a quem a prejudica. A Lei nº 101 estabelece normas da responsabilidade fiscal e normas de finanças públicas, foi promulgada em 4 de maio de 2000. Institui as normas para o controle dos gastos públicos, promovendo a transparência dos gastos públicos, e assim, as finanças devem ser apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas, evitando, mas não garantindo, que os gestores façam grandes gastos no final de seus mandatos deixando as contas para seus sucessores. Entretanto, como já mencionado, não há recomendação alguma acerca da passagem dos cargos de alto escalão públicos que contemple as informações sobre os projetos, programas e ações, de forma organizada, historicizada.

Conforme explicitado, dizer que a organização tem relação com a forma em que um órgão se dispõe em função de um objetivo é um conceito ainda limitado. Então, para que ele possa ser construído no sentido que defendemos, de acordo com as observações realizadas durante as visitas junto aos órgãos, recorreremos a uma associação com a teoria arquivística, na qual a organização documental expressa o conhecimento profundo do órgão e se organiza para que reflita toda a estrutura desse organismo. Reflete a estrutura, funções e atividades acumuladas nas suas relações internas e externas, de forma classificada (PEREIRA, 1978), refletindo no seu todo a missão realizada, ou seja, fornece o sentido do conjunto, em que as próprias atividades desenvolvidas impõem a ordem dos documentos gerados. Perde-se a organização com a fragmentação das unidades documentais. (RODRIGUES, 2006).

Assim sendo, numa primeira abordagem, a ser explorada futuramente, pensamos a organização como a capacidade do Estado de desenvolver a sua documentação de maneira que reflita a estrutura, a função e as atividades acumuladas nas suas relações internas e externas, de forma classificada, em ordem pelas atividades desenvolvidas, sem fragmentação do seu órgão e sem a mistura com outras frentes do mesmo órgão. Isso permite que se compreenda o processo, a trajetória e a historicidade das ações, de forma transparente, como preconiza a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, sobre os procedimentos a serem observados pela União, estados e municípios com o fim de garantir o acesso a informações de interesse público.

No que diz respeito à dicotomia entre a modalidade presencial e a distância, ao analisar a transcrição das entrevistas realizadas ficou muito forte o enfoque dado pelo MEC e INEP em diferenciação ao da CAPES. Na CAPES existe a separação clara das duas Diretorias, conforme já apresentado: uma lida com os cursos de formação de professores a distância (DED), enquanto a outra trata dos cursos de formação de professores na modalidade presencial.

Bom, sobre educação a distância, aqui no Ministério da Educação [...] nós não estamos mais utilizando a separação entre a educação a distância e a educação presencial. [...] Essa separação não existe mais. Se você vai na CAPES, [...] lá a divisão é clara entre o que é presencial e o que é a distância. Aqui nós não temos feito essa distinção. (Entrevistado MEC C, 2012).

No MEC, o discurso tem sido de que não deve existir diferenciação entre as duas modalidades. Esse discurso é confirmado quando presenciemos, na trajetória das decisões políticas em EaD, a extinção da SEED/MEC e a distribuição de suas ações pelas outras

Secretarias. Não parece ser uma postura do atual Ministro ou governo Dilma, visto que o Entrevistado SEED A (2012) disse que essa orientação perdura desde a época em que ainda existia a SEED, demonstrando, por enquanto, a continuidade na orientação e a justificativa de sua extinção, concretizada no início do atual governo Dilma.

O Ministro entendia que a educação presencial e educação a distância deveriam ser operadas de uma maneira conjunta, porque são expressões do mesmo objetivo acadêmico. Portanto, a parte de tecnologia da informação e comunicação das escolas veio ficar com a Secretaria de Educação Básica, a parte da regulação e supervisão juntas na SERES, a questão do E-TEC Brasil [oferta de educação profissional e tecnológica a distância] deveria ficar com a Secretaria de Ensino Tecnológico, e a questão da UAB é um pouco mais complexa. Essa é a visão dele. (Entrevistado SEED A, 2012).

No INEP, as ações e os procedimentos de avaliação empreendidos também não têm diferenciado os cursos presenciais e a distância.

No ENADE não tem diferenciação entre os cursos presenciais e a distância; tem solicitação, pois muitas instituições querem diferenciar. No ENADE o conceito é do município, e não só do curso, então, se a instituição tiver, por exemplo, três cursos de Pedagogia na mesma cidade, o conceito é um só do município. Se, nesses três, um for EaD, ele compõe o conceito do mesmo jeito. Então, algumas instituições pedem para separar, pois queriam que o conceito do curso EaD fosse um e o do curso presencial, outro. [...] Não queremos separar; queremos que a instituição olhe para o curso presencial e a distância exatamente da mesma maneira. (Entrevistado INEP C, 2012).

Não existe uma ação direcionada especificamente para a EaD, só que ela está dentro do escopo do Censo da Educação Superior, é uma modalidade da educação do ensino superior. Então existe essa visão dentro da coleta do Censo voltada para a EaD. Como a gente produz várias informações – de matrícula, de ingresso, número de polos –, grande parte das políticas de educação pega essas informações da EaD aqui no Censo. Não é específico para EaD, mas está dentro do objetivo do Censo. (Entrevistado INEP B, 2012).

Não, e não tem também diferença de atos; é a mesma autorização, o mesmo reconhecimento e o mesmo de renovação, para presencial e a distância. (Entrevistado INEP A, 2012).

Mas, ainda não está muito claro para o INEP essa diferenciação ou não da EaD e a educação presencial, conforme descreve o Entrevistado INEP A, 2012:

Eu acho que o nosso desafio em EaD é muito grande, temos muito ainda para caminhar para essa conscientização do que é um curso de dentro do plano de desenvolvimento da instituição. A própria LDB diz que o curso pode ser ofertado, presencial e em EaD, como modalidade. Será que nós estamos falando de um mesmo curso e só de modalidades distintas ou são cursos distintos? Nossa política educacional já tratou como curso distinto e eu confesso que ainda não tenho clareza de como a gente vai tratar isso. Nossos desafios no instrumento de avaliação é poder captar esse curso, é poder avaliá-lo nas suas dimensões, da sua estrutura, do seu funcionamento, do corpo docente, mas percebemos, pelo número de avaliação, que isso não é muito claro, nem para as instituições e nem para nossa proposta educacional. Que tipo de curso queremos que seja ofertado na modalidade a distância? (Entrevistado INEP A, 2012).

Conforme tratado no Capítulo 2, a educação a distância antes de tudo, é educação. Como tal, antes de se pensar a modalidade, é preciso discutir qual é o papel que essa educação pode desempenhar, pensar a educação e o currículo, situando-a num contexto socioeconômico-político-cultural, e que possa contribuir para a significação do processo educativo. (NEDER, 2000).

Segundo Toschi (2004, p. 90), existem semelhanças entre os processos de educação presencial e a distância, pois “ambos objetivam sucesso nas aprendizagens, bons relacionamentos entre professores e alunos, desenvolvimento da autonomia intelectual, enfim, uma formação adequada aos objetivos determinantes”. A autora defende, ainda, que há elementos que ganham maior relevo nas atividades a distância, apesar de ser impossível comparar a educação presencial com a EaD, pois são modalidades de naturezas distintas. Porém, é possível destacar alguns elementos que necessitam de um olhar mais apurado na EaD: currículo, planejamento, gestão do curso e acompanhamento do estudante, ou seja, processos comunicacionais.

Alonso (2009) também sinaliza que a diferença entre a educação a distância e educação presencial é apenas retórica, pois a base epistemológica que as fundamenta é a mesma. Ambas são caracterizadas como “ação sistemática, continuamente organizada, validada por meio de acompanhamento e avaliação” (p. 85). A autora fundamenta que o que se pode perguntar é o “como”, ou seja, como permitir o diálogo, como trabalhar e proporcionar processos que impliquem a construção de conhecimento, e como acompanhar e avaliar estes processos.

Para essa resposta sobre o “como”, é necessário considerar duas características: existe uma variedade de modelos, possibilidades, e, por isso, se torna complexo; é necessário considerar as gerações de EaD (MOORE; KEARSLEY, 2007) apresentadas no Capítulo 4 e as diferentes etapas do desenvolvimento tecnológico, o qual proporciona ferramentas

tecnológicas que promovem uma maior interação e, conseqüentemente, novas formas de oferecer cursos a distância. Por isso, torna-se necessário compreender as suas especificidades associadas à realidade do contexto social e econômico em que são desenvolvidas.

Tanto para entrevistado do MEC quanto da CONAES, a preocupação da qualidade dos cursos a distância tem sido um elemento preponderante.

A lógica, a qualidade do funcionamento da EaD, que queremos do funcionamento da EaD, não é diferente do que queremos de qualidade, e lógico de funcionamento das instituições presenciais. Queremos que as coisas funcionem bem na mesma qualidade, em ambos os caminhos de atuação. (Entrevistado MEC A, 2012).

Os cursos de EaD têm sido alvo de muito discussão na comissão, tanto pelo crescimento de sua importância no contexto educacional brasileiro, como pela precariedade que muitos cursos apresentam. Os instrumentos de avaliação procuram estabelecer os mesmos parâmetros de qualidade dos cursos presenciais para os cursos EaD. No entanto, atingir de fato essa qualidade é mais um dos grandes desafios que a CONAES e a sociedade brasileira têm pela frente. (Entrevistado CONAES B, 2012).

Alonso (2009) evidencia que, dentre as problemáticas que envolvem a modalidade a distância, é possível indicar a questão da qualidade. Todavia, afirma a autora que existem alguns elementos que dificultam essa qualidade em cursos a distância. Dentre estes elementos, destacamos: a expansão da EaD no ensino superior desenvolveu um mercado educacional na oferta desses cursos e um processo de precarização do trabalho docente por conta das formas de contratação, seja nas IES privadas ou públicas; a lógica expansionista ficou baseada numa perspectiva quantitativista e privatista; e houve a permissão de credenciamento de instituições deficitárias pelo MEC/INEP, de cursos reconhecidamente mal avaliados.

Dourado (2011) também confirma os elementos destacados por Alonso (2009) ao pontuar que o problema não está em ser a distância, mas nas políticas, projetos e propostas de expansão de cursos nessa modalidade, que na maioria dos casos, tem se materializado sem as mínimas condições, inclusive com qualidade questionável. O próprio entrevistado do INEP descreve, ainda, a falta de clareza das necessárias especificidades em cursos a distância.

E o desafio em EaD, especificamente, é uma questão de entendimento do que é o curso de EaD. É um curso que está na sede ou ele está no polo? Esse é um desafio muito grande de entender, a avaliação in loco ela olha para oferta, local de oferta do curso, as condições de oferta, a visita no polo, a visita para ver a estrutura que tem de condições de oferta do curso e há uma certa resistência em dizer que não, a concepção do curso, os professores, tudo está na sede. Então, acho que o nosso grande desafio é justamente essa compreensão do que nós precisamos na organização da EaD. Precisamos ter concepção, metodologia, projeto do curso, mas precisamos, também, definir quais são as condições de oferta do curso, que me garantam a qualidade desse curso. (Entrevistado INEP A, 2012).

Esse mesmo entrevistado observou que estão em início algumas interlocuções com a ABED (Associação Brasileira de Educação a Distância), mas, enfatizamos a necessidade de interlocução e inserção societária que atenda um número de representantes de entidades e representações sociais mais ampliada. A EaD ainda é vista como uma modalidade complexa e que exige um esforço maior de todos os envolvidos, além do que Dourado (2011) defende para a modalidade, ou seja, a necessidade de se repensar as atuais políticas, instituindo novos padrões de qualidade.

Eu tenho uma percepção de que a EaD acabou ficando aqui dentro da nossa lógica do dia a dia, ficou sendo olhada como uma coisa difícil. O olhar hoje das pessoas que estão aqui dentro é de que casos EaD são difíceis. [...] Acaba que o regulamento ficou interrompido, as dificuldades hoje muito me parecem existentes porque o regulamento que era para continuar amadurecendo, com as coisas acontecendo, parece que ficou parado, então algumas soluções não surgiram, porque não continuou a caminhar o que deveria andar. Então, algumas coisas a gente tenta adotar uma lógica única como falei de início, porque de fato a gente quer ter a mesma qualidade, ter a mesma lógica, entender tudo como educação superior, presencial ou a distância, mas existem especificidades, não dá para negar. (Entrevistado MEC A, 2012).

Esse trabalho, essa complexidade envolvendo as Secretarias do MEC, a CAPES, os mantenedores e a administração das universidades e unidades acadêmicas, a parte financeira também fica no meio disso daí, travada até a primeira oferta dos cursos. A aprovação dos cursos, que quando é um curso regular da universidade pública tem um trâmite normal, na EaD não pode ter esse trâmite, porque os prazos são muito curtos. Então, tem isso, a complexidade e o tempo muito curto para começar esses cursos, para fazer toda essa articulação, a parte financeira, isso é muito complicado. (Entrevistado FÓRUM UAB A, 2012).

Por meio dos diálogos apresentados nesse Capítulo e ao longo do estudo, verificamos deficiências nas atividades de coordenação, que levam à superposição de atividades, déficits de colaboração e isolamento.

Os cursos da UAB são avaliados pelo INEP, nos mesmos critérios dos cursos presenciais. Por exemplo, o IGC, que é o índice geral de cursos da universidade e de um curso especificamente, passa pelo mesmo processo de avaliação e nós não conseguimos até hoje discutir isso com o INEP. Quer dizer, a falta dessa discussão não foi só culpa deles, foi um pouco também porque não tivemos tempo. [...] Eu acho que a CAPES tem de continuar avaliando só a pós, mas nós queremos que o INEP também nos ouça, porque a avaliação de um curso a distância não pode ser igual à de um curso presencial. (Entrevistado CAPES A, 2012).

Eu não sei se tem de ser previsto em lei. Eu acho que deveria ter uma orientação: é virtual? Ele é parte presencial, parte EaD? E pela autonomia da construção de projetos pedagógicos, temos uma diversidade muito grande, e não vamos conseguir nunca ter um modelo. Acho que também a ideia não é ter um modelo, mas temos de começar a divulgar essas experiências para poder ver o que está sendo positivo, o que está sendo satisfatório, o que está sendo bom em EaD. (Entrevistado INEP A, 2012).

Mas, ao mesmo tempo em que sabemos da importância da coordenação, é preciso o cuidado no seu planejamento para que as ações de coordenação e articulação não se tornem um entrave para o desenvolvimento da EaD por meio de suas políticas públicas, conforme pontuado pelo entrevistado FÓRUM UAB A (2012).

A forma como a EaD é administrada, articulada e fomentada envolve vários órgãos e instituições: a CAPES, com a oferta de cursos e pagamentos de bolsas; o FNDE também com a oferta de cursos e pagamentos de bolsas; a SEB [Secretaria de Educação Básica] e a SECADI, ambas do MEC, pois temos alguns cursos de lá; os mantenedores dos polos, que são as prefeituras e o Governo do Estado, através de suas secretarias de Educação; o Fórum de Educação do Estado, ao qual a CAPES e a SECADI incumbiram a tarefa de aprovar certos cursos, sendo que temos atualmente um Fórum não atuante, que não tem se reunido e que é convocado pela Secretaria de Estado da Educação, além da própria Universidade. Então, é nessa quantidade de envolvidos, que é exigência do Governo Federal, que eu acho que está o entrave. (Entrevistado FÓRUM UAB A, 2012).

Saravia (2006) pontua que existem precondições para que uma política tenha uma implementação adequada, dentre elas que o programa deve dispor de tempo adequado e recursos suficientes, ter relações de dependência mínimas, ter tarefas especificadas e na sequência correta e se há perfeita comunicação. Ao longo da descrição e análise dos dados nesse estudo, verificamos que essas precondições não foram bem desenvolvidas ao longo da

trajetória de EaD, remetendo-nos à a importância de se repensar o ciclo de suas políticas e de mecanismos necessários a serem revistos no seu planejamento.

Para as instâncias que lidam diretamente com as políticas públicas de EaD, ou seja, para os entrevistados da CAPES e para atores do FÓRUM UAB, um ou o maior entrave que descreveram é a institucionalização da EaD. Isso também aparece, principalmente na carta do Fórum de 2012/08, a qual descrevem que o assunto principal abordado na reunião foi a institucionalização. Sinalizam a importância do levantamento e mapeamento, por meio do GT Institucionalização, para a indicação da situação que cada IES vinculada à UAB se encontra fazer a parceria ou inserção dos pontos com a Unirede junto à ANDIFES, ABRUEM e CONIF e a criação de uma comissão para realizar o cálculo custo-aluno de EaD.

O maior entrave que enfrentamos é a falta de institucionalização. Somos um Sistema, mas atuamos como projeto. Isso prejudica e muito o que temos de fazer, como encaminhar, o que decidir e como lidar com a situação diária de milhares de tutores e alunos. Atualmente essa é a pauta mais emergencial: institucionalizar, tornar rotineira, e parte das ações da universidade, o que a UAB faz. (Entrevistado FÓRUM UAB B, 2012).

As políticas públicas têm o seu ciclo, têm o seu prazo, dependem de governantes, e por isso temos essa preocupação. A política pública UAB tem de se estabelecer, se institucionalizar, e isso depende de coisas muito maiores, como a nossa política superior de EAD, que envolve os reitores e o Ministério da Educação; a maneira como vão ser alocados profissionais para EAD e como essas instituições vão constituir os seus núcleos pedagógicos de EAD, se vão ter a dedicação dos seus professores para a EAD contabilizada na carga horária. Não podemos perder isso de vista. Não sei o que o professor [...] lhe falou, mas eu tenho certeza que a minha visão é a dele também, pois queremos que o sistema UAB se consolide, se fortifique, que seja de qualidade e que o resultado de tudo isso seja a institucionalização. (Entrevistado CAPES E, 2012).

Eu acho que o objetivo está muito claro: temos de contribuir para a qualificação do sistema e para a segunda bandeira – que também é uma bandeira da diretoria, não é só nossa –, que é a institucionalização da EAD no país. Nós não queremos somente ter cursos de qualidade, bem feitos; queremos qualificar a EAD, queremos que ela seja sustentável, que realmente seja perene nas nossas instituições brasileiras, e se não atuarmos, não batalharmos para a institucionalização, ela pode não acontecer. (Entrevistado CAPES E, 2012).

E, para isso, um ator da CAPES demonstrou como meta:

Isso até 2015, 2020 é a meta. (Entrevistado CAPES C, 2012).

Até lá as instituições que ainda não abraçaram terão de abraçar a educação a distância como um curso da Universidade. Como um curso normal. Esse processo está amadurecendo. (Entrevistado CAPES D, 2012).

E como sugestão de operacionalização o Entrevistado CAPES B (2012) pontua:

Mas é esse o caminho que a gente vai ter de seguir. O caminho da institucionalização, que passa pela criação de uma secretaria, de um núcleo com o nome que for, com equipes responsáveis e com colocação disso na carga horária do professor, para não continuar pagando bolsa à toa. Existe hoje uma matriz, chamada matriz ANDIFES, que permite calcular, a partir do custo aluno, o repasse para as universidades, o seu orçamento para educação presencial. Bota isso também na EaD e não vai fugir. Vai ter de contratar professor, tutor, vai ter de ter conteúdo, institucional, designer, equipe técnica em tecnologia, porque senão vai continuar essa situação precária, que precisa de bolsa da CAPES para funcionar. Por isso eu estou dizendo que o dia em que isso existir mesmo, tudo institucionalizado, não precisa mais da DED. Só talvez como um departamento de pesquisa e apoio a projetos específicos inovadores, um cara que quer criar um curso novo, apoiar uma equipe para criar conteúdos melhores. Mas para trabalhar do jeito que estamos trabalhando hoje, não. E a gente vai conseguir já tirar uma parte disso. (Entrevistado CAPES B, 2012).

As Universidades brasileiras, na sua maior parte, foram planejadas e pensadas para a oferta de cursos presenciais e com a estrutura para o desenvolvimento de cursos presenciais. Faria (2011), em sua tese de doutorado aponta que a inserção da modalidade a distância na IES exige, portanto, adaptações e alterações no seu processo organizacional. Isso se deve, principalmente, às características diferenciadas que a EaD exige, como na organização de materiais didáticos, na estrutura e organização dos meios tecnológicos, de informação e comunicação, na gestão acadêmica, e outros.

Conforme já apresentado no Capítulo 1, Kesar (2007) defende que, para a institucionalização acontecer, diferentes aspectos da organização precisam ser modificados para que possam ter o poder de permanência. Para isso, a mudança ocorre em fases dinâmicas e nem sempre seqüenciais: mobilização, implementação e institucionalização. Visualizamos que, dentro desse processo de institucionalização, a EaD nas IPES se encontram na fase da mobilização, ou seja, no momento em que se pretende preparar para a mudança, momento em que estão decidindo prosseguir ou não com a execução de políticas públicas, ou seja, os cursos ofertados por meio de financiamento por bolsas e fomento via CAPES/FNDE. O entrevistado FÓRUM UAB B (2012) demonstra isso, ao mostrar a disponibilidade do Fórum

para que esse trâmite de discussão, debate e construção da agenda possa dar encaminhamento, ou seja, para que sejam pensadas as condições para se efetive:

Enquanto não houver um comprometimento do governo, seja por qualquer Secretaria ou pela própria CAPES, de tornar a EaD exequível, em todos os seus aspectos, diretamente na Universidade, acho difícil termos uma institucionalização de fato. Essa articulação e interlocução entre a CAPES, o MEC, A ANDIFES, CONIF, ABRUEM é que o Fórum está comprometido a auxiliar. (Entrevistado FÓRUM UAB B, 2012).

Como se nota a partir das verbalizações e inferências apresentadas neste Capítulo, a institucionalização da EaD depende, também, de infraestrutura, apoio institucional e continuidade das políticas, além de suporte organizacional, padronização de procedimentos e incorporação de concepções dedicadas à EaD. Esta é, a nosso ver, uma trajetória ainda a ser percorrida, estando o processo em distintos níveis de evolução em cada um dos aspectos mencionados.

Sem a pretensão de ter esgotado as possibilidades de análise, para os fins a que se propôs esta pesquisa, consideramos adequado, neste ponto, apresentar nossas considerações finais e conclusões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real. [...] Políticas Públicas, após desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando, então, submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação e à análise dos pesquisadores (SOUZA, 2003a, p. 13-14).

Fundamentados nas análises desenvolvidas ao longo desta investigação, apresentamos, à guisa de conclusão, algumas considerações finais e perspectivas analíticas sobre a política pública de EaD no Brasil e as capacidades do Estado na área.

O referencial teórico teve como base a utilização de aspectos relevantes para a compreensão desse objeto à luz das abordagens de capacidades do estado, políticas públicas e do institucionalismo. Consideramos que fazer uso dessas três abordagens representa um processo em construção, dentro da proposta de um Programa de Doutorado interdisciplinar. Assim, entendemos ser relevante iniciar essas considerações finais com uma reflexão acerca do que a tese informa às abordagens teóricas utilizadas:

- (i) ter um olhar interdisciplinar é, antes de tudo, trabalhar na construção de novas metodologias capazes de apreender a complexidade dos fenômenos sociais, pressupondo a utilização de novas perspectivas a partir de conceitos disciplinares já estabelecidos teoricamente, num movimento de interface das abordagens;
- (ii) uma questão não identificada *a priori*, mas evidenciada ao longo da pesquisa, é a relação que se estabelece entre a não observância do ciclo da política pública e as disfunções e entraves daí resultantes – que se traduzem em limitadores às capacidades do Estado na área de EaD (RIPLEY, 1995; SOUZA, 2007; RODRIGUES, 2011). Verificamos que as três primeiras fases do ciclo não estão sendo observadas em sua totalidade (definição de problemas, construção da agenda e formulação), assim como a avaliação das políticas públicas, ações, planos e programas, privilegiando as metas governamentais a serem alcançadas. A consideração do ciclo da política pública torna-se elemento de relevância para o desenvolvimento das capacidades do Estado na área, demonstrando a sua intrínseca relação;
- (iii) a utilização da abordagem institucionalista contribui para a compreensão de como as capacidades do Estado se manifestam ou não, pois o processo de formulação e implementação das políticas públicas é impactado pela trajetória, pela história dessa trajetória e pelos processos de tomada de decisão;

(iv) o conceito de autonomia inserida foi utilizado por Evans (2004) para se reportar à inserção do Estado nos grupos de interesse da política examinada (na pesquisa de Evans, com os grupos privados). Este trabalho demonstrou que a mesma análise pode ser realizada ao se considerar a capacidade do Estado de inserção na sociedade, com a ressalva de que os grupos de interesse eleitos como sujeitos da pesquisa são compostos por burocratas e agentes públicos que atuam na políticas públicas de EaD;

(v) as evidências trazidas sobre a estrutura e organização dos órgãos que atuam na política pública de EaD assumiu destacada relevância na fase empírica desta tese, e permitiu identificar que esses elementos são condicionantes para que a capacidade do Estado de coordenação seja fortalecida e não ocorra de forma individualizada ou isolada.

Com relação ao objetivo, esta pesquisa buscou analisar e caracterizar como a atual configuração da arquitetura institucional dos órgãos estatais que fazem a gestão do ensino superior a distância no Brasil fortalecem ou limitam a capacidade do Estado para implementar suas políticas públicas na EaD. Sendo assim, a resposta a essa problemática foi sendo desenvolvida ao se analisar a trajetória das políticas de ensino superior a distância, ao se caracterizar a EaD no Brasil e os elementos constitutivos de capacidades do Estado delimitados pelos objetivos específicos e discutidos, principalmente, ao longo dos Capítulos 2, 4, 5 e 6.

Ao caracterizar a EaD no Brasil e descrever a trajetória de suas políticas públicas por meio do marco regulatório, tanto do ensino superior presencial, quanto do ensino superior a distância, pudemos verificar elementos que limitam ou fortalecem a capacidade do Estado quanto às capacidades de estabilidade e adaptabilidade das políticas públicas de EaD, a partir das seguintes variáveis: (i) estrutura dos órgãos na área da EaD, no ano de 2012, (dentro dos limites possibilitados para esta pesquisa); (ii) características da organização burocrática na área (dentre elas, as de profissionalização dos seus atores e planos de carreira); (iii) indícios de autonomia inserida; (iv) capacidade de coordenação entre os órgãos; e, por fim, (v) os entraves enfrentados pelos atores do alto escalão entrevistados.

Assim, pudemos considerar algumas políticas e ações que demonstram a capacidade do Estado brasileiro de estabilidade e adaptabilidade das políticas de EaD (ou falta delas), bem como ações e encaminhamentos que apresentam rupturas que podem trazer focos de atenção para essa política futuramente, conforme indicados nos Capítulos 4, 5 e 6.

Identificamos uma tendência concreta por parte dos últimos três governos, a partir de 1996, de que a política pública de EaD no Brasil tem se demonstrado como um campo em disputa, marcado por movimentos contraditórios. Demonstração disso é a articulação nas

ênfases entre expansão e regulação presente nos últimos três governos, incluindo a tentativa de implementação de um Sistema Nacional de Avaliação. O que presenciamos, entretanto, é uma lógica indutora e regulatória predominante que subsume a avaliação.

Ao mesmo tempo, também, notamos que os caminhos traçados para o alcance e estabilidade dos objetivos dessa política acontecem, não raro, de forma estanque, pontual e sem a demonstração de uma política pública coordenada, com a mesma linguagem e propósito. As entrevistas com os gestores de alto escalão, e até mesmo a impossibilidade de realizá-las face à não aceitação de participarem da pesquisa, demonstram ações pontuais, sem planejamento macro da política em questão.

Essas questões são claramente demonstradas e comentadas em detalhes ao longo do Capítulo 4 deste trabalho, e, em relação à pergunta central desta tese, ou seja, se a arquitetura institucional, no que se refere à trajetória da EaD e sua configuração atual, fortalece ou limita a capacidade do estado para formular e implementar suas políticas de EaD, a resposta é tão relativa quanto são controversos os sinais emitidos pelos três últimos governos. Ao mesmo tempo em que se nota uma certa estabilidade e adaptabilidade das políticas, verifica-se um ir e vir regulatório com a criação de mais políticas ao invés de fortalecer e institucionalizar as já existentes. Resumindo, a centralidade em programas é um limite para o desenvolvimento das suas políticas, com múltiplos interlocutores, sem uma base comum dessas políticas para a busca de uma diretriz comum.

A organização burocrática do Estado para gerir as políticas públicas de EaD, como extensamente explorado no Capítulo 5 desta tese, permitiu-nos algumas considerações que bem poderiam servir de alerta. Como observa Evans (2004), a falta de burocracia pode ser uma das causas da ineficácia do Estado.

Assim, verificamos que dentre os órgãos que possuíam, em 2012, em sua nomenclatura ou fim a EaD, a CAPES contava com a Diretoria de Educação a Distância e três Coordenações-Gerais, e o MEC, por meio da SERES, com duas Coordenações-Gerais. Considerando os números apresentados no Capítulo 2, referentes a matrículas e expansão da EaD, e no Capítulo 6, quanto à quantidade de pessoas dedicadas a estes setores, inferimos, como, também, apontam as verbalizações dos entrevistados, que há insuficiência de pessoal, para uma atuação efetiva do Estado na área.

Outra questão relevante quanto à organização burocrática demonstrou ser o tempo de ocupação e a rotatividade nos cargos (em todos os órgãos pesquisados), bem como a falta de formação e/ou experiência na área (principalmente no MEC). Acrescenta-se a estes fatores a

falta de vínculo direto com o órgão em que exerce a função relativa à EaD, e a falta de seleção por meio de concurso público para o cargo ou por meio de progressão na carreira.

Esta situação, a nosso ver, limita a capacidade do Estado para formular e implementar as políticas públicas de EaD, a despeito da qualidade, profissionalismo e interesse de todos os entrevistados. É importante ressaltar, como já o fizemos no Capítulo 5, que em nenhum momento fazemos juízos de valor quanto à competência dos entrevistados – apenas apontamos para uma deficiência estrutural da burocracia, que não é exclusiva da área educacional.

Conforme pontua Evans (2004) ao analisar a burocracia brasileira, definindo o Estado brasileiro como intermediário, confirmamos algumas de suas características, também, na área da educação e nos cargos ocupados especificamente para a EaD, na qual existe a predominância da carreira em *staccato*, pontuada pelos ritmos de mudança em curto espaço de tempo (menos de quatro ou cinco anos), sendo indicados para o cargo profissionais de fora do próprio órgão, favorecendo um retorno limitado e difícil. As carreiras se caracterizam pela rotação rápida, o que impossibilita a aquisição gradual de conhecimentos e habilidades relevantes. Neste conjunto de argumentos encaixa-se também a situação dos planos de carreira nos órgãos pesquisados, conforme exposto no Capítulo 5.

A pesquisa empírica possibilitou observar que o Estado brasileiro, a despeito de conduzir algumas ações que demonstram a iniciativa de desenvolver a capacidade de autonomia inserida na área de EaD está muito aquém do potencial existente. As entrevistas e a documentação levantada demonstram que o Fórum de Coordenadores UAB e a CONAES (apesar da pequena representação) como órgãos colegiados regulamentados e representados pela comunidade interessada nas ações em suas articulações com o MEC, INEP e CAPES, estabelecem ações de consulta e escuta às partes interessadas, e, ao mesmo tempo, representam estes atores.

Com relação a limitar ou fortalecer a capacidade do Estado para formular e implementar as políticas públicas de EaD, a arquitetura institucional, no que se refere a ações de autonomia inserida, não chega a limitar a capacidade do Estado, mas sua condição incipiente não permite aportar contribuição significativa no sentido de fortalecê-la. Como descrito no Capítulo 6, as decisões são tomadas pelos gestores de alto escalão superiores na escala hierárquica e as consultas para as tomadas de decisão são incipientes. Por outro lado, e positivamente, verificamos que prevaleceu a criação de comissões (com representações limitadas e não institucionalizadas) pelo INEP, de audiências públicas pela CONAES, e pelo Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, criado para a articulação da

implementação dos cursos do PARFOR. O Fórum Estadual Permanente de Apoio à Formação Docente, criado pela Portaria do MEC n. 883, de 2009, poderia ser uma ótima rede externa para a autonomia inserida por ser um Fórum regulamentado (EVANS, 2004) para definir prioridades e metas em cada Estado, mas os dados mostraram que não estão funcionando bem em todos os Estados, o que tem sido um entrave para as ações no âmbito do PARFOR. As audiências públicas podem ser consideradas mecanismos de autonomia inserida, desde que bem representadas e escutadas nos anseios e necessidades da sociedade.

As atividades de coordenação intra e extra órgão mostraram-se igualmente incipientes, com prevalência das atividades intra órgãos, ou seja, são ações fundamentalmente voltadas para operacionalização das atividades, e não para a revisão, avaliação ou reformulação das ações e de novas ações. Assim, estas interlocuções de cooperação, apesar serem vistas pelos entrevistados como importantes fontes de concepção e planejamento, não encontram espaço diante da pressão por resultados. Ainda quanto à relação entre coordenação e cooperação, verificamos que a fragmentação e a individualização das ações que poderiam ser cooperadas, realizadas por distintas instâncias, com procedimentos diferenciados, limita a capacidade do Estado no processo de implementação da política de EaD.

O fator tomada de decisão e busca de metas políticas mostraram-se igualmente limitadores para o desenvolvimento da capacidade de coordenação, à medida que o foco fica no resultado das políticas públicas, ações, programas em detrimento do processo da política, o que levou-nos a considerar o ciclo da política pública como relevante para a compreensão dos entraves (ou limitadores) que vêm se estabelecendo no campo.

A pesquisa revelou a importância do modelo de operação do Fórum de Coordenadores UAB (juntamente com DED/CAPES), o qual de forma regulamentada por meio de Portaria, vem desenvolvendo um trabalho substantivo no fomento à cooperação nas discussões de concepções, adaptações e encaminhamentos das ações da EaD pelas IPES, para que se possa com estabilidade partir para o processo de institucionalização das mesmas. O Fórum demonstrou ser um elemento de articulação com as associações envolvidas, assim como com as outras instâncias do MEC, atuando, também, como elemento de cooperação entre eles. A atuação da CONAES caminha no mesmo sentido, e, assim, podemos afirmar que a presença de órgãos colegiados ativos na arquitetura institucional de EaD é um elemento fundamental, e fortalecedor da capacidade do Estado, tanto na etapa de formulação, quanto de implementação da política pública de EaD.

Salientamos, também, que a multiplicidade de atores que envolvem a arquitetura institucional de EaD pública demonstrou o desenvolvimento de ações em âmbitos

independentes e que acabam por levar à sua fragmentação, demonstrando a falta de um eixo comum que possa ser o tradutor das políticas de EaD com os interesses comuns e de forma cooperada.

O conhecimento e a experiência que levam à percepção das especificidades da EaD mostrou-se, também, uma questão relevante não apenas para a gestão da EaD, mas para o processo de institucionalização desta modalidade de ensino, para a construção de mecanismos de autonomia inserida, e para o aproveitamento do potencial sinérgico existente entre os órgãos pesquisados para a construção da visão, concepção e realidade da EaD no país.

Essa se torna, a nosso ver, uma necessidade prioritária para os próximos encaminhamentos ou formação de novas agendas para a EaD, pois os órgãos que lidam com seu acompanhamento, gestão, regulação, supervisão e avaliação precisam ser consoantes com essas idéias e proporcionar atividades cooperadas para sua implementação. No MEC, é evidente a orientação da não separação entre as modalidades, tanto na fala dos entrevistados da supervisão (SERES) quanto nas ações, como a extinção da SEED, distribuição das suas ações entre as outras Secretarias e CAPES e a junção, na prática, da supervisão numa mesma linha (entre presencial e a distância), ainda que os cargos possuam nomenclaturas em que tal divisão ainda permanece.

Sem a pretensão de ter esgotado tema tão amplo e substantivo, é importante frisar que, a despeito de os resultados da pesquisa terem apontado mais questões que limitam do que fortalecem a capacidade do Estado brasileiro na área de EaD, ao longo do trabalho, nosso olhar processual aponta para a necessidade de se mergulhar mais detidamente nos aspectos que nosso estudo fez emergir, para que o que denominamos entraves e limitações possam ser superados, ao mesmo tempo em que, esperamos, o Estado brasileiro caminhe ainda mais para uma condição de Estado desenvolvimentista (EVANS, 1993; 2004).

Nessas circunstâncias, esperamos que, com esse estudo, possamos ter aportado uma contribuição para as reflexões acerca das capacidades do Estado na área da educação a distância, sua trajetória e caminhos futuros, a fim de que a EaD possa cumprir com sua missão educativa e de aliada no processo de democratização do acesso à educação de qualidade aos brasileiros, levando ao desenvolvimento dos nossos cidadãos, com intitulação e empoderamento (SEN, 2000).

REFERÊNCIAS

ABED. Associação Brasileira de Educação a Distância. *Censo ead.br*. São Paulo: Pearson, 2010.

ABRAEAD. *Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância*. São Paulo: Instituto Monitor, 2007, 2008, 2009, 2010.

AFONSO, Almerindo Janela. Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista brasileira de educação*. n. 22, 2003. Disponível em: <WWW. Scielo.br/pdf/rbedu/n22/n22a05.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2012.

ALMEIDA, Marcos Pires de. *Educação a distância e autonomia universitária: políticas públicas e aspectos legais*. 2008. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-UEM, Maringá, Paraná, 2008.

ALONSO, Kátia Morosov. Educação a distância e tutoria: anotações sobre o trabalho docente. In: ALONSO, Kátia Morosov; RODRIGUES, Rosangela Schawarz; BARBOSA, Joaquim Gonçalves (Orgs.). *Educação a distância – práticas, reflexões e cenários plurais*. Cuiabá, MT: Central de Texto: EdUFMT, 2009. P. 81-98.

_____. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/14.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

ALVES, J. R. M. A história da EaD no Brasil. IN: LITTO, F. M. ; FORMIGA, M. (orgs.). *Educação a distância - O estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999.

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior. *Programa de expansão, excelência e internacionalização das Universidades Federais*. Abril de 2012. Disponível em: <www.andifes.org.br/index.php>. Acesso em: 16 nov. 2012.

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Prpostas estatais voltadas à avaliação do ensino superior brasileiro: breve retrospectiva histórica do período 1983-2008. *Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación*, 2008, v. 6, n. 4. Disponível em: <<http://www.rinace.net/reice/numeros/arts/vol6num4/art7.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2013.

ARAÚJO JÚNIOR, Isaiás Luiz. *Gestão legal da educação a distância no Brasil*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação)-UNIRIO, Rio de Janeiro, 2009.

ARANHA, Maria Lúcia de A.; MARTINS, Maria Helena P. *Filosofando*, 3. ed. São Paulo: Moderna, 2003.

AGGARWAL, Vinod K.; KOO, Min Gyo (Eds.). *Asia's New Institutional Architecture: Evolving Structures for Managing Trade, Financial, and Security*

Relations. Series: The Political Economy of the Asia Pacific. Berlin: Springer, 2008. 322p.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. P. 29-40.

AZEVEDO, Janete M. L. De. *A educação como política pública*. 3.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BARRAVIERA, Benedito; FERREIRA JÚNIOR, Rui Seabra e FERREIRA, Ana Silvia Sartori Barraviera. Revistas científicas nacionais e internacionais de EaD. In: LITTO, Frederic M.; FORMIGA, Marcos (Orgs.). *Educação a distância: o estado da arte* (v. 2). São Paulo: Pearson, 2012. P. 403-409.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 27, n. 96. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a15v2796.pdf>>. Acesso em 03 jan. 2013.

BARRETO, Lina Sandra. *Educação a distância: perspectiva histórica*. Estudos, Brasília: v. 17, n. 26, p. 15-22, nov.1999.

BARRETO, Raquel Goulart. A formação de professores a distância como estratégia de expansão do ensino superior. *Educação e Sociedade*. Campinas: Cedes. n. 113, v. 31, 2010.

BELL, Les; STEVENSON, Howard. *Education policy: process, themes and impact*. New York; London: Routledge, 2006.

BELL, Judith. *Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais*. 4. ed. Porto alegre: artmed, 2008.

BÉLAND, Daniel. Ideas and institutional change in social security: conversion, layering, and policy drift. *Social Science Quarterly*. v. 88, Number 1, 2007. Disponível em: <<http://www.danielbeland.org/pubs/Beland%20SSQ%202007%20Final.PDF>>. Acesso em: 15 mar. 2012.

BELLONI, Maria Luiza. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação e Sociedade*. Ano XXIII, n. 78, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a08v2378.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento; David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University . *A política das políticas públicas : progresso econômico e social na América Latina : relatório 2006 / Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University; tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento*. - Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC : BID, 2007.

BID. Banco Interamericano de Desenvolvimento. *Biblioteca Felipe Herrera*. Portais de Teses On-line. Disponível em: < http://www.iadb.org/library/por/Portals_e_Thesis.html#CHL >. Acesso em 02 dez. 2011.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

BOARATI, Vanessa. *A discussão entre os economistas na década de 1970 sobre a estratégia de desenvolvimento econômico II PND: motivação, custos e resultados*. Dissertação (Mestrado). São Paulo: FEA/USP, 2003. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12140/tde-30082004-125839/pt-br.php>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

BOGDAN, Robert. BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Portugal: Porto Editora, 1994.

BOSCHI, Renato; GAITÁN, Flavio. Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, p. 305-322, maio/ago. 2008.

BOSCHI, Renato. *Desenvolvimentismo estatal no Brasil: continuidades, crises e incertezas*. 2009.

BRASIL. *Lei 9394/96*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 18 abr. 2011.

_____. *Lei 5692/1971*. Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 18 jul. 2011.

_____. *Lei n. 10.861*, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Diário Oficial de 15 de abril de 2004.

_____. *Lei n. 11.502*, de novembro de 2007. Modifica as competências e a estrutura da Fundação Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm>. Acesso em: 18 jul. 2011.

_____. *Decreto n. 5.800*, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 07 fev. 2012.

_____. *Decreto Lei n. 236*, de 1967. Modifica o Código Brasileiro de Telecomunicações. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 fev. 1967. Disponível em: < www.consutel.hpg.ig.com.br/Legislação/indice.htm >. Acesso em: 18 abr. 2011.

_____. *Decreto Lei n. 5773*, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm >. Acesso em: 16 out. 2011.

_____. *Decreto Lei n. 2.494*, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o artigo 80 da LDB. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

_____. *Decreto Lei n. 2.561*, de 27 de abril de 1998. Altera a redação dos artigos 11 e 12 do Decreto n. 2494. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2561.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

_____. *Decreto Lei n. 5.176*, de 10 de agosto de 2004. Regulamenta a carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5176.htm>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. *Decreto Lei n. 5.622*, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394/96. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/decreto/D5622.htm>. Acesso em: 18 abr. 2011.

_____. *Decreto n. 5.707*, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal e administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm>. Acesso em 10 mar. 2013.

_____. *Decreto n. 6.303*, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos n. 5622/2005 e 5.773/2006. Disponível em: <<http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec6303.htm>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. *Decreto n. 7.480*, de 16 de maio de 2011. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo do MEC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7480.htm>. Acesso em 12 nov. 2012.

_____. *Decreto n. 7540*, de 2 de agosto de 2011. Institui o Plano Brasil Maior. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7540.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. *Decreto n. 7.690*, de 2 de março de 2012. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo do MEC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7690.htm#art5>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. *Lei n. 7.834*, de 6 de outubro de 1980. Cria a carreira e os respectivos cargos de especialistas em políticas públicas e gestão governamental. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. *Lei n. 11.357*, de 19 de outubro de 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/gestao-de-pessoas>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

_____. *Lei n. 12551*, de 15 de dezembro de 2011, altera o art. 6 da Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Lei/L12551.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. *Lei n. 12603*, de 3 de abril de 2012, altera a Lei 9394/96, para beneficiar a EaD. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12603.htm>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. *Lei 10.172*. Plano Nacional de Educação – 2001-2011. Brasília, 2001.

BRASIL.CAPES. *Relatório de Gestão 2008, 2009, 2010, 2011*. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

_____. Coordenação de aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. *Banco de Teses e Dissertações*. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/servicos/banco-de-teses>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. *Fórum de Coordenadores UAB*. Carta de 04 maio 2011.

_____. *Fórum de Coordenadores UAB*. Carta de Belo Horizonte, 06 jun. 2012.

_____. *Fórum de Coordenadores UAB*. Carta de Recife, 22 ago. 2012.

_____. *Portaria n. 75*, de 14 de abril de 2010. Cria o Grupo Assessor para o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/Portaria_075_GruposAssessorUab.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2013.

_____. *Portaria n. 29*, de 4 de março de 2013. Institui o Grupo assessor da Diretoria de Educação a Distância da CAPES. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/portaria-n-29-4-3-2013.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2013.

BRASIL. Governo Federal. E-SIC. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/>>. Acesso em: out., nov., dez. 2012 e jan., fev., mar. 2013.

BRASIL. INEP. *Censo da educação superior: resumo técnico: 1996, 2000, 2003, 2007, 2011*. Brasília, INEP.

_____. *Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação – Ano 2002, 2005, 2006, 2008, 2010, 2011*. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

BRASIL.MEC. *Documento Referência para o Fórum Nacional de Educação Superior*. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/forum/documento_base.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2012.

_____. *Portaria n. 301*, de 07 de abril de 1998. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/port301.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

_____. *Portaria n. 4.059*, de 10 de dezembro de 2004. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/acs_portaria4059.pdf>. Acesso em 05 jul. 2011.

_____. *Portaria n. 4.361*, de 30 de dezembro de 2004. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/port_4361.pdf>. Acesso em 05 jul. 2011.

_____. *Portaria n. 318*, de 02 de abril de 2009. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/Portaria318_2Abr09_UABparaCAPES.pdf>. Acesso em 05 jul. 2011.

_____. *Proformação*. Disponível em: <www.proformacao.proinfo.mec.gov.br>. Acesso em: 10 fev. 2013.

_____. *E-Mec*. Módulo EaD. Disponível em: <<http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=0>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

_____. *E-mec*. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

_____. *O MEC*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=171>. Acesso em: 18 abr. 2011.

_____. *Fórum das estatais pela educação*. Disponível em: <<http://mecsrv70.mec.gov.br/webuab/forum.php>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. *Secretaria de Educação a Distância*; ABED – Associação Brasileira de Educação a Distância. Anuário Brasileiro Estatístico de Educação Aberta e a Distância 2007. São Paulo: Instituto Monitor, 2007.

_____. *Conferência Nacional de Educação – CONAE*, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&id=38&Itemid=59>. Acesso em: 10 jun. 2011.

_____. *CONAES. Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13084&Itemid=884>. Acesso em: 05 mar. 2013.

_____. INEP. *Edital 2012-025*. Consultor em Desenvolvimento Institucional. Disponível em: <http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fportal.mec.gov.br%2Findex.php%3Foption%3Dcom_docman%26task%3Ddoc_download%26gid%3D11171%26Itemid%3D&ei=Y45RUbbYBoT9QT6rIC4Dg&usq=AFQjCNGvd4T3rQDd6KhbRv7gOD40cDPTw&sig2=OqCbKIffjFVCAuoLTXA&bvm=bv.44158598,d.eWU>. Acesso em: 11 mar. 2013.

_____. *Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância*. Disponível em: <portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

_____. *Programa Ciência sem Fronteiras*. Disponível em: <www.cienciasemfronteiras.gov.br>. Acesso em: 06 jan. 2013.

BRASIL.MEC.FNDE. *Painel de Controle*, 2011. Disponível em: <www.painel.mec.gov.br>. Acesso em: 27 dez. 2011.

_____. *Resolução CD/FNDE n. 34*, de 09 de agosto de 2005. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/proli_res34.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2013.

_____. MEC. FNDE. *Resolução/FNDE n. 44*, de 29 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2012.

_____. *Resolução/FNDE n. 26*, de 05 de junho de 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2012.

_____. *Resolução/FNDE n. 8*, de 30 de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2012.

_____. *Relatório de gestão, 2000-2010*. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 08 fev. 2012.

BRASIL.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Tabela de remuneração dos servidores públicos federais*. v. 56, 2011. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/tab_remuneracao/tab_rem_11/tab_56_2011.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. *Documento de distribuição de especialistas em políticas públicas e gestão governamental por órgão*, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=415&sec=31>>. Acesso em: 10 mar. 2013.

_____. Ministério do Trabalho. *Relatório das características do emprego formal segundo relação anual de informações sociais – RAIS*, 2010. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/rais/2010/arquivos/Resultados_Definitivos.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2011.

_____. Senado Federal. *Projetos e Matérias Legislativas*. Projeto de Lei da Câmara n. 103, 2012. Tramitação do Plano Nacional de Educação. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=108259>. Acesso em: 15 jan. 2013.

BRIGATO, Ésther Angelo. *A Universidade Federal Brasileira nos Governos Lula e Dilma Rousseff*. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97653>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

BROWN, K.; ROSENDO, S. *The institutional architecture of extractive reserves in Rondonia, Brazil*. *Geographical Journal* 166, 2000. P. 35-48.

CARVALHO, Ana Beatriz Gomes; PIMENTA, Sônia de Almeida. Políticas Públicas de Formação de Professores da Educação Básica a Distância: o contexto do Pró-Licenciatura. *Práxis Educacional, Vitória da Conquista*, v. 6, n. 9, p. 101-123, 2010. Disponível em: < <http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/viewFile/429/456>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

CARVALHO, Marcio Luiz Bunte de; SCORTEGAGNA, Liamara; SPANHOL, Fernando. A educação a distância no contexto da reforma da educação superior no Brasil. PAULA, Maria de Fátima Costa de; LAMARRA, Norberto Fernández (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2011. P. 277-296.

CHANG, H-J. *Rethinking development economics*. London: Anthem Press, 2004a.

_____. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2004b.

CHANG, H-J.; EVANS, P. The Role of Institutions in Economic Change. In: DYMSKI, G.; DE PAULA, S. *Reimagining Growth*. London: Zed Books, 2005.

COPP, S. F. The institutional architecture of UK corporate governance reform: An evaluation. *Journal of Banking Regulation* 7, 2006, p.41–63. Disponível em: < <http://www.palgrave-journals.com/jbr/journal/v7/n1/abs/2340004a.html>>. Acesso em: 03 out. 2012.

CORRÊA, Juliane. Estruturação de programas em EaD. In: CORRÊA, Juliane (Org.). *Educação a distância: orientações metodológicas*. Porto Alegre: Artmed, 2007. p. 9-20.

COSTA, Celso José da. Modelos de Educação Superior a Distância e Implementação da Universidade Aberta do Brasil. *Revista Brasileira de Informática na Educação*. v. 15, n. 2, 2007. Disponível em: < <http://www.br-ie.org/pub/index.php/rbie/article/view/63/53>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

COSTA, L. A. Insulamento burocrático, autonomia do estado e inserção social: um estudo do Ministério da Saúde na coordenação nacional do SUS. 2011. 166f. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de filosofia e Ciências Humanas da UFMG. Belo Horizonte, 2011.

COSTA, Celso José da; PIMENTEL, Nara Maria. 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. 02, jun.2009. Disponível em: < <http://www.fe.unicamp.br/revista/index.php/etd/article/view/2030/1847>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

CRESWELL, John W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Telma Maria da. *Universidade aberta do Brasil: implementação e previsões*. 2007. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP: Cedes, v. 24, n. 82, 2003.

Curry, B. K. *Institutionalization: The final phase of the organizational change process*. Administrator's Notebook. Chicago: University of Chicago, Midwest Administration Center, 1991.

Curry, B. K. *Instituting enduring innovations: Achieving continuity of change in higher education*. Washington DC: ERIC Clearinghouse on Higher Education, 1992.

DENCKER, Ada de Freitas Maneti; VIÁ, Sarah Chucid. *Pesquisa empírica em ciências humanas*. 2. ed. São Paulo: Futura, 2001.

DIAS, R. A.; LEITE, L. S. *Educação a distância: da legislação ao pedagógico*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

DIAS SOBRINHO, José. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/10.pdf>>. Acesso em 14 nov. 2012.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. *Nota técnica Considerações sobre o Plano Brasil Maior*, n. 102, agosto de 2011. Disponível em:<<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notaTec102PlanoBrasilMaior.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, W. Walter. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas – RAE*. São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, abr.-jun. 2005.

DINIZ, Eli. O Pós-Consenso de Washington: a globalização e o desenvolvimento revisitados. *30º Encontro Anual da ANPOCS*. O Desenvolvimento Revisitado. Caxambu, 2006.

_____. *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

_____. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. *Desenvolvimento em Debate*. V. 1, n. 1, jan-abril, 2010.

DIRETRIZES do programa 2011-2014. Disponível em: <<http://www.dilma.com.br>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas de expansão da educação superior no Brasil e a Modalidade EaD. In: MANCEBO, Deise; SILVA JR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (orgs.). *Reformas e Políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil*. Campinas/SP: Alínea Editora, 2008. p. 97-116.

_____. *Políticas e gestão da educação superior: múltiplas regulações e reforma universitária no Brasil*. VII Seminário da RedEstado, Buenos Aires, jul. 2008. Disponível em: <
http://www.fae.ufmg.br/estrado/cdrom_seminario_2008/textos/ponencias/Ponencia%20Luiz%20Fernandes%20Dourado.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2013.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educação e Sociedade*, Campinas: Cedes, v. 31, n. 112, 2010. P. 677-705.

DOURADO, Luiz Fernandes; SANTOS, Catarina de Almeida. A educação a distância no contexto atual e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Plano Nacional de educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica editora, 2011. P. 155-192.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. P. 13-42.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. *Cadernos de pesquisa*, n. 115, p. 139-154, março/2002. Disponível em: <
www.scielo.br/pdf/cp/n115/a05n115.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2012.

_____. Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar*, Curitiba: Editora UFPR, n. 24, p. 213-225, 2004. Disponível em: <
ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/educar/article/download/2216/1859>. Acesso em: 10 abr. 2012.

ENTREVISTA Dilma Rousseff. *Revista Ensino Superior*, 29 set. 2010. Disponível em: <
<http://revistaensinosuperior.uol.com.br/textos.asp?codigo=12655>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

ENTREVISTA Dilma Rousseff. *Revista Ache seu Curso*, 29 maio 2012. Disponível em: <
<http://www.planetaead.com.br/blog/dilma-destaca-ead-e-inclusao-digital-em-seu-programa/>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Revista Lua Nova*, São Paulo, n.28 e 29, p. 107-156, 1993.

_____. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

_____. Além da monocultura institucional: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. *Revista Sociologias*, Porto Alegre: PPGS/UFRGS, ano 5, n. 9, jan./jun. 2003.

_____. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.

_____. *In Search of the 21st Century Developmental State*. Centre for Global Political Economy, University Sussex. Working Paper n. 4, 2008.

EVANS, Peter. *The Capability Enhancing Developmental State: concepts and national trajectories*. Texto para Discussão n. 63 – Centro de Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento (CEDE). Março, 2011.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich. *The state and economic transformation: Toward a analysis of the conditions underlying effective intervention*. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, THEDA. *Bringing the state back in*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1985. P. 44-77.

FARIA, Juliana Guimarães. *Gestão e organização da EaD em universidade pública: um estudo sobre a UFG*. Tese (Doutorado em Educação) - Goiânia, UFG, 2011.

FARIA, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. P. 41-50.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. Organizações e Instituições: uma abordagem exploratória a partir de experiências de mudanças no setor público. *Revista Adcontar*, v. 5, n. 1, Belém, 2004. Disponível em: < www.nead.unama.br/site/bibdigital/pdf/artigos_revistas/261.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2012.

FERREIRA, Suely. Reformas na Educação Superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*. Brasília, DF, n. 36, 2012. Disponível em: <<http://seer.bce.unb.br/index.php/linhascriticas/article/viewFile/6794/5773>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

FONSECA, M. O Banco Mundial como referencia para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. *Revista Faculdade de Educação*. 1998, v. 24, n. 1, p. 37-69. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-25551998000100004>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira; AMARAL, Nelson Cardoso. Avaliação, desenvolvimento institucional e qualidade do trabalho acadêmico. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília (Orgs.). *Avaliação Institucional: sinais e práticas*. São Paulo: Xamã, 2008.

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

FREITAS, Helena Costa Lopes de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalamzo de Afonso. *Políticas docentes no Brasil: um estado da arte*. Brasília: UNESCO, 2011.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIOLO, Jaime. Educação a distância: distância entre o público e o privado. *Educação e*

Sociedade. Campinas, v. 31, n. 113, out.-dez. 2010. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/12.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

GOLDENBERG, Mirian. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. 8. Ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GOMES, Candido Alberto da Costa Gomes. A legislação que trata da EaD. IN: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (orgs.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

GOMES, A. M.; OLIVEIRA, J. F.; DOURADO, L. F. Políticas de educação superior no Brasil: mudanças e continuidades. In: PAULA, M. F. C.; LAMARRA, N. F. (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2011. P. 153-190.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no século XXI. *Boletim de análise político-institucional*. Brasília: IPEA, 2011. P. 25-30.

GONZÁLES, Mathias. *Fundamentos da tutoria em educação a Distância*. São Paulo: Editora Avercamp, 2005.

GRIMM, Sven. *The Institutional architecture. European Development Cooperation to 2010*. Disponível em: <<http://www.odi.org.uk/resources/docs/3231.pdf>>. Acesso em: 03 out. De 2012.

GRINDLE, Merilee Serrill. *Challenging the State: crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GUASTI, Susana Pitol. *As políticas públicas da educação superior: a educação a distância nos governos FHC e Lula (1995-2006)*. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Tuiuti, Paraná, 2009.

HALL, Peter; KATHLEEN, Thelen. *Institutional Change in Varieties of Capitalism*. In: HANCKE, BOB (Editor). *Debating Varieties of Capitalism. A Reader*. Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 95-131.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. In: *Revista Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

HAM, Christopher; HILL Michael. *The policy process in the modern capitalist state*. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern State*. New York; London: Harvester Wheatsheaf, 1997.

HODGSON, G. Institutions and Economic Development: Constraining, Enabling and Reconstituting. In: DYMSKI, G.; DE PAULA, S. *Reimagining Growth*. London: Zed Books, 2005, p. 85-98.

HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, ano XXI, n. 55, 2001. Disponível em: < www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2011.

KARO, Erkki; KATTEL, Rainer. *Coordination of innovation policy in the catching-up context: Estonia and brazil compared*. J. Technological Learning, Innovation and Development, v. 3, n. 4, 2010. Disponível em: <http://www.networkideas.org/alt/mar2011/karo_kattel.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2012.

KATH, Elizabeth. *Beyond the liberal development model: Linking social capital with state capacity*. In: *La Obra de Carlos Marxy los Desafios del Siglo XXI*, Havana, Cuba, 4-8 May, 2004.

KESAR, Adrianna. *Tools for a Time and Place: Phased leadership Strategies to Institutionalize a Diversity Agenda*. *The Review of Higher Education*. v. 30, N. 04, 2007. PP. 413-439. Disponível em: < <http://www.cfans.umn.edu/diversity/web%20text/Phased%20leadership%20strategies.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2012.

KESAR, Adrianna; SAM, Cecile. *Strategies for implementing and institutionalizing new policies and practices: understanding the change process*. In: KESAR, Adrianna (Ed.). *Embracing non-tenure track faculty: changing campuses for the new faculty majority*. New York: Routledge, 2012. pp. 28-53.

KJAER, Anne Mette; HANSEN, Ole Hersted; THOMSEN, Jens Peter F. *Conceptualizing state capacity*. *Demstar Research Report* n. 6, Department of political science, 2002. Disponível em: <<http://demstar.dk/papers/conceptualizingstatecapacity.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

KOCHER, Matthew. *State Capacity as a Conceptual Variable*. *Yale Journal of International Affairs*, 5 (2), 2010, p. 137-145.

KRUG, Barbara; HENDRISCHKE, Hans. *China's Institutional Architecture: A New Institutional Economics and Organization Theory Perspective on the Links between Local Governance and Local Enterprises*. Erasmus Research Institute of Management (ERIM), april, 2008. Disponível em: < <http://repub.eur.nl/res/pub/12191/ERS-2008-018-ORG.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de metodologia científica* 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

LAPA, Andrea; PRETTO, Nelson De Luca. Educação a distância e precarização do trabalho docente. *Em Aberto*, Brasília, v. 23, n. 84, p. 79-97, nov. 2010.

LEMGRUBER, Márcio Silveira. *Educação a Distância: para além dos caixas eletrônicos*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/marcio_lemgruber.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2012.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. *Estratégias cognitivas do professor na aprendizagem do uso do software everest: contribuições para uma metodologia de formação docente*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Goiânia, UFG, 2005.

LIMA, Telma C. S.; MIOTO, Regina C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. *Revista Katálysis*. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 37-45, 2007.

LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; FARIA, Juliana Guimarães; DESIDERIO, Mônica. Políticas e financiamento do ensino superior público no Brasil e as condições do trabalho docente a distância. In: TOSCHI, Mirza Seabra (Org.). *Docência nos ambientes virtuais de aprendizagem: múltiplas visões*. Anápolis: Editora da Universidade Estadual de Goiás, 2013.

LITTO, Frederic M.; FORMIGA, Marcos (Orgs.). *Educação a Distância: estado da arte* (v. 1). São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

_____. *Educação a Distância: estado da arte* (v. 2). São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LITWIN, E. *Educação a distância: temas para o debate de uma nova agenda educativa*. Porto Alegre: ArtMed, 2001.

LUCHMANN, Ligia Helena Hahn. Desenho institucional dos Conselhos Gestores. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *Participação, democracia e segurança pública: A experiência brasileira*. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.

MAGALHÃES, Antônio M.; STOER, Stephen R. (2007). Narrativa das narrativas: Um estudo das narrativas educacionais dos investigadores/docentes da FPCE-UP. *Educação, Sociedade & Culturas*, 24, 135-154. Disponível em: < www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC24/24_5_MagalhaesStoer.pdf> . Acesso em: 10 abr. 2012.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas públicas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*. Campinas: Cedes. v. 27, n. 94, 2006, p. 47-69.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. *Ciências Sociais Unisinos*. São Leopoldo. v. 46, n.2, maio/ago. 2010. P. 140-150.

MARTINS, Joel. A pesquisa qualitativa. In: FAZENDA, Ivani (org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 47-58.

MASETTO, Marcos. *Auto-avaliação em cursos de pós-graduação: teoria e prática*. Campinas, SP: Papyrus, 2004.

MATTOS, César Costa Alves de; MUELLER, Bernardo. Regulando o regulador: a proposta do governo e a Anatel. *Revista Economia Contemporânea*. v. 10, n. 03, 2006. Disponível em: < <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482006000300003>>. Acesso em: 12 mar. 2012.

MAUÉS, Olgaíses. A avaliação institucional como política pública. In: ROSÁRIO, Maria José Aviz do; ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima (Orgs.). *Políticas Públicas Educacionais*. Campinas, SP: Alínea, 2008. P. 89-128.

MEDEIROS, Simone. *Políticas de educação a distância na formação de professores da educação Básica no Governo Lula da Silva (2003-2010): embates Teóricos e políticos de um campo em disputa*. Goiânia, 2012. Tese (Doutorado em educação) – Programa de Pós-graduação em educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012, 390 p.

MEYER, Heinz-Dieter. *Institutional Design for Collective Action: Tweaking the Rules of the Game for the Common Good*. *Comparative Sociology*, n. 10, 2010. Disponível em: <www.albany.edu/eaps/faculty_bio/meyer_documents/insti%20design%20coso.pdf>. Acesso em: 2 out. 2012.

MEYERS, Márcia K. *The institutional architecture of antipoverty policy in the United States: Looking back, looking ahead*. *Focus*. v. 25, No. 1, Spring-Summer 2007. Disponível em: <<http://www.irp.wisc.edu/publications/focus/pdfs/foc251i.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2012.

MINAYO, M. C. S. (Org.) *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2000.

_____. Mudança: conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de. *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora fiocruz, 2005. P. 53-70.

MOORE, M.; KEARSLEY, G. *Educação a distância: uma visão integrada*. São Paulo: Thompsom Learning, 2007.

MORAES, Raquel de Almeida. O Proformação e seu modelo de educação a distância. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 44, p. 262-274, dez. 2011. Disponível em: <<http://www.fae.unicamp.br/revista/index.php/histedbr/article/view/3144/2816>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

MORAIS, Lecio; SAAD Filho, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista Economia Política*. 2011, v. 31, n. 4. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0101-31572011000400001>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

MORAN, José Manuel. Proposta de mudança nos cursos presenciais com a educação “on-line”. *Revista Abeno*. São Paulo: Abeno, v. 05, n. 1, jan, 2005.

MOROSINI, M. C.; FRANCO, M. E. D. P.; SEGENREICH, S. C. D. A expansão da educação superior no Brasil Pós LDB/96: organização institucional e acadêmica. In: *INTER-AÇÃO*. Goiânia: Editora da UFG. V. 36, n. 1, 2011. P. 119-140.

NASCIMENTO, Cristiane. O Brasil tem déficit de 150 mil engenheiros. *O Globo on line*, 21 out. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/brasil-tem-deficit-de-150-mil-engenheiros-6474231>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

NAKANO, Yoshiaki. A política econômica de Dilma Rousseff. *Jornal Interesse Nacional*. 2012. Disponível em: < <http://interessenacional.uol.com.br/2012/10/a-politica-economica-de-dilma-rousseff/>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

NEDER, Maria Lucia Cavalli. A educação a distância e a formação de professores: possibilidades de mudança paradigmática. In: PRETI, Oreste (Org.). *Educação a distância: sobre discursos e práticas*. Brasília: Liber Livro, 2005. P. 47-87.

NELSON, Richard R.; SAMPAT, Bhaven N. *Making sense of institutions as a factor shaping economic performance*. *Journal of Economic Behavior & Organization*. v. 44, 2001. Elsevier. P. 31-54.

NEY, Antonio. *Política Educacional: organização e estrutura da educação brasileira*. Rio de Janeiro: Wak, 2008.

NICOLACI-DA-COSTA, Ana Maria. Impactos psicológicos do uso de celulares: uma pesquisa exploratória com jovens brasileiros. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 2004, v. 20, n. 2, p. 165-174. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ptp/v20n2/a09v20n2.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2012.

NORTH, Douglas C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

_____. *Institutions*, *Journal of Economic Perspectives*. v. 5, n. 1, (Winter 1991), p.97-112.

NUNES, I. B. A história da EaD no mundo. IN: LITTO, F. M. ; FORMIGA, M. (orgs.). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

OLIVEIRA, R. T. C. de. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1988-1996*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. *As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências*. *RBP AE*. 2009, v. 25, n. 2. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

ONU. PNUD. *Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano – 1991-2005*. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>>. Acesso em: 22 mar. 2012.

_____. *Relatório do Desenvolvimento Humano – 2011*. Disponível em: < http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_PT_Summary.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2012.

PEREZ, José Roberto Rus. Avaliação do processo de implementação: algumas questões metodológicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2009. P. 65-74.

PETIT, Philip. *Institutional Design and Rational Choice*. In: GOODIN, Robert E. *The theory of Institutional Design*. Cambridge University Press, New York, USA, 1996. p. 54-89.

PLATT, P. A. *Promoting Change Through a school-Based Model of Comprehensive Student and Family Support*. Kentucky's Family Resource and Youth Services Centers. 2009.

Disponível em: <

https://kb.osu.edu/dspace/bitstream/handle/1811/36782/21_1platt_paper.pdf?sequence=7>.

Acesso em: 10 nov. 2012.

PRETI, Oreste. Educação a distância e globalização: desafios e tendências. In: _____. *Educação a distância – construindo significados*. Cuiabá: NEAD/IE – UFMT; Brasília: Plano, 2000. P. 17-42.

RAUCH, James E.; EVANS, Peter B. *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*. *Journal of Public Economics*. 2000, v. 75. Disponível em: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V76-3XVPG5W-3/2/cc4bf41c94f40ad95f544a60f784dcb3>>. Acesso em 10 mar. 2013.

RIPLEY, Randall B. *Stages Of The Policy Process*. In: MCCOOL, Daniel C. *Public Policy Theories, Models, and Concepts: An Anthology*. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

RISTOFF, Dilvo. A expansão da educação superior brasileira: tendências e desafios. In: PAULA, Maria de Fátima Costa de; LAMARRA, Norberto Fernández (Orgs.). *Reformas e democratização da educação superior no Brasil e na América Latina*. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2011. P. 191-215.

ROBERTSON, S. L. A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. Rio de Janeiro: *ANPEd. Revista Brasileira de Educação*, v. 17, n. 50, 2012. P. 283-302.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2011.

RODRIGUES, Rosângela Schwarz; MOTA, Mailce Borges. Comunicação científica em educação a distância. In: ALONSO, Kátia Morosov; RODRIGUES, Rosângela Schwarz; BARBOSA, Joaquim Gonçalves (Orgs.). *Educação a distância: práticas, reflexões e cenários plurais*. Cuiabá, MT: Central de texto: EdUFMT, 2009.

RODRIGUES, Cleide Aparecida Carvalho Rodrigues; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira; FARIA, Juliana Guimarães. A educação a distância e o uso das tecnologias no contexto do PNE: apontamentos e reflexões sobre os desafios para a educação superior. *Anais do III Seminário de Educação Brasileira*. Campinas: CEDES, 2011.

RUMBLE, Greville. A tecnologia da educação a distância em cenários do terceiro mundo. In: *Educação a distância: construindo significados*. Cuiabá: NEAD/IE – UFMT; Brasília: Plano, 2000. P. 43-62.

SANTOS, B. S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria das Políticas Públicas. In: *Políticas Públicas*. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). Brasília: ENAP, 2006.

SAVIANI, Dermeval. *Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1988.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 28, n. 100, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>>. Acesso em 04 jan. 2013.

_____. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 11. ed. Campinas: Autores associados, 2008.

SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. *Political institutions, state capabilities and public policy: International evidence*. Working Paper. Inter-American Development Bank, Research Department, n. 661. New York, N. W.: Inter-american Development Bank/Felipe Herrera Library, 2008. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/51432/1/601743563.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2012.

SCHEIBE, Leda. Políticas Públicas de Formação Docente: o desafio do direito à educação. *Ensino Em-Revista*. Uberlândia: Editora da Universidade Federal de Uberlândia, v. 17, n. 1, p. 95-109, 2010. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/12381/7197>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EaD na expansão do Ensino superior. *Pro-Posições*. Campinas, SP. V. 20, n. 2, p. 205-222, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pp/v20n2/v20n2a13>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.

SEVERINO, Antônio J. O ensino superior brasileiro: novas configurações e velhos desafios. *Educar*. Curitiba: Editora UFPR, n. 31, 2008. P. 73-89.

_____. Expansão do ensino superior: contextos, desafios, possibilidades. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP. V. 14, n. 2, p. 253-266, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a02v14n2>>. Acesso em 14 nov. 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Pedro Luiz Barros Silva; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Cadernos de Pesquisa NEPP*, Caderno 48, 2000. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/index.php?p=42>>. Acesso em: 14 mar.2012.

SILVA, Anicleide Pereira da Silva; RIBEIRO, Tiago Nery; SCHNEIDER, Henrique Nou. UNIREDE: uma proposta para o ensino público a distancia no Brasil e as ações no Estado de Sergipe. São Cristóvão, SE: *Scientia Plena*. v. 02, n. 07, 2006. Disponível em: <<http://www.scientiaplenu.org.br/ojs/index.php/sp/article/viewFile/597/252>>. Acesso em: 13 jan. 2013.

SILVA, Camilla Croso; AZZI, Diego; BOCK, Renato. Banco Mundial em foco: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a iniciativa via rápida na América Latina. In: HADDAD, Sérgio. *Banco mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo Teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). *Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos*. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GAEPP, 2008. P. 89-178.

SILVA, Mariana Batista da. *O desenho institucional em prática: uma análise da governança regulatória e do desempenho das agências reguladoras brasileiras*. In: ENCONTRO ANUAL ANPOCS, 33, Recife, 2009.

SILVA, Willian Victor Kendrick de Matos; BERTONCELLO, Ludhiana. Crescimento bibliográfico na EaD. In: LITTO, Frederic M.; FORMIGA, Marcos (Orgs.). *Educação a distância: o estado da arte* (v. 2). São Paulo: Pearson, 2012. P. 410-420.

SOUSA, J. V. Educação Superior no Brasil: expansão, avaliação e tendências na formação de professor. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). *Políticas Públicas na América Latina: lições aprendidas e desafios*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. P. 193-240.

SOUZA, Celina. A nova gestão pública. In: Fundação Luís Eduardo Magalhães. *A gestão pública: desafios e perspectivas*. Salvador: FLEM, 2001.

_____. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Revista Dados*. v. 46, n. 02, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000200006>. Acesso em: 15 mar. 2012.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, 2006, ano 8, n. 16, p. 20-45. Disponível: < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

_____. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. P. 65-86.

SPILLER, Pablo T.; STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. *Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes an intertemporal transactions framework*. April, 2003. Disponível em: < <http://www.iadb.org/res/files/DP1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2011.

STEIN, Ernesto et al. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006 / Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University; tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento*. - Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. *The institutions of regulation*. 2004. Disponível em: < cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/udesawp67.pdf>. Acesso em: 10 out. 2011.

_____. *The institutional determinants of state capabilities in latin America*. 2006.

Disponível em: <

<http://siteresources.worldbank.org/INTDECABC2006/Resources/Tommasi.PDF>>. Acesso em: 10 mar. 2012.

STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. *The Institutional Determinants of State Capabilities in Latin America*. In: BOURGUIGNON, François; PLESKOVIC, Boris (Ed.). *Beyond Transition*. Annual World Bank Conference on Development Economics Regional. Washington, D. C.: The World Bank, 2007. P. 193-226.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen. *Institutional Change in Advanced Political Economies*. In: HANCKE, Bob (editor). *Debating Varieties of Capitalism*. Oxford, Oxford University Press, 2009. P. 95-131.

TAPIA, J. R. B.; GOMES, Idéias, interesses e mudanças institucionais. 2008. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ts/v20n1/a12v20n1.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2012P

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. *A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico*. Setembro, 2012. Textos para discussão 006/2012, Instituto de Economia, UFRJ. Disponível em: <

http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE_Teixeira_Pinto_2012_TD006.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2013.

TELLES, Márcia. Brasil sofre com a falta de engenheiros. *Revista Inovação*. FINEP, N. 6, 2012. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=85.40.40.6>>. Acesso em: 20 fev. 2013.

TOSCHI, Mirza SEABRA. Processos Comunicacionais em EaD: políticas, modelos e teorias. *Revista Latinoamericana de tecnologia educativa*. V. 3, n. 2, 2004. Disponível em: < dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=1212849>. Acesso em: 22 mar. 2012.

TRÓPIA, Patrícia Vieira. A política para o ensino superior do Governo Lula: uma análise crítica. *Cadernos da Pedagogia*. Ano I, v. 2, 2007. Disponível em: < <http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/viewFile/18/15>>. Acesso em: 04 jan. 2013.

VIANNEY, João. *As representações sociais da educação a distância: uma investigação junto a alunos do ensino superior a distância e a alunos do ensino superior presencial*. / João Vianney Valle dos Santos. Florianópolis, 2006. 329f. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2006.

VIANNEY, J.; TORRES, P.; SILVA, E. A Universidade Virtual no Brasil. In: *Seminário Internacional sobre Universidades Virtuais na América Latina e Caribe*. Quito, Equador: UNESCO, 2003.

VILLARDI, Raquel. Educação a distância: entre a legislação e a realidade. In: SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C.M. de (ORGs.). *Desafios da Educação Municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

WEIMER, D. L. *Institutional Design: overview*. In: WEIMER, David L. (edited by). *Institutional Design*. Boston, London: Kluwer Academic Publishers, 1995.

WEISS, Linda. *Is the state being “transformed” by globalisation?* In: WEISS, Linda. *States in the global Economy*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter?* Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

ZAGO, Jacqueline Oliveira Lima; MARTINS, Elizeth Rezende. *Trabalho estranhado na educação superior: um processo de expansão*. Disponível em: <http://www.ronaldofrutuozo.com.br/seminariotrabalho2012/texto/gt9/trabalhos_estranho.pdf>. Acesso em 03 jan. 2013.

ZANDAVALLI, Carla Busato. Avaliação da educação superior no Brasil: os antecedentes históricos do Sinaes. *Avaliação*. Campinas; Sorocaba, 2009. V. 14, n. 02, p. 385-438. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a08v14n2.pdf>>. Acesso em 19 mar. 2012.

APÊNDICE A - PESQUISAS SOBRE O TEMA

Sistema de rede na busca de um ego focal

O ego focal tem por objetivo ser realizado antes das entrevistas de pesquisa como um recurso para o mapeamento dos atores em estudo e a adoção de critérios bem definidos para a seleção dos entrevistados. Assim, os sujeitos escolhidos para que se faça o ego focal são aqueles com os quais fazem parte da rede do objeto em estudo que está em contato direto ou indireto com qualquer outra pessoa situada na rede e a qual pode ser indicada. “De um modo geral, as pessoas indicadas pelo ego sugerem que se procure outras ou fazem referência a sujeitos importantes no setor e assim se vai, sucessivamente, amalhando novos informantes”. (DUARTE, 2002, p. 143).

De acordo com Duarte (2002), esse recurso tem sido significativo em pesquisas qualitativas porque alguém do meio tem melhores condições de fornecer informações sobre esse meio do que alguém que observa enquanto pesquisador.

O levantamento do ego focal na CAPES e no MEC visava contribuir para repensar o objeto de estudo da tese. Inicialmente, pretendíamos fazer uma pesquisa sobre os polos da UAB no contexto da política pública do ensino superior e a distância no Brasil. Para tanto, foi realizada uma entrevista com o coordenador de Regulação e Supervisão em Educação a Distância do MEC e com um funcionário da Coordenadoria-geral de Infraestrutura de Polos da CAPES. O objetivo era ouvir os principais atores envolvidos com a EaD no contexto dos órgãos centrais de sua gestão e organização em nível macro. Os representantes das duas instituições foram ouvidos porque a Diretoria de Educação a Distância hoje está ligada à CAPES. Vale ressaltar que a gravação das entrevistas não foi autorizada e, por isso, as informações foram registradas por escrito.

As entrevistas com os representantes do MEC e da CAPES mostraram que a prioridade está sendo dada à avaliação dos polos das IES privadas e que há uma duplicidade de ação entre os dois órgãos. Ainda precisa haver uma melhor definição da atribuição de cada um deles. A entrevista na CAPES mostrou que a diretoria de EaD contava naquela data (outubro de 2011) com três frentes de trabalho: fomento, acompanhamento de polos e acompanhamento de cursos e IES. Foi observado que existem muitos problemas nos polos de apoio presencial, carecendo estudo sobre eles. A entrevista no MEC apontou que a nova Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior (SERES) ainda se encontrava em adaptação, dada a sua criação recente (Decreto n. 7.480, de 16 de maio de 2011) e que muitas

funções e atribuições ainda precisavam ser definidas, principalmente na divisão de ações e atribuições com a CAPES, por meio da Diretoria de Educação a Distância (DED). Por exemplo, a DED estava realizando a avaliação dos polos UAB (e tinha a pretensão de avaliar todos), o que também era feito pela SERES, apesar de esta unidade não ter conseguido atingir a totalidade.

Constatou-se, com as entrevistas, uma falta de coordenação das ações do MEC e da CAPES e a necessidade de um estudo das políticas públicas de EaD e sua relação com a atual atuação de seus órgãos governamentais que atuam diretamente com essa modalidade de ensino, justificando, mais uma vez, a escolha do tema deste projeto.

Banco de teses e dissertações da CAPES

No banco da CAPES, que possui o resumo das teses e dissertações defendidas entre 1987 e 2010, realizamos um levantamento que considerou as seguintes palavras-chave: políticas públicas, políticas do ensino superior, educação a distância, política pública para EaD, capacidade do Estado. Tivemos acesso a 434 resumos, dos quais apenas 17 transitam pela proposta deste projeto de tese ou que poderiam contribuir para o levantamento e aprofundamento bibliográfico do tema. A maioria desses resumos aborda aspectos pedagógicos da educação a distância e os que tratam de aspectos políticos EaD são, em sua quase totalidade, voltados para estudos de caso único, focando aspectos específicos.

Isso fez com que a proposta inicial deste projeto de tese fosse repensada, pelos seguintes motivos: para contemplar as linhas de pesquisa do programa de doutorado, pois foram encontradas pesquisas sobre a UAB isoladamente e sobre instituições de ensino superior públicas e privadas, mas nenhuma que trouxesse uma visão mais macro da política pública de EaD, da atuação dos órgãos do Estado que lidam com a gestão macro da educação superior (seja ela a distância ou presencial) nem sobre a capacidade do Estado na EaD. Assim, esta pesquisa apresenta-se com o ineditismo, da qual não se encontra nem nos sites de instituições exteriores nem no da CAPES, contribuindo com o tema.

Existem muitas pesquisas sobre EaD (417), mas poucas voltadas para as políticas de EaD (17) e nenhuma que considere a política macro e de forma empírica:

- a) Análise da importância dos polos no modelo semipresencial de EAD a partir da trajetória do polo de Três Rios - CEDERJ/UAB;

- b) Políticas públicas para o ensino superior a distância e implementação do sistema Universidade Aberta do Brasil no Estado do Paraná;
- c) Proposta de indicadores de desempenho para cursos de pós-graduação lato sensu modalidade a distância;
- d) A universidade aberta do Brasil no CEFET/PA: um estudo de caso sobre os fatores que dificultam e/ou facilitam o processo de implantação;
- e) Estudo de parâmetros para a avaliação de cursos a distância (EaD);
- f) Educação a distância: criação de um sistema de avaliação exclusivo de EaD para o avanço tecnológico e educacional do país;
- g) Curso de pedagogia para os anos iniciais do ensino fundamental na modalidade a distância: pactos e impactos;
- h) Formação de professores na Universidade Aberta do Brasil: discursos que governam;
- i) Avaliação institucional na educação a distância: rompendo fronteiras para a democratização da educação com qualidade;
- j) Perspectivas e contextos na educação a distância: a UNIREDE e o início de seu primeiro percurso;
- k) Gestão legal da educação a distância no Brasil;
- l) Educação a distância e autonomia universitária: políticas públicas e aspectos legais;
- m) As políticas públicas em educação à distancia na formação dos gestores escolares da rede pública do estado do Amapá, na modalidade à distância: um estudo de caso sobre a especificação Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica;
- n) Políticas Públicas de Formação de Professores a distância no Brasil: Licenciatura plena da UFMT como ponto de partida;
- o) O Consórcio CEDERJ e o papel da UENF na promoção da política de formação de professores: educação a distância na perspectiva da inclusão social;
- p) As políticas públicas da educação superior: a educação a distância nos governos FHC e Lula (1995-2006);
- q) Universidade Aberta do Brasil: implementação e previsões.

Ao retomar algumas conclusões da análise das pesquisas, consideramos relevantes para o trabalho alguns apontamentos: entre as 17 que estudam a política de EaD, 13 são

voltadas para estudos de caso ou possuem objeto específico, e por isso foram desconsideradas nesta proposta de tese. Restaram quatro pesquisas que contribuíram com alguns dados ou informações secundárias para a tese, principalmente com relação à revisão documental da legislação da EaD no Brasil:

- Universidade Aberta do Brasil: implementação e previsões. (CRUZ, 2007). Esta pesquisa sobre a UAB, implementação e previsões, apesar de ser de 2007 e já terem ocorrido várias mudanças, contribui para a análise do projeto piloto e do primeiro edital UAB como dados secundários desta proposta de pesquisa.
- As políticas públicas da educação superior: a educação a distância nos governos FHC e Lula (1995-2006). (GUASTI, 2009). Esta pesquisa sobre a EaD nos governos FHC e Lula, traz aspectos relevantes sobre as continuidades na mudança do governo, o que poderá auxiliar a análise da formulação da política de EaD nesta pesquisa.
- Educação a distância e autonomia universitária: políticas públicas e aspectos legais. (ALMEIDA, 2008). Faz uma revisão bibliográfica e documental, e analisa a política educacional, com ênfase na EaD, no período de 1996 a 2007. Foram observados nesse estudo o contexto histórico da EaD, o papel do Estado e a influência dos organismos internacionais nesse processo.
- Gestão legal da educação a distância no Brasil. (ARAÚJO JÚNIOR, 2009). Faz uma análise da legislação do ensino a distância de 1996 a 2008. Essa dissertação mostra que existem trabalhos a respeito da gestão legal da EaD, não precisando, portanto, ser o foco da minha proposta.

ANPEd

No site da ANPEd foram pesquisados artigos publicados nas reuniões anuais da Associação, no período disponível no site, ou seja, de 2000 a 2011, nos GTs de Estado e Política Educacional (GT 05) e Política de Educação Superior (GT 11). Procuramos os temas voltados ao Estado, à política pública do ensino superior e à política pública de EaD.

ANO	GT 05	GT 11
2000	a) Autora: PERONI, Vera Maria Vidal Título: O Estado Brasileiro e a política educacional dos anos 90 O objetivo do artigo é verificar o modo como estão materializados na política educacional as redefinições do papel do Estado nos anos 90, sem ter associação com a sua capacidade.	Nada Consta

2001	Nada Consta	Nada Consta
2002	Nada Consta	Nada Consta
2003	Nada Consta	<p>a) Autor: GOMES, Alfredo Macedo Título: Relação governo e educação superior nas décadas de 1980 e 1990: um olhar comparativo O objetivo do artigo é compreender como os governos nacionais conduziram e implementaram mudanças nos sistemas nacionais de ensino superior.</p> <p>b) Autora: Stella Cecília Duarte Segenreich Título: Educação Superior a Distância: políticas públicas e realidades institucionais Foi o primeiro artigo a trazer a temática, mas não possui o link de acesso ao texto e não foi encontrado na Internet.</p>
2004	<p>a) Autora: GONÇALVES, Nadia Gaiofatto Título: A produção acadêmica brasileira sobre a relação Estado e educação (1971-2000): temas, críticas e expectativas O tema remete, mais especificamente, ao papel e atuação do Estado em relação às políticas educacionais relativos à educação básica e à sua aplicação e efetividade.</p>	<p>a) Autora: CARVALHO, Cristina Helena Almeida de Título: Agenda neoliberal e a política pública para o ensino superior nos anos 90. O objetivo é entender o processo decisório como produto da ação desigual dos atores, à luz das questões da agenda neoliberal, cujos resultados se manifestam por meio das alterações no quadro legislativo e nos mecanismos de incentivo e financiamento do ensino superior.</p> <p>b) Autora: LIMA, Kátia Regina de Souza Título: Reforma da educação superior do Governo Lula e EaD: democratização ou subordinação das instituições de ensino superior à ordem do capital? Objetivo: analisar alguns elementos políticos centrais do debate sobre a proposta do Governo Lula da Silva de utilização da educação a distância como estratégia de “democratização” do acesso às instituições públicas de ensino superior.</p>
2005	<p>a) Autor: HYPOLITO, Álvaro Moreira Título: Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão escolar O objetivo é demonstrar a tendência de reorganização do estado e suas implicações para o sistema educacional, tendo como foco as visões conservadoras que têm tido sucesso na imposição de suas políticas nas últimas décadas.</p>	Não consta
2006	<p>a) Autora: OLIVEIRA, Rosimar de Fátima Título: O papel do poder legislativo na formulação das políticas educacionais Objetivo: analisar o papel que o Congresso Nacional tem exercido na formulação das políticas educacionais recentes, abordando o seu desempenho institucional na tramitação das matérias sobre educação.</p>	<p>a) Autora: SEGENREICH, Stella Cecília Duarte Título: Desafios da EaD ao sistema de educação superior: o triplo papel da avaliação Objetivo: Delinear, inicialmente, os principais traços da “explosão” da EaD na Educação Superior Brasileira, nos últimos três anos, mapear as questões controversas que estão em pauta nos dados levantados e nas discussões em torno dos documentos legais já aprovados ou em vias de aprovação.</p> <p>b) Autora: OTRANTO, Celia Regina Título: a reforma da educação superior do</p>

		<p>Governo Lula: da inspiração à implantação O artigo reflete sobre os encaminhamentos do Governo frente as políticas do ensino superior a partir do Grupo de Trabalho Interministerial de 2003.</p>
2007	Não consta	Não consta
2008	<p>a) Autora: TRÓPIA, Patrícia Vieira Título: O ensino superior em disputa: apoio e alianças de classe à política para o ensino superior no Governo Lula O objetivo deste trabalho é analisar a política para o ensino superior no governo Lula (2002-2007) como resultante de um processo político de alianças e embates de classes e frações de classes no Brasil, na atual fase do capitalismo neoliberal.</p>	<p>a) Autora: GARCIA, Dirce Maria Falcone Título: Educação a distância, tecnologias e competências no cenário da expansão do ensino superior: pontuando relações, discutindo fragilidades Este trabalho aborda desdobramentos da política educacional, em curso nas últimas décadas no Brasil, relacionados ao processo de expansão do ensino superior e seus fundamentos. b) Autor: GIOLO, Jaime Título: A EaD e a formação de professores O presente texto aborda essa temática, em três momentos distintos: começa pela apresentação sintética da legislação; em seguida, descreve o panorama da educação superior (graduação) a distância, na sua curta trajetória histórica, com base nos dados fornecidos pelo Censo da Educação Superior do INEP, buscando, inclusive, situar as políticas de estado nesse processo; finalmente, aponta o dilema que a EaD está criando para a atividade de formação docente, especialmente para os cursos presenciais.</p>
2009	Não consta	<p>a) Autora: SEGENREICH, Stella Cecília Duarte Título: Desvelando e explorando brechas das políticas públicas em relação à inserção da EaD no ensino superior Neste estudo, o objetivo é verificar até que ponto a proposta do ProUni, associada à EaD, promove uma democratização real do ensino superior ou se constitui em mais um mecanismo de inclusão excludente dos estudantes. b) Autora: OLIVEIRA, Daniela Motta de Título: Educação a distância e formação de professores em nível superior no Brasil. O objetivo do artigo é refletir a política educacional do Governo Lula, por meio da UAB, da Nova Capes e formação de professores c) Autores: GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. Título: A expansão da educação superior no Brasil contemporâneo: questões para o debate O artigo objetiva analisar a problemática da expansão do ensino superior no Brasil. d) Autores: DANTAS, Éder; SOUSA JÚNIOR, Luiz de Título: Na contracorrente: a política do</p>

		Governo Lula para a educação superior Objetivo: Analisar o caráter ambivalente do governo Lula entre a manutenção da concepção gerencialista e a tendência de crescimento e expansão dos aportes públicos.
2010	Não consta	Não consta
2011	a) Autora: LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando Título: Estado, gerencialismo e políticas educacionais: construindo um referencial teórico de análise O objetivo desse trabalho é construir um referencial teórico para analisar os atuais processos de reestruturação do Estado e as consequências dessa reestruturação para as políticas educacionais.	a) Autora: SEGENREICH, Stella Cecília Duarte Título: EaD no sistema de educação superior: questões para a agenda 2011-2020 Objetivo: O plano deste trabalho parte de uma apresentação do modelo de Kingdon, seguida de uma descrição dos dois momentos de formulação de políticas públicas, nelas incluída a EaD.

Ao analisar as produções e suas relações com o tema, o GT 05 não apresenta nenhuma produção relacionada com a EaD, e sim com o Estado e a política educacional como um todo. No GT 11 presenciamos 8 artigos publicados com o tema da EaD no ensino superior. Podemos verificar que existe uma predominância de artigos sobre as políticas do ensino superior, em detrimento daquelas focadas na EaD, com atenção para análises do ensino superior no Governo Lula. As publicações que envolvem as políticas de EaD tratam das políticas públicas de EaD no ensino superior, da EaD no governo Lula, EaD e avaliação, EaD e formação de professores, e, a agenda para os próximos anos relacionadas com a EaD. Nos anos de 2001, 2002, 2007 e 2010 não foram apresentados artigos com as temáticas pesquisadas.

Biblioteca Felipe Herrera (*site do BID*)

O banco de teses do BID está catalogado por países, mas não é objetivo aqui descrevermos as pesquisas encontradas fora do Brasil, mas apenas listá-las, para demonstrar que nenhuma delas condiz com esta proposta de investigação científica:

México: no banco de teses do país existem 4.129 teses, entre elas 15 sobre a EaD, mas nenhuma voltada para o estudo das políticas públicas educacionais.

Peru: o banco possui teses de oito universidades. Foram encontradas 64 teses sobre educação a distância, sendo que apenas duas tratam de aspectos vinculados à política educacional no país, sem aprofundamento ou relação com esta proposta de pesquisa.

Portugal: foram encontradas 898 teses e dissertações, e sobre a política de EaD existem algumas pesquisas que relacionam Brasil e Portugal, mas todas voltadas para aspectos específicos, como políticas e práticas do ensino superior nos dois países. Também

constam do banco de dados estudos sobre tecnologias para a educação a distância, aspectos pedagógicos da educação a distância e sobre a política pública de EaD, sendo que nenhum deles possui relação com a proposta desta pesquisa.

Argentina: foram encontradas 88 teses, sendo que apenas duas abordam as políticas de EaD, mas que não mantêm relação com a proposta desta pesquisa.

Verificamos, novamente, a predominância de pesquisas de cunho pedagógico ou de temas específicos que envolvam a EaD, e não dos aspectos de sua gestão maior, em nível de Governo ou Estado.

Publicações sobre o estado da arte no campo da pesquisa

Para realizar esse tópico, realizamos o levantamento do estado da arte da pesquisa em políticas públicas educacionais e em EaD.

Considerando as pesquisas bibliográficas sobre o estado da arte das políticas públicas educacionais no Brasil, a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e o MEC lançaram o livro *O estado da arte das políticas educacionais no Brasil* (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011), em que se afirma que, no campo da EaD, as necessidades de estudos futuros devem-se à falta de dados disponíveis sobre matrículas e seu fluxo na UAB, à ausência de análise do comportamento do alunado e das características dos professores cursistas e à inexistência de dados da eficácia das ações do governo federal. Este último tópico justifica, mais uma vez, a necessidade de se estudar a política de EaD no Brasil de uma forma mais ampla, analisando a arquitetura institucional dos órgãos do Governo.

Rodrigues e Mota (2009), ao realizarem uma análise sobre a comunicação científica em EaD, concluem que, por ser um tema relativamente novo no Brasil, a educação a distância ainda não é uma área de pesquisa acadêmica consolidada. Para as autoras, os trabalhos publicados ainda não permitem identificar linhas claras de investigação, pois os resultados são de difícil generalização, mas ressaltam que isso também ocorre em nível internacional. Rodrigues e Mota (2009) mostram também que faltam periódicos especializados na área (só constam dois títulos na lista Qualis da CAPES), ou seja, existe uma escassez de canal formal para a disseminação de pesquisas sobre o assunto, além de haver uma dispersão dos artigos em vários títulos desvinculados do tema e uma diversidade das áreas do conhecimento dos pesquisadores que publicam sobre EaD. Os autores acentuam que a consolidação científica na área da EaD pode ser classificada “como de baixo grau de institucionalização social no

Brasil” (p. 22). A falta de solidez do campo, a comunicação insuficiente, a carência de periódicos específicos e o pouco reconhecimento da área demandam, portanto, esforços adicionais para o avanço de estudos sobre EaD (RODRIGUES; MOTA, 2009).

Outra publicação na área é o livro *Educação a Distância: o estado da arte*, volumes 1 e 2, organizados por Litto e Formiga (2009; 2012). O que mais chama a atenção nessa publicação, em ambos os volumes, é a quantidade de Capítulos e seu conteúdo. O volume 1 (2009) possui nove partes, totalizando 61 Capítulos. As partes são divididas por assuntos: aspectos culturais e históricos da EaD, tecnológicos, pedagógicos e andragógicos, de suporte ao aluno e avaliação, aplicações na educação formal, na educação não formal, aspectos da operação da EaD, tendências recentes e futuras.

Ao analisar os Capítulos desse volume podemos ver que o foco está na apresentação da história, na realidade e nas possibilidades da EaD, principalmente em seus aspectos estruturais, operacionais, pedagógicos, com estudos de caso e relatos de experiência. Apenas um artigo explora com mais profundidade a legislação da EaD, mas não a contempla como análise de política pública. Essa publicação demonstra, novamente, a necessidade de estudos que aprofundem os aspectos mais macros da EaD, dentre eles sua política, sua trajetória política e constituição política, corroborando com a proposta deste projeto de poder contribuir com essa área.

O volume 2 (2012) continua tendo como foco aspectos tecnológicos, pedagógicos e operacionais da EaD. É dividido em 9 partes, totalizando 48 artigos. Apenas uma parte, intitulada *Aspectos históricos e culturas na educação a distância* traz somente um artigo, que se relaciona com esta tese, pois aborda aspectos históricos da EaD, contudo, sem abordar com profundidade os aspectos políticos.

Dois artigos do volume 2 trouxeram reflexões sobre as publicações na EaD e que merecem destaque. Barraviera, Ferreira Júnior e Ferreira (2012) pontuam que a pesquisa sobre EaD tem sido objeto de crítica porque existe um grande volume de informações, só que de pouco valor, a maioria realizada de forma amadora, não sistemática, com base em investigações mal concebidas. Baseados numa pesquisa internacional, os autores descreveram 3 (três) metaníveis de predominância de pesquisa em EaD: macro (sistemas de EaD e as suas teorias), intermediário (gestão, organização e tecnologias disponíveis) e micro (ensino e aprendizagem na EaD). Essa pesquisa internacional “revelou forte desequilíbrio de áreas de investigação abrangidas nas publicações” (BARRAVIEIRA, FERREIRA JÚNIOR, FERREIRA, 2012, p. 406), demonstrando que existem áreas negligenciadas ou pouco exploradas, como a área das políticas públicas e EaD.

Silva e Bertencello (2012), em pesquisas realizadas no Scielo (publicação eletrônica cooperativa de periódicos científicos na Internet), no Scholar Google (ferramenta de pesquisa do Google de artigos científicos e acadêmicos), no Scopus (base de resumo e referências bibliográficas internacionais), no Latindex (sistema de informação regional por revistas científicas publicadas em países da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal) e no banco de teses e dissertações da Capes, constataram que há uma prevalência de pesquisas referentes ao design instrucional e à gestão e organização da EaD, em detrimento de áreas como políticas públicas, globalização, inovação, custos e benefícios, demonstrando que há muito a se investigar, sem reproduzir os mesmos temas ou escopos.

Ao ler o artigo de Silva e Bertencello (2012), o que mais chama a atenção é que, ao analisar as áreas e tendências na pesquisa em EaD⁸⁵, nem no nível macro nem no meso são citadas como subáreas as políticas públicas de EaD, mostrando o quanto se faz importante o desenvolvimento de pesquisas na área, enaltecendo, mais uma vez, a importância dessa pesquisa. Ressalta-se que as subáreas descritas e analisadas por eles são, em nível macro, o acesso, a equidade e a ética, a globalização da educação e o aspecto transcultural, o sistema de EaD e as instituições, teorias e modelos, métodos de pesquisa em EaD; em nível meso, a gestão e a organização, os custos e benefícios, a tecnologia educacional, a inovação e a mudança, o desenvolvimento profissional e de apoio das IES, os serviços de apoio ao aprendiz, a garantia de qualidade; e em nível micro, o design instrucional, a interação e a comunicação, as características do aluno.

Outra publicação relevante e que contribuiu para a definição do objeto de estudo deste projeto de tese foi o artigo de Dourado e Santos (2011), em que discutem o contexto atual da EaD na perspectiva de sua avaliação e do novo Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, em tramitação no Congresso Nacional. Os autores afirmam que, na última década, o papel da EaD mereceu destaque nos seus processos formativos e nas políticas que a devem nortear. Um dos fatos mencionados foi a sua expansão de forma acelerada, sem que houvesse a avaliação e o acompanhamento necessários para garantir as condições de oferta com qualidade. Esse dado também fortaleceu a opção manifesta neste projeto de pesquisa de fazer uma análise do processo de formulação e implementação da política de EaD no Brasil na perspectiva dos atores dos órgãos de governo e atores dos órgãos colegiados, comparando-a com a política pública formulada. A análise sobre a atuação de cada órgão no processo de

⁸⁵ Classificadas com base no título, no resumo e nas palavras-chave, no período de 2009.

implementação atual da EaD irá contribuir para a reflexão sobre a capacidade do Estado na área.

Arquitetura Institucional: levantamento bibliográfico e delimitação conceitual

O conceito utilizado nesta pesquisa para “arquitetura institucional” foi construído com base no referencial teórico abordado nos Capítulos 1 e 2 (capacidade do Estado, institucionalismo e políticas públicas), bem como mediante o levantamento bibliográfico acerca do tema.

No levantamento bibliográfico, tanto nacional quanto internacional, é usualmente utilizado o termo desenho institucional, ou *institutional design*, além de *institutional architecture* para publicações internacionais. Apresentamos, inicialmente, como é tratada e utilizada a arquitetura institucional no levantamento bibliográfico para posteriormente defender o conceito utilizado e construído para esta pesquisa. Com isso, foi possível delimitar a diferença entre desenho institucional e arquitetura institucional, justificando a opção pelo termo arquitetura institucional.

Meyer (2010) demonstra que tem havido um aumento do interesse em *institutional design*, mas com considerável ambiguidade no modo como se entende esse termo. Assim como Weimer (1995) e Petit (1996), ele critica o seu uso de forma abrangente, pois ficaria difícil distingui-lo de conceitos já estabelecidos, como mudança social ou elaboração de políticas. Defende, então, que *institutional design* é a forma com que administradores, gestores ou governantes alteram regras em situações sociais (considerado como o jogo), afirmando ainda que os jogadores autointeressados consideram por bem cooperar com o jogo, ou seja, com as alterações estabelecidas. Essa definição envolve uma série de atividades que se concentram em ambientes estratégicos de interação.

Também Weimer (1995) e Petit (1996) relacionam o conceito com a interação dos envolvidos, assim como seu comportamento. Weimer (1995) considera *institutional design* a criação de conjuntos relativamente estáveis de regras e incentivos inter-relacionados, que constituem procedimentos coerentes destinados a alcançar metas substantivas. Esse conjunto de regras coordena ou restringe o comportamento dos indivíduos em interações sociais e afetam o comportamento dos indivíduos.

Petit (1996), por sua vez, relaciona o conceito de *institutional design* com as estruturas constitucionais que influenciam a organização de determinado órgão, parlamento ou tribunal. Para isso, o autor apresenta três pressupostos que estão vinculados com o projeto do

institutional design e possuem relação com o comportamento. O primeiro deles é o comportamento das pessoas em sociedade, pois o comportamento individual, como agente dos órgãos sociais, e o seu comportamento em capacidades de oficiais são sensíveis às oportunidades e incentivos disponíveis para eles, como resultado da sua posição social. O segundo está vinculado ao fato de que as oportunidades e incentivos associados à posição social podem ser variados, ou seja, podem ser concebidos institucionalmente, com efeitos imediatos ao comportamento agregado das pessoas, tornando-se relevante como fator para o que as pessoas fazem. O terceiro implica que existem alguns critérios aceitos de avaliação para determinar padrões de comportamento, pois uns são mais desejáveis, variando as oportunidades ou incentivos de agentes relevantes, projetando institucionalmente ações para que os padrões se estabeleçam.

No Brasil, algumas pesquisas e publicações trazem também a construção do conceito ou uso do termo desenho institucional. Luchmann (2008) analisa as características do formato institucional dos conselhos gestores de políticas públicas, considerando as experiências participativas e suas possibilidades. Para a autora, o desenho institucional caracteriza-se por um conjunto de regras utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como a informação é estruturada e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas.

Silva (2009) analisa o desenho institucional das instituições regulatórias do Brasil com vistas a compreender os incentivos sobre os atores políticos para interferir politicamente na regulação e nos mecanismos de independência das instituições regulatórias frente ao governo. Por seu turno, Marques (2010) faz um estudo sobre a relação da participação política e o desenho institucional. Para o autor, desenho institucional é a forma pela qual são configuradas as instituições políticas do Estado em determinado regime de Governo, num jogo intrincado de relações entre agentes políticos de diferentes naturezas, de conjuntos diversos de fenômenos a reverberarem sobre as práticas políticas.

Já o termo *institutional architecture* tem sido utilizado em publicações internacionais. Krug e Hendrichke (2008) fizeram uma pesquisa sobre a arquitetura institucional da China, aplicando o termo para denotar o quadro institucional que engloba a ordem espontânea de incentivos definidos politicamente e suas limitações, a fim de evitar confusão com a definição convencional legalista de estruturas institucionais que enfatiza a legislação nacional e os direitos de propriedade. Em um ambiente de transformação econômica e mudança institucional, essa arquitetura institucional não pode ser estática. O uso conceitual da arquitetura institucional impulsiona uma agenda de pesquisa complementar, que reconhece a

coexistência de instituições formais e informais, e processos dinâmicos subjacentes à mudança institucional.

Algumas outras pesquisas abordam a arquitetura institucional em aspectos e países variados, sem tratar diretamente do conceito que a envolve, mas descortinando a área específica de que trata considerando aspectos das instituições, da política e da liderança política: Aggarwal e Koo (2008) abordam a arquitetura institucional da Ásia com relação às estruturas de comércio geral, financeiro e de relações com segurança; Copp (2006) faz uma avaliação da arquitetura institucional da governança corporativa do Reino Unido; Meyers (2007) estuda a arquitetura institucional da política de combate à pobreza nos Estados Unidos e Grimm (2010) estuda a arquitetura institucional de cooperação para o desenvolvimento.

A escolha do tema desta pesquisa foi estudar a capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar as políticas públicas de EaD no ensino superior, por meio de sua arquitetura institucional. A escolha do termo, então, deve-se às próprias características teóricas dos exemplos apresentados, ou seja, o termo arquitetura institucional foi utilizado para tratar da estrutura do objeto de estudo de cada pesquisa.

Mas é importante esclarecer que o conceito de desenho institucional foi descartado, principalmente, em função do papel fundamental que o comportamento tem para compreendê-lo. Não é objetivo desta pesquisa focar o comportamento dos atores entrevistados. Assim, buscamos construir um conceito que tenha relação com o campo pesquisado, ou seja, com a percepção dos atores envolvidos, com o papel das instituições no atual momento da EaD no ensino superior e da organização dos órgãos pesquisados.

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS GESTORES DE ALTO ESCALÃO

I – Organização burocrática e Eficiência:

1. Formação:

2. Formação específica em EaD:

() Não () Sim Qual? _____

3. Vinculação

() Prestação de serviço

() Seleção por edital

() Seleção para o cargo

() Indicação

() Comissionado

() Requisitado/Concursado/efetivo Origem: _____

() Outro: _____

4. Tempo de atuação no cargo: _____ Data de início: _____

5. Atuação – Experiência profissional com a EaD:

8. Qual é o objetivo da sua função desempenhada atualmente? Como ocorrem os processos de tomada de decisão? Quem decide?

9. Quais são os desafios enfrentados no desempenho da sua função?

10. Na função que você desenvolve existe um programa de formação continuada para sua profissionalização? E para a profissionalização dos executores da política de EaD?

11. Na diretoria de que faz parte, especificamente, vocês fazem algum tipo de intercâmbio ou ação com outros países?

12. Quais são os programas ou as ações que vocês criaram e desenvolveram nessa gestão, quais vocês apenas dão continuidade de outra gestão e quais vocês cortaram?

13. Como é o relacionamento da sua direção/coordenação com as IES e os beneficiários das políticas de EaD? Vocês promovem alguma ação direta com eles? Quais? Para quê?

14. Existem mecanismos de escuta da comunidade, seja universitária, científica, seja social, seja dos beneficiários ou executores? Quais? Como acontecem?

II – Coordenação e coerência:

15. A sua diretoria/coordenação desenvolve atividades em colaboração com outra coordenação dentro da Capes, ou do MEC, ou INEP, ou com as instituições de ensino superior, Fóruns, ou outros? Quais são essas ações e como elas acontecem? Quem as estabeleceu? Tem relação de dependência?

16. Quando há colaboração, como os encaminhamentos e decisões são definidos e traçados?

17. Instrumentos de avaliação e resultados:

- Faz uso de outros órgãos? Quais e de que maneira?
 - Construiu na sua gestão novo instrumento de avaliação? De que maneira foi essa construção?
 - Faz uso do relatório da auto-avaliação das IES? De que maneira?
18. Como você avalia o grau de articulação entre os órgãos estatais que fazem parte da regulação de EaD? Dê um exemplo.

III – Formulação das políticas de EaD, Estabilidade e Adaptabilidade:

19. Dentre o aparato que regulamenta a EaD, quais os aspectos dele que dificultam as suas ações e que poderiam ser diferentes? De que maneira tem buscado lidar com estes entraves a fim de contorná-los?
20. Teve algum desafio que foi necessário modificar a rota que estava sendo traçada? Qual? De que maneira?
21. Você acha que a atual política de EaD tem demonstrado uma continuidade ou ruptura ao longo dos governos Lula e Dilma? O que demonstra isso?
22. Na sua visão, o que significou a extinção da SEED e a transferência de suas responsabilidades para a Capes e Seres?
23. Gostaria de complementar com mais alguma informação, crítica ou sugestão sobre a gestão macro pública de EaD?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS MEMBROS DA CONAES

1. Formação:

2. Vinculação

() Prestação de serviço

() Seleção por edital

() Seleção para o cargo

() Indicação

() Comissionado

() Requisitado/Concursado/efetivo Origem: Professor Adjunto UFG

() Outro: _____

3. Tempo de atuação no cargo: Início:

a) Qual é o objetivo da Conaes?

b) Quais são os desafios enfrentados no desempenho dessa função?

c) Para exercer essa função você recebeu alguma capacitação ou formação?

⇒ Como acontecem as reuniões? Como elas funcionam?

⇒ Como os encaminhamentos e decisões são definidos e traçados?

⇒ Dentre o aparato que regulamenta o ensino superior e a Conaes hoje, quais os aspectos dele que dificultam as suas ações e que poderiam ser diferentes? De que maneira buscam lidar com estes entraves a fim de contorná-los?

⇒ Existem mecanismos de escuta da comunidade, seja universitária, científica, seja social, seja dos beneficiários ou executores? Quais? Como acontecem?

⇒ A Conaes desenvolve alguma ação em colaboração com outro órgão do Estado? Qual? De que maneira acontece?

⇒ Nas discussões e tomadas de decisão de vocês existe uma distinção entre o que é planejado e visto para cursos presenciais e a distância?

⇒ Gostaria de complementar com mais alguma informação, crítica ou sugestão sobre a gestão macro pública do ensino superior no Brasil? E sobre a avaliação de cursos superiores a distância?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA AOS MEMBROS DO FÓRUM DE COORDENADORES UAB

1. Formação:

2. Formação específica em EaD:

() Não () Sim Qual? _____

3. Vinculação

() Prestação de serviço

() Seleção por edital

() Seleção para o cargo

() Indicação

() Comissionado

(X) Requisitado/Concursado/efetivo Origem: Professor (a)

() Outro: _____

4. Tempo de atuação no cargo: _____

5. Atuação – Experiência profissional com a EaD:

6 - Quais são os desafios enfrentados no desempenho da função coordenador UAB?

7- Para exercer essa função você recebeu alguma capacitação ou formação do MEC ou Capes? Como os encaminhamentos e decisões do Fórum de Coordenadores UAB são definidos e traçados?
- Você considera que o Fórum tem sido atendido?

8- Dentre o aparato que regulamenta a EaD hoje, quais os aspectos dele que dificultam as suas ações e que poderiam ser diferentes? De que maneira buscam lidar com estes entraves a fim de contorná-los?

9- Como você avalia o grau de articulação e coordenação das ações da EaD pelo MEC e Capes junto às instituições públicas de ensino superior?

10- Gostaria de complementar com mais alguma informação, crítica ou sugestão sobre a gestão macro pública de EaD no Brasil?

APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO



Eu, _____, RG _____, abaixo assinado, concordo em participar do estudo “Da arquitetura institucional de EaD à capacidade do Estado brasileiro: desafios e possibilidades”, como sujeito. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pela pesquisadora Daniela da Costa Britto Pereira Lima sobre a pesquisa e autorizo a audiogravação da entrevista, preservando a minha identidade.

Local e data: _____, _____/_____/2012

Assinatura do entrevistado (a): _____

ANEXO A – RESPOSTA E-SIC COMPOSIÇÃO DE CARGOS INEP

E- SIC: <http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/>
Protocolo n. 23480017788201285

Coordenação-Geral do Enade:

Atribuições principais:

Coordenar, elaborar, realizar, acompanhar e controlar o ENADE, bem como os trabalhos pertinentes às suas Comissões de Curso; Planejar, coordenar e controlar a execução das competências específicas de suas Coordenações; Assessorar no processo de formação das Comissões de Curso do ENADE; Estabelecer cronograma de trabalho para as Comissões de Curso; Definir pauta para as reuniões das Comissões de Curso; Coordenar os trabalhos das Comissões de Curso; Coordenar o processo de avaliação dos resultados do ENADE realizado pelas Comissões de Curso; Definir procedimentos para inscrições no ENADE; Prestar todas as informações relativas ao processo de inscrições; Coordenar processo de recebimento de inscrições; Coordenar o envio das listas de presentes ao ENADE às instituições de ensino superior; Coordenar o controle da aplicação do ENADE; Definir as diretrizes para divulgação dos resultados do ENADE; Coordenar a elaboração dos relatórios de divulgação dos resultados do ENADE.

Composição: 01 Coordenador-Geral (DAS 101.4); 04 Servidores.

Coordenação-Geral de Avaliação dos Cursos de Graduação e Instituições de Ensino Superior:

Atribuições principais:

Coordenar, elaborar, realizar, acompanhar e controlar a avaliação das condições de ensino e a avaliação institucional; Planejar, coordenar e controlar a execução das competências específicas das Coordenações; Elaborar, coordenar e controlar a execução do planejamento específico da área; Coordenar o trabalho das equipes designadas para a normatização e execução das avaliações in loco dos cursos de graduação; Elaborar e divulgar relatórios à SESu/MEC para subsidiar os processos de reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos de graduação; Elaborar, coordenar e controlar a execução do planejamento específico da área; Coordenar o trabalho das equipes designadas para a normatização e execução das avaliações in loco das Instituições de Ensino Superior; Elaborar e divulgar relatórios à SESu/MEC para subsidiar os processos de recredenciamento das Instituições de Ensino Superior.

Composição: 01 Coordenador-Geral (DAS 101.4); 01 Coordenador (DAS 101.3); 01 Assistente (DAS 102.1); 07 Servidores.

Coordenação-Geral de Controle da Qualidade da Educação Superior:

Atribuições principais:

Passou a compor a Diretoria de Avaliação da Educação Superior a partir da edição do Decreto n.º 6.317, de 20 de dezembro de 2007, que alterou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Porém tal Decreto só descreve competências/atribuições em nível de Diretoria.

Composição: 01 Coordenador-Geral (DAS 101.4); 03 Coordenadores (DAS 101.3); 05 Servidores.

Coordenação-Geral de Controle de Qualidade e Tratamento da Informação:

Atribuições principais:

Realizar o controle de qualidade das informações em articulação com as equipes responsáveis pela realização do Censo Escolar da Educação Básica e do Censo da Educação Superior; Planejar, definir, calcular e monitorar os indicadores educacionais produzidos com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica e do Censo da Educação Superior; Sistematizar as informações produzidas com base nos dados do Censo Escolar da Educação Básica e do Censo da Educação Superior com vistas à disseminação com transparência, fidedignidade e documentação; Atuar como representante técnico do INEP nas instâncias da OCDE, UNESCO e MERCOSUL para a discussão, definição e fornecimento de informações estatísticas educacionais que subsidiam o cálculo de indicadores internacionais comparáveis, bem como a realização de pesquisas especiais para levantamento de informações comparáveis internacionalmente.

Composição: 01 Coordenador-Geral (DAS 101.4); 01 Coordenador (DAS 101.3); 15 Servidores.

Coordenação-Geral do Censo da Educação Superior:

Atribuições principais:

Planejar e documentar os procedimentos para realização do Censo da Educação Superior (definições e conceitos de variáveis, preparação dos manuais de treinamento, definição das alterações/melhorias no sistema de coleta, articulação com o Cadastro e-Mec e demais colaboradores e usuários dos dados do Censo); Realizar anualmente o Censo da Educação Superior, em IES públicas e privadas, promovendo a articulação com os responsáveis nas IES pelas informações (pesquisadores institucionais e técnicos de informática), prestando orientações quanto aos procedimentos para o preenchimento online e de migração de dados e acompanhamento da situação da coleta para cumprimento do cronograma estabelecido;

Proceder análises e crítica de consistência dos dados do Censo da Educação Superior e realizar treinamento da metodologia de coleta e de sistema.

Composição: 01 Coordenador-Geral (DAS 101.4); 01 Coordenador (DAS 101.3); 05 Servidores; 01 Estagiário.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão – INEP
Centro de Informação e Biblioteca em Educação – CIBEC Edifício sede do Ministério da
Educação Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Térreo
CEP: 70.047-900 – Brasília/DF
E-SIC: <http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/>

ANEXO B –RESPOSTA E-SIC PLANO DE CARREIRA MEC

E- SIC: <http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/>
Protocolo n. 23480018175201265.

O Ministério da Educação não possui um plano de carreira específico, os cargos efetivos do quadro do MEC são integrantes do Plano Geral de Cargos do Poder Executivo – PGPE, estruturado pela Lei n. 11.357, de 2006. Assim, as disposições acerca da carreira estão contidas na referida norma. Além da Lei que estrutura a carreira há o Decreto n. 7.133 de 2011 que regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional para fins de pagamento da GDPGE – gratificação específica da carreira, sendo que os critérios específicos estabelecidos no âmbito deste Ministério estão disciplinados na Portaria MEC N. 1.245, de 8 de outubro de 2010. Com relação a concursos públicos, cumpre informar que o Ministério da Educação não realizou concurso para provimento de cargos efetivos nos anos de 2011 e 2012. Seguem anexos os documentos relativos ao PGPE.(três arquivos).

ANEXO C – RESPOSTA E-SIC - ORGANOGRAMA CAPES

E- SIC: <http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/>
Protocolo n. 23480017787201231

- 1) Os dados e o organograma referem-se a situação atual da Diretoria de Educação a Distância – DED/CAPES, com base no novo Estatuto, aprovado pelo Decreto no 7.692, de 2/3/2012, D.O.U. de 6/3/2012 (vigente a partir de 20/3/2012), cujo Regimento Interno ainda não foi publicado;
- 2) Não obstante, foi informado o histórico de Coordenadores-Gerais para o período de 2008 a 2012;
- 3) A título de referência, se comparados o Decreto no 6.316 (estatuto antigo) e o Decreto no 7.692 (estatuto novo), verifica-se a criação de novas Coordenações e a extinção de uma Coordenação-Geral, o que dificulta a padronização e categorização do quantitativo de cargos e postos por Coordenação-Geral para o período ininterrupto de 2008 a 2012; e
- 4) Assim, como o sistema SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, não registra a lotação ou o exercício de terceirizados e consultores em determinada unidade organizacional, torna-se inexecutável a recuperação destas informações.

ANEXO D – RESPOSTA E-SIC PLANO DE CARREIRA CAPES

E- SIC: <http://www.acaoainformacao.gov.br/sistema/>
Protocolo n. 23480018176201218

Prezada Daniela,

A legislação atualizada sobre o Plano de Carreira da Capes e dos demais servidores públicos federais pode ser encontrada no site de legislação da Presidência da República:
<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

Informamos que não houve concurso para provimento de vagas na Capes no ano de 2011 e que a referência à legislação da Carreira da Capes pode ser encontrada no Edital do Concurso Capes 2012: http://www.cespe.unb.br/concursos/capes_12/.

Atenciosamente,
SIC/Capes

ANEXO E – PARCERIA MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES E MEC



Comunicações	
NOME DO PROGRAMA:	Programa Banda Larga nas Escolas
ÁREA TEMÁTICA:	Comunicações
ÓRGÃO/ENTIDADE RESPONSÁVEL:	Ministério das Comunicações
OBJETIVO/FINALIDADE:	
Disponibilizar conexão à banda larga para as escolas urbanas e rurais.	
BANDA LARGA NAS ESCOLAS:	
<p>a. Também deverão ser atendidas, com internet banda larga, de forma gratuita, todas as escolas públicas rurais situadas nas áreas de prestação do serviço até 31 de dezembro de 2015, de acordo com o previsto no Edital de Licitação n.º 004/2012/PVCP/SPV – ANATEL (Edital "Banda Larga Rural e Urbana") localizadas até 30 km de distância do distrito sede dos municípios.</p> <p>b. Escolas urbanas: Projeto que tem por objetivo disponibilizar conexão à internet, em banda larga, a todas as escolas públicas urbanas do País, cadastradas no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP (censo INEP de 2007 a 2025), sem ônus para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.</p> <p>i. De acordo com estimativas do Ministério da Educação, mais de 50 milhões de alunos - 86% dos estudantes brasileiros - serão beneficiados pelo projeto.</p> <p>ii. A gestão do Projeto é feita em conjunto pelo Ministério da Educação (MEC), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério das Comunicações</p>	

Ministério das Comunicações

INSTITUIÇÕES/ENTIDADES ELEGÍVEIS:	
Escolas públicas urbanas e rurais	
AGENTE FINANCEIRO:	
Não se aplica.	
INSTRUMENTO JURÍDICO PARA FORMALIZAÇÃO:	
Não se aplica.	
CONDIÇÕES PARA ADERIR AO PROGRAMA:	
Não se aplica.	
CONTRAPARTIDA:	
Não se aplica.	
CONTATO:	
ÓRGÃO/UNIDADE:	Ministério das Comunicações-Ministério das Comunicações - Secretaria de Telecomunicações
TELEFONE:	(61) 00000000
E-MAIL:	
SITE:	http://www.anatel.gov.br/Portal/exibirPortalNivelDois.do?acao=&codItemCanal=1539&codigoVisao=4&nomeVisao=Cidad;
OBSERVAÇÃO:	

ANEXO F RESPOSTA E-SIC PLANO DE CARREIRA INEP

E- SIC: <http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/>
Protocolo n. 23480018177201254

Prezado(a),

Em atendimento ao seu pedido registrado sob protocolo de n. 23480018177201254, informamos que o Plano de Carreira do Inep e demais documentos relativos a gestão de pessoas no órgão, incluindo informações sobre o último concurso realizado pelo Inep, cujo edital foi publicado em 2007, estão disponíveis em nosso portal no link <http://portal.inep.gov.br/gestao-de-pessoas>.

Esclarecemos que o Inep não realizou concurso público no ano de 2011 e há cerca de um mês foi publicado o novo Edital de 2012 que pode ser acessado em <http://www.ibfc.org.br/concurso/inep-1227/>.

Acrescentamos que as tabelas remuneratórias relativas as carreiras atuais do Inep, assim como informações sobre a legislações vigente são públicas e estão disponíveis no documento “Tabela de Remuneração dos Servidores Públicos Federais”, que pode ser acessado no link http://www.servidor.gov.br/publicacao/tabela_remuneracao/tab_remuneracao/tab_rem_11/tab_56_2011.pdf. Neste documento as carreiras do Inep são apresentadas entre as páginas 336 a 345.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão – INEP
Centro de Informação e Biblioteca em Educação – CIBEC Edifício sede do Ministério da Educação Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Térreo
CEP: 70.047-900 – Brasília/DF
E-SIC: <http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/>

ANEXO G – RESPOSTA E-SIC ORGANOGRAMA MEC

E-SIC: <http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema/>

Protocolo: 23480017793201298

Solicitante: Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Data de abertura: 26/09/2012

Orgão Superior Destinatário: MEC - Ministério da Educação

Orgão Vinculado Destinatário:

Prazo de atendimento: 16/10/2012

Situação: Respondido

Status da Situação: Acesso Concedido (Informações enviadas por e-mail)

Forma de recebimento da resposta: Correspondência eletrônica (e-mail)

Descrição: Solicito a quantidade de funcionários de cada coordenação-geral, funções e vínculos, sem discriminar os nomes de cada um, apenas função e vínculo.

Data da Resposta: 22/10/2012

Prazo Limite para Recurso: 05/11/2012

Tipo Resposta: Parcialmente deferido

Justificativa:

Prezada Daniela,

Informamos que estamos impossibilitados de extrair os dados solicitados, uma vez que dependemos da extração no SIAPE – Sistema Integrado de Administração de Pessoal. Esse sistema está sem permissão de acesso, desde o dia 17 de outubro até a presente data. Assim que for estabelecida a conexão, imediatamente enviaremos os dados solicitados.

ANEXO H – RESPOSTA E-SIC CARGOS E RESPONSÁVEIS CAPES

E-SIC: <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/>

Protocolo: 23480017787201231

Solicitante: Daniela da Costa Britto Pereira Lima

Data de abertura: 26/09/2012

Orgão Superior Destinatário: MEC - Ministério da Educação

Orgão Vinculado Destinatário: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES

Prazo de atendimento: 16/10/2012

Situação: Respondido

Status da Situação: Acesso Concedido (Informações Enviadas por e-mail)

Forma de recebimento da resposta: Correspondência eletrônica (e-mail)

Descrição: Quantidade de pessoas que trabalham ou trabalharam em cada coordenação geral, com suas funções e vínculos, por ano.

Data de resposta: 11/10/2012

Tipo de resposta: Acesso Concedido

Classificação do Tipo de resposta: Informações enviadas por e-mail

Resposta: Prezada Sra. Daniela da Costa Britto Pereira Lima,

Seguem anexos os dados solicitados.

Entretanto, seguem algumas considerações:

- 1) Os dados e o organograma referem-se a situação atual da Diretoria de Educação a Distância – DED/CAPES, com base no novo Estatuto, aprovado pelo Decreto n. 7.692, de 2/3/2012, D.O.U. de 6/3/2012 (vigente a partir de 20/3/2012), cujo Regimento Interno ainda não foi publicado;
- 2) Não obstante, foi informado o histórico de Coordenadores-Gerais para o período de 2008 a 2012;
- 3) A título de referência, se comparados o Decreto n. 6.316 (estatuto antigo) e o Decreto n. 7.692 (estatuto novo), verifica-se a criação de novas Coordenações e a extinção de uma Coordenação-Geral, o que dificulta a padronização e categorização do quantitativo de cargos e postos por Coordenação-Geral para o período ininterrupto de 2008 a 2012; e
- 4) Assim, como o sistema SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos, do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, não registra a lotação ou o exercício de terceirizados e consultores em determinada unidade organizacional, torna-se inexequível a recuperação destas informações.