

Contexto da prática: Análise da política pública educacional de especialização em gestão pública do programa nacional de formação em administração pública

Helena Nascimento da Silva Alves Pontes¹

Emmanuelle Arnaud Almeida²

Resumo: Este artigo propõe analisar o contexto da prática na produção do Programa Nacional de Formação em Administração Pública no Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba. De caráter qualitativo, o estudo contemplou entrevistas semiestruturadas e análise de documentos institucionais. Verificaram-se repercussões importantes relacionadas ao aprendizado organizacional em Educação a Distância adquirido com o programa, constatando-se, porém, a necessidade de que o mesmo se torne política de Estado, a fim de garantir estabilidade e continuidade aos cursos oferecidos.

Palavras-chave: Ciclo de políticas; Pesquisa educacional; Políticas educacionais; Contexto da Prática

Context of practice: Analysis of the public educational public management specialization policy of the national public administration training program

Abstract: This article proposes to analyze the context of practice in the production of the National Program of Training in Public Administration at the Federal Institute of Education Science and Technology of Paraíba. Qualitative, the study included semi-structured interviews and analysis of institutional documents. There were important repercussions related to the organizational learning in Distance Education acquired with the program, however, noting the need for it to become state policy in order to ensure stability and continuity to the courses offered.

Keywords: Policy cycle; Educational research; Educational policies; Context of Practice

Introdução

Uma política pública, em sua essência, busca o enfrentamento, redução ou mesmo a solução de determinado problema público, quer seja na saúde, na educação, no âmbito da gestão pública, no contexto da segurança, ou em qualquer outra área de sua atuação. É por meio das políticas públicas que os governos definem soluções aos problemas da sociedade, o que se torna a razão de sua existência (SECCHI, 2016).

Para cumprir o seu papel de promoção de desenvolvimento econômico e social, a Administração Pública responsabiliza-se por formular e implementar políticas públicas, como é o caso do Programa

Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP, política pública educacional em que Estado

1 Bacharel em Administração pelo IFPB e Pós-Graduanda em Gestão Pública pelo IFPB.

brasileiro vem buscando qualificar gestores públicos.

Utilizando-se da abordagem do ciclo de políticas proposta por Stephen J. Ball e colaboradores, o presente estudo tem como objetivo geral analisar o contexto da prática do PNAP no curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Gestão Pública na modalidade de Educação a Distância, “EaD”, oferecido pela UAB em parceria com o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB. Especificamente, a finalidade deste estudo é evidenciar como esta política foi recebida e implementada no IFPB e averiguar os impactos e consequências vivenciados por meio desta política no âmbito daquela instituição de ensino.

Estudos brasileiros afirmam que a pesquisa de políticas educacionais vem se configurando em nosso país como um campo diferenciado e em busca de consolidação (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011). A abordagem do ciclo de políticas públicas de Ball representa um referencial relevante para avanços na análise deste tipo de política, tendo em vista que permite ao pesquisador investigar criticamente o caminho traçado, seja na sua formulação inicial, como também em sua implementação, resultados e efeitos (MAINARDES, 2006).

A escolha por esta abordagem deu-se, principalmente, pelo fato de que a mesma rompe com a ideia dos modelos de análise de políticas públicas comumente caracterizados por etapas lineares e sequenciais, além de incentivar a análise do sistema social que envolve as políticas públicas educacionais e os processos que as integram, permitindo uma visão mais ampla do contexto (LIMA, SOUZA, LUCE, 2018; REZENDE, BAPTISTA, 2015). Inicialmente, são esclarecidos aspectos sobre a análise de políticas públicas educacionais no Brasil, conceitos centrais da abordagem de ciclo de políticas na perspectiva de Ball e colaboradores, e como é constituído o PNAP, bem como a metodologia de pesquisa, os resultados obtidos e as considerações finais.

Políticas Públicas e Políticas educacionais: em busca de uma interface analítica

A análise de políticas públicas tem como objetivo produzir e reunir informações relevantes, a fim de respaldar o processo de decisão dos gestores públicos no que diz respeito à políticas públicas e, principalmente, fornecer “subsídios informativos para que a política pública seja mais apta a resolver ou mitigar o problema público” (SECCHI, 2016, p.10).

De acordo com Secchi (2016), o processo de avaliação das políticas públicas pode ocorrer antes, durante ou após sua implementação, sendo esta uma das etapas mais difíceis e críticas para os gestores públicos dentro do processo de políticas, pois esta é “a fase em que qualquer deficiência na concepção das políticas ou quaisquer vulnerabilidades relacionadas ao ambiente externo se tornarão visíveis” (WU, 2014, p. 97).

O estudo da fase de implementação permite que se enxerguem possíveis desvios na política pública e problemas públicos com formulação equivocada, bem como objetivos delineados de forma insatisfatória e exagero de otimismo (SECCHI, 2013). Nos últimos anos, “o Brasil vem desenvolvendo diversas políticas sociais no campo educacional através de planos, programas e diretrizes, as quais visam reduzir as desigualdades e ampliar o acesso da população ao princípio da educação como um direito” (OLIVEIRA; COSSIO, 2013, p. 485), carecendo de estudos efetivos que busquem analisar as formas nas quais foram implementadas.

A análise de políticas educacionais no Brasil, por meio de pesquisas acadêmicas, faz-se necessária para que se percebam os avanços, recuos e, principalmente, as possibilidades advindas de sua implementação, permitindo uma melhor percepção dos impactos que estão sendo produzidos com estas políticas públicas

e a manifestação de possíveis contradições durante este processo, contribuindo, assim, para o seu aperfeiçoamento (OLIVEIRA; COSSIO, 2013). Um dos modelos de análise de políticas educacionais que recebeu destaque na pesquisa bibliométrica de Sottani *et al* (2017) foi o ciclo de políticas públicas de Bowe, Ball e Gold (1992), abordagem esta que, segundo eles, considera as especificidades da área educacional, tendo sido, portanto, utilizada nesta pesquisa analítica, sendo mais bem explicitada na próxima seção.

Abordagem do ciclo de políticas públicas, segundo Ball e colaboradores

Estudos apontam que a abordagem do ciclo de políticas públicas formulada na década de 1990 pelo pesquisador Stephen J. Ball e colaboradores é uma das contribuições mais difundidas de modelo para a análise de políticas públicas educacionais (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011). Intitulado como “*policy cycle approach*”, o citado ciclo de abordagem sugere conceitos analíticos que se enquadram muito bem nas políticas públicas educacionais (SOTTANI *et al*, 2017), além de defender que “o processo de formulação de políticas é considerado como um ciclo contínuo, no qual as políticas são formuladas e recriadas” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 157).

De acordo com Sottani *et al* (2017), os pesquisadores Bowe, Ball e Gold conseguiram criar, por meio deste modelo, métodos específicos para que as políticas públicas do campo educacional sejam mais bem analisadas, isso porque sua abordagem permite um estudo minucioso que considera todos os agentes envolvidos no ambiente das instituições educacionais “como fatores determinantes do resultado de uma política aplicada”. (SOTTANI *et al*, 2017, p. 13). Vale salientar que, quando publicada pela primeira vez em 1992, esta abordagem abrangia apenas o contexto de influência, o contexto de produção de texto e o contexto da prática, tendo sido acrescentados, em 1994, o contexto dos resultados/efeitos e o contexto da estratégia política (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 158).

Oliveira e Cóssio (2013) afirmam que, no contexto de influência, ficam evidentes os embates de diferentes grupos, os quais buscam alcançar fins coletivos e individuais. Segundo os autores, é neste momento que diversos mecanismos de convencimento e influência são utilizados pelos grupos, a fim de estimular o desenvolvimento de políticas educacionais. O contexto da estratégia/ação política pertence ao contexto de influência e “aborda a questão das ações que devem ser desenvolvidas para reduzir as desigualdades, os problemas e os imprevistos que emergem com a efetivação das políticas educacionais e seus efeitos na sociedade” (OLIVEIRA; CÓSSIO, 2013, p. 494).

O contexto da produção de texto consiste na legitimação e incorporação das diferentes propostas aos textos políticos, sendo estes escritos “desenvolvidos visando atingir determinados objetivos, e é nesse momento que os diferentes grupos buscam efetivar suas aspirações” (OLIVEIRA; CÓSSIO, 2013, p. 493). Segundo os autores, é no contexto da prática que os sujeitos envolvidos na implementação da política criada geralmente fazem mudanças na direção a ser seguida, segundo suas peculiaridades, sendo determinantes, neste momento, suas vivências, princípios e concepções de vida na forma como irão interpretar, reinterpretar e efetivar as políticas educacionais em questão.

O contexto dos resultados/efeitos é uma extensão do contexto da prática, e, segundo Oliveira e Cóssio (2013), após a efetivação de uma política, é possível que se constatem seus efeitos, algo essencial para que a mesma seja avaliada no que tange à sua eficácia, bem como para auxiliar na decisão de manter tal política e/ou corrigi-la. Os autores afirmam que é nesta parte do ciclo de políticas públicas que os impactos gerados pela política conseguem ser identificados, permitindo o redirecionamento da mesma, ou seja, é a partir da observação minuciosa dos resultados que se poderá aperfeiçoar ou replanejar determinada estratégia política.

Aspectos Metodológicos

Neste estudo, optou-se por tecer comentários mais específicos sobre o contexto da prática da abordagem do ciclo de políticas de Ball e colaboradores, pois é “uma estrutura conceitual que pode ser adaptada à política a ser investigada e aos objetivos da pesquisa, sem se considerar necessariamente os cinco contextos”. (LIMA; SOUZA; LUCE, 2018, p. 5). De abordagem qualitativa, do tipo exploratória, e estratégia de investigação de estudo de caso, a pesquisa buscou compreender as ressignificações feitas pelos atores envolvidos na implementação do Curso de Especialização em Gestão Pública do IFPB.

O Universo da pesquisa contemplou todos os atores envolvidos na gestão do Curso, dos quais, por questões de acessibilidade, selecionou-se não probabilisticamente e por conveniência a amostra composta pelos seguintes sujeitos: o atual e o anterior coordenador do curso; a coordenadora adjunta da UAB no IFPB e o Diretor de Educação a Distância e Projetos Especiais do IFPB.

A pesquisa se deu em duas etapas: a) análise documental dos documentos normativos institucionais do IFPB; Editais e Regulamentos da CAPES relacionados ao PNAP; b) entrevistas semiestruturadas, baseadas em roteiro, avaliadas por meio da técnica de análise de conteúdo na modalidade de categorias temáticas. Nesse caso, as falas dos entrevistados foram sinalizadas pelas seguintes referências: COORD1 – Coordenador Geral do curso anterior; COORD2 – Coordenador Geral do curso atual; ADJUNTA – Coordenadora Adjunta da UAB no IFPB; e, DIRETOR – Diretor de Educação a Distância e Projetos Especiais. A pesquisa de campo obteve autorização formal do órgão público, a Coordenação do curso em estudo, como também os entrevistados autorizaram a pesquisa assinando Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE.

O contexto da prática no Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública no IFPB: contrapontos sobre o contexto do texto

No que se refere ao contexto da prática do Ciclo de Políticas Públicas de Ball e colaboradores, Fanizzi (2016) afirma que podemos associá-lo diretamente à instituição de ensino a qual recebe os textos oficiais – orientações curriculares, materiais didáticos e de apoio – e onde ocorre a prática da política pública, tendo em vista como ela foi pensada dentro do contexto de influência e como foi escrita no contexto da produção de texto.

Tomou-se como categorias de análise a concepção de Rezende e Baptista (2015) de quais seriam os principais elementos de análise no contexto da prática, a saber: as Instituições envolvidas (Ambiente institucional; Situações políticas); as Propostas Políticas (Seleção de problemas; Olhares sobre os problemas; Escolha de soluções; Tomada de decisões) e as Estratégias de ação.

As Instituições Envolvidas

No que diz respeito às Instituições envolvidas na implementação e na gestão da política dentro da perspectiva do Ciclo de políticas públicas de Ball e colaboradores, elas se apresentam como elemento fundamental do contexto da prática, bem como seus discursos, percepções e interpretações sobre os problemas sociais e textos políticos, além das regras ou convenções das mesmas, seus sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais (REZENDE; BAPTISTA, 2015).

O Sistema UAB conta com recursos destinados à oferta de seus cursos e que são de responsabilidade da CAPES, pois, segundo a Coordenadora Adjunta, “O programa paga os professores [...]” (ADJUNTA,

2018, n.p.), sendo a CAPES quem operacionaliza o Sistema UAB, acompanhando, avaliando, orientando, controlando e fiscalizando o andamento dos programas que são colocados em prática pelas Instituições parceiras (BRASIL, 2007). Reconhecido como uma instituição de renome pela oferta de Educação Profissional e Tecnológica no Estado da Paraíba, o IFPB firmou parceria com a CAPES em 2013 por meio do PNAP, mas já vinha investindo na sua estrutura institucional para desenvolver EaD em todos os níveis de ensino em que atua, pois, de acordo com o Diretor de EaD, “No Instituto eu creio que houve um movimento pró EaD que aderiu e que conseguiu fazer com que houvesse o surgimento da EaD de forma mais efetiva” (DIRETOR, 2018, n.p.).

Ainda assim, falas de descrédito ao programa foram ouvidas durante o processo de adesão, segundo o Coordenador anterior, quando afirmou que:

(...) todo o IFPB com quem a gente comentava duas palavras ou duas frases eram enunciadas. Primeira: vocês são loucos! e a segunda frase era: Isso não vai dar certo! (...)a Direção do Campus que não pôs empecilho, apenas perguntou se a gente queria fazer mesmo e se a gente tinha pessoa pra tal. E aí a gente fez (COORD1, 2018, n.p.).

Uma incoerência encontrada no PNAP diz respeito à ideia de que os recursos enviados pela CAPES para as instituições de ensino são suficientes para garantir a implementação do programa PNAP, pois, conforme a Coordenadora Adjunta da UAB no IFPB, “A instituição mantém quase 50% do que é necessário para esses cursos estarem no ar. Quando a CAPES entra achando que está entrando com tudo, não, ela não está entrando com tudo. Se não fosse a estrutura montada pelo Campus eu não tinha condições de ofertar” (ADJUNTA, 2018, n.p.).

Além disso, diversos órgãos do IFPB se envolvem na gerência do curso em estudo, pois, segundo a Diretora Adjunta, “Um curso com fomento de programa ele usa mais da instituição do que do programa [...]” (ADJUNTA, 2018, n.p.), sendo a Diretoria de Educação a Distância e Programas Especiais (DEADPE) o órgão ao qual a Coordenação do Curso se subordina administrativamente (COORD2, 2018). O Coordenador atual do curso afirmou que também se envolvem “A Coordenação da UAB e a Direção de Educação a Distância, que são da Reitoria. Porque o curso academicamente ele é vinculado a UAG, mas administrativamente ele é vinculado à Reitoria” (COORD2, 2018, n.p.).

Quando indagado sobre o papel gerencial da DEADPE na implementação do Curso em estudo, o Diretor de Educação a Distância e Projetos Especiais do IFPB afirmou que seria “[...] supervisionar, ver como está a execução, acompanhar. [...] fomentar as políticas institucionais que permitam a oferta desse curso [...] capacitação de tutores, professores [...]” (DIRETOR, 2018, n.p.). Portanto, a DEADPE tem função de articuladora da EaD, sendo responsável por implementar, coordenar, supervisionar e avaliar a execução de ações e projetos de EaD, além de disponibilizar espaços virtuais para a realização de práticas educativas e auxiliar na sua construção (BRASIL, 2017). Dentro da estrutura da DEADPE, há ainda a Coordenação da UAB, que, conforme informou a sua Coordenadora Adjunta, é responsável pelo gerenciamento dos projetos do sistema UAB no IFPB e é composta por ela e uma Coordenadora Geral, mas a fala da coordenadora adjunta apresenta incoerências no tocante à subordinação deste órgão, pois:

A CAPES enxerga a Coordenação da UAB como um órgão subordinado à ela, mas institucionalmente ela está ligada à Diretoria, ficando as atividades destinadas à operacionalização do curso por conta da coordenação de curso e a execução do Plano de Trabalho sob a responsabilidade da Coordenação da UAB [...] A Coordenação da UAB e a Diretoria atuam então como apoio administrativo e financeiro da execução do curso [...] receber as demandas que a coordenação do curso venha a solicitar de recursos e articular o pagamento (ADJUNTA, 2018, n.p.).

Nesse sentido, cabe destacar que a eficiência da gestão pública requer a existência de clareza na

distribuição de papéis, evidenciando-se, portanto, a necessidade de melhor comunicação entre as Instituições envolvidas para eliminar possíveis sobreposição de funções. No que diz respeito à Coordenação do Curso, a mesma funciona na Unidade Acadêmica Unidade Acadêmica de Gestão e Negócios (UAG) na qual estão lotados todos os professores formadores que atuam na Especialização em Gestão Pública (COORD2, 2018). Segundo o atual coordenador, “o interesse futuro é que depois que estas turmas se as ofertas da CAPES elas acabarem, que a gente internalize esses cursos aqui e deixe sendo oferecido pela UAG” (COORD2, 2018 n.p.), o que converge para o pensamento indutor do MEC, o qual vem reconhecendo o papel importante da EaD na expansão do ensino desde a emissão do Decreto nº 2.494/98, que regulamentou o Art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases nº 9.394/1996 (LDB), incentivando o desenvolvimento e a veiculação da EaD em todos os níveis de ensino.

A Seleção dos alunos do curso fica sob a responsabilidade da Coordenação Permanente de Concursos Públicos – COMPEC, conforme se verificou nos editais de seleção da Oferta (Edital nº 266/2012) e Reoferta (Edital nº 10/2017). O atual Coordenador do curso acrescentou que estes editais contam com sua colaboração e expertise nos “[...] critérios de seleção pra dividir quem é de ciências sociais aplicadas, quem é de ciências humanas, Exatas [...] que é um critério nosso, [...] prazo, local da inscrição, como vai ser, [...]” (COORD2, 2018 n.p.).

Dentro da rede de gestão do curso no IFPB, há também a atuação dos Polos de Apoio Presencial que funcionam em cinco municípios e, de acordo com o Diretor de EaD, têm como entidade mantenedora seu governo municipal (DIRETOR, 2018). Ele acrescentou que: “[...] o Polo tem que ter determinados instrumentos, determinados equipamentos que atendam os alunos [...] e ultimamente em razão da crise financeira, mudança de governo, então tem havido uma descontinuidade em algumas questões como infraestrutura” (DIRETOR, 2018, n.p.).

Observaram-se incoerências nessa fala no tocante à estrutura exigida pela CAPES e aquela que é fornecida pelos Polos, os quais não têm oferecido, muitas vezes, a estrutura acadêmica de apoio pedagógico, tecnológico e administrativo, necessária para as atividades de ensino e aprendizagem do curso. De fato, o Diretor da EaD afirmou que a UAB não tem dado o suporte que dava no início da implementação com relação à infraestrutura dos Polos, acrescentando ainda que “[...] aqueles que dão uma melhor qualidade são menos dependentes da CAPES. [...] aqueles que dão menos suporte acabam sendo mais dependentes da CAPES” (DIRETOR, 2018, n.p.). Dessa forma, faz-se necessário um maior controle da UAB/CAPES com relação à manutenção dos elementos estruturais de qualidade que deveriam estar presentes na estrutura dos Polos, pois eles influenciam de forma decisiva no sucesso das atividades de EaD no âmbito da política do PNAP.

Por meio da análise das Instituições envolvidas, é possível perceber que o ambiente institucional que envolve a execução do PNAP contempla um grande número de atores, tanto de atuação intergovernamental, quanto intragovernamental. Como reflexo dessas interações, decorrem diversas situações políticas, desencadeando algumas tensões da relação entre as partes.

As Propostas Políticas

As Propostas Políticas dentro da perspectiva da prática do ciclo de políticas públicas de Ball e colaboradores dizem respeito à seleção de problemas, aos olhares dos atores envolvidos na implementação e gestão da política pública sobre eles, as escolhas de soluções e a tomada de decisão (REZENDE; BAPTISTA, 2015). Sobre a adoção da EaD no IFPB, o Diretor da EaD afirmou que ela “Tem gerado dificuldades, tem sido um momento de aprendizado porque muitas experiências que vinha do presencial, que vem do presencial, não são aplicáveis à EaD e nós fomos formatados no ensino presencial [...]” (DIRETOR, 2018, n.p.).

O surgimento do PNAP veio colaborar no avanço da EaD no IFPB, e, segundo o atual coordenador, “A própria gestão do IFPB ela tem interesse em programas que venham de editais da CAPES porque vem mais recurso pra gente. Os recursos que vem do Governo Federal eles vem por matrícula, então quanto mais alunos a gente tiver melhor” (COORD2, 2018, n.p.). Além disso, a Coordenadora Adjunta acrescentou, ainda, que: “É muito bom, é uma forma da gente entrar, mas tem muito trabalho institucional [...]” (ADJUNTA, 2018, n.p.). Percebe-se, aqui, que a proposta política que envolve a iniciativa institucional do IFPB contempla o interesse pelo aumento do volume de recursos que recebe da CAPES. Sabe-se, entretanto, que tal aumento acarreta consequências quanto ao trabalho, seja do ponto de vista de sua sobrecarga, seja em termos de sua precarização, conforme discute Cavalcanti (2016)³.

Para que o curso possa receber os recursos advindos da CAPES, é necessária a elaboração do Plano de Trabalho e Termo de Referência (ADJUNTA, 2018). Sobre esses documentos, a Coordenadora Adjunta da UAB acrescentou: “[...] tem muitos termos técnicos, as rubricas só podem ser de custeio, então assim tem limitações. É um documento que tem um formato geral, [...] mas ali dentro você fica livre” (ADJUNTA, 2018, n.p.).

Cabe ressaltar que o PNAP prevê que o IFPB possa interiorizar, por meio dos Polos, a oferta de cursos em municípios onde não há um *campus*, possibilitando o desenvolvimento regional dessas localidades, pois esses “São cursos que a gente consegue realmente entrar mais no Estado [...]” (ADJUNTA, 2018, n.p.). Além disso, segundo o Diretor da Ead no IFPB, “[...] oferecer estes cursos potencializa que a gente tenha uma modernização da Administração Pública de maneira geral”. (DIRETOR, 2018, n.p.). Tais falas refletem o entendimento dos gestores públicos sobre a necessidade de compreender as especificidades locais, ao tempo em que aponta para uma possível tomada de decisão coerente com a necessidade de aprimorar a capacidade técnica dos municípios no tocante aos mecanismos da gestão pública.

De acordo com o coordenador anterior do curso, a UAG sempre vislumbrou a inserção de novos cursos na área de gestão e negócios, sendo o edital que viria a concretizar a primeira oferta do curso, a oportunidade de expansão de que precisavam. Segundo ele:

“[...] todos com quem a gente conversou, como uma espécie de convite para integrar o projeto, todos aceitaram. Estamos dentro, vamos fazer, tá na hora de expandir! Esse foi o pensamento da UAG para este projeto, que não é diferente dos outros pensamentos da UAG para outros projetos” (COORD1, 2018, n.p.).

Quando questionado sobre de quem, no IFPB, geralmente parte o interesse em aderir aos editais do PNAP, o Diretor da EaD afirmou que “O interesse parte da Unidade que, em geral um professor, um pequeno grupo de professores, abraça a ideia, precisa desse capitão que vá lá e abrace o projeto” (DIRETOR, 2018, n.p.). Esta necessidade de articulação interna foi confirmada pela Coordenadora Adjunta ao afirmar que “Quando o Edital da CAPES é publicado, os atores sociais se articulam, conhecem o edital, se organizam e submetem as propostas, torcendo pelo resultado positivo” (ADJUNTA, 2018, n.p.).

Pesquisadores constataram que, apesar de os editais de adesão da CAPES serem públicos e as Instituições de Ensino poderem enviar uma única proposta institucional, internamente, a maioria das IPES conta com a iniciativa, por adesão voluntária, de seus departamentos institucionais (ORTH; OTTE; RIBEIRO, 2014). De fato, a iniciativa interna dos professores da UAG e seu envolvimento com o projeto foram apontados pela Coordenadora Adjunta e pelo Diretor da EaD como algo essencial para o PNAP materializar-se no IFPB. Sendo assim, esses relatos confirmam, no quesito de Propostas Políticas do ciclo de Ball e colaboradores, que a decisão da propositura do curso exigiu olhar estratégico e compromisso dos atores envolvidos na implementação e gestão da política pública do PNAP no IFPB.

3 A autora discute as implicações do fomento à educação a distância, abordando as contradições existentes na relação com a prática do ensino, especificando, dentre outros aspectos, a precarização do trabalho docente.

De acordo com o resultado do processo de adesão ao Edital nº 75/2014, constatou-se que a propositura de reoferta foi deferida para se iniciar no mês de agosto do ano de 2015, porém, segundo a Coordenadora Adjunta, “Nessa oferta não veio financiamento. De 2014, o financiamento veio o ano passado quando a gente começou [...]. Então é uma turma na qual o IFPB submeteu um proposta ao Edital 75/2014, ou seja, três anos de defasagem” (ADJUNTA, 2018, n.p.). Este procedimento foi coerente com o que o edital já estabelecia: caso ocorressem atrasos decorrentes do processo de fomento, havia a possibilidade de postergação do início da execução das propostas (BRASIL, 2014). Embora isso estivesse previsto, é necessário destacar que tal atraso traz prejuízos para a gestão educacional, fragilizando as relações de confiança entre as Instituições, bem como a eficiência da gestão pública.

Segundo a Coordenadora Adjunta, o processo seletivo dos alunos e o início das aulas da reoferta do curso só se deu no ano de 2017, após a CAPES informar que estava com os recursos disponíveis para seu fomento, acrescentando, ainda, que foi preciso elaborar e enviar um plano de trabalho, além de acelerar todo o processo: “[...] pra fazer as seleções, pra cadastrar os alunos nos sistemas, inclusive tem que cadastrar no sistema do Instituto, tem que cadastrar no da CAPES, pronto. Na hora que sobe o aluno ela manda o dinheiro”. (ADJUNTA, 2018, n.p.).

Confirmou-se uma certa pressão da CAPES por prazos, quando a Coordenadora Adjunta informou que, além do atraso do fomento, houve um atraso no processo seletivo dos alunos da reoferta, o que resultou em cobrança por parte da CAPES no tocante ao cumprimento dos prazos, acrescentando que: “[...] o ofício da CAPES veio [...] dizendo que dissesse a data limite máximo pra começar. [...]. Quando a gente declara uma data de início eles cobram: [...] cadê o aluno que você disse que começava tal dia?” (ADJUNTA, 2018, n.p.).

Segundo o atual coordenador, ocorreram mudanças no processo seletivo dos alunos na reoferta com relação ao público-alvo, disponibilizando grande parcela das vagas para graduados na área de Ciências Sociais Aplicadas e Engenharias. Segundo o Coordenador anterior, na primeira oferta, “[...] administradores poucos entraram, economistas poucos entraram, contadores poucos, de ciências jurídicas poucos. [...] entraram muitos das Ciências da Educação, muitos de Letras, muitos da área da Saúde” (COORD1, 2018, n.p.).

Esta dicotomia elevada entre as áreas de formação dos selecionados foi diagnosticada pelo Coordenador anterior como a razão do alto índice de evasão na oferta, mas, segundo o atual coordenador, esta incoerência na implementação do curso foi claramente reduzida na reoferta por meio do novo critério de seleção incorporado.

As instituições envolvidas na implantação de políticas podem possuir problemas internos que dificultam a sua operacionalização, como o desconhecimento e a falta de capacitação em EaD das pessoas envolvidas (ORTH; OTTE; RIBEIRO, 2014). Segundo o antigo Coordenador, o curso em estudo foi um dos primeiros cursos superiores EaD do IFPB, e grande parte dos docentes formadores envolvidos nele não possuíam experiência anterior de ensino EaD, nem vivência com Ambiente Virtual de Aprendizagem – AVA, muito menos com a produção de sequência de material adequada para EaD, o que exigiu da instituição a realização de capacitação dos professores para atuarem na especialização.

Ele acrescentou, ainda, que “Houve um treinamento promovido pelo próprio instituto com pessoas que tinham mais experiência [...] depois do projeto já aprovado, que o dinheiro chegou e que a Diretoria acreditou que a gente era mesmo capaz de fazer, abriu as portas para o treinamento” (COORD1, 2018, n.p.).

Esta dificuldade vivenciada no contexto da prática da oferta de 2013 do curso foi, então, causada por desconhecimento da prática de ensino a distância, haja vista que a experiência integral de ensino dos professores era na modalidade presencial, segundo o Coordenador anterior, o qual relatou também que “um treinamento [...] não vai suplantam por mais mente aberta, 20, 15, 10 anos em sala de aula. [...] Começou-se aí

um processo de mudança muito intenso, mas que não resultou nesta primeira turma” (COORD1, 2018, n.p.).

Segundo Cavalcanti (2016), a prática do ensino a distância no IFPB, que até então era uma instituição com cultura muito forte de ensino presencial, exigiu uma nova postura profissional por parte de gestores e docentes, a fim de que os mesmos se adequassem às exigências laborais desta modalidade de ensino.

Tal contrassenso causado pelo desconhecimento inicial referente ao trabalho desenvolvido no âmbito da EaD foi bastante reduzido na reoferta do curso em 2017, pois a maioria dos professores formadores já haviam atuado na oferta anterior de acordo com o Coordenador atual. Quando indagado se as vivências dos professores formadores na modalidade presencial alcançaram o curso a distância, o Coordenador anterior afirmou que: “[...] A prática repetida ela se torna tão natural em sala de aula que o professor absorve que quer mudar, participa de treinamentos para a mudança, mas ele não consegue mudar de imediato [...]” (COORD1, 2018, n.p.).

Mesmo com diversas incoerências práticas relatadas, o atual coordenador expôs que é de interesse da UAG institucionalizar o curso, quando salientou que “[...] a nossa Unidade [...] tudo o que a gente faz tem haver com a gestão [...] a gente não pode perder essa oportunidade” (COORD2, 2018, n.p.), acrescentando, ainda, que, “pelo menos pelas próximas três ou quatro ofertas, o curso não vai ser institucionalizado ainda. A gente vai ficar de fato pegando estes recursos da CAPES e oferecendo aos professores e tutores bolsas [...]” (COORD2, 2018, n.p.).

Mas, com relação à estrutura física da UAG, a Coordenadora Adjunta relatou que “A Unidade, considerando o espaço físico, a demanda de professores e as ofertas de cursos que ela já tem, não suporta mais um curso institucionalizado neste momento” (ADJUNTA, 2018, n.p.). Ainda assim, a proposta de implementação do curso promoveu, em todos os setores do IFPB envolvidos em sua gestão e operacionalização, um importante processo de aprendizagem organizacional em EaD, especialmente para a UAG, que se especializou na qualificação de graduados para o exercício de atividades gerenciais nos diferentes níveis e esferas de governo.

Por meio das análises supracitadas, é possível perceber que, em termos de Propostas Políticas, as organizações constroem suas preferências para a solução de problemas. A tomada de decisão do IFPB reflete esse cenário, em que a efetivação de ações se manifesta com a intenção de consolidar a oferta do curso de Gestão de Pública na modalidade a distância.

As Estratégias de Ação

No que diz respeito à perspectiva do contexto da prática de Ball e seus colaboradores, teóricos afirmam que as interações sociais e as situações políticas elucidam as escolhas estratégicas adotadas pelos grupos de interesse envolvidos na implementação da política pública (REZENDE; BAPTISTA, 2015).

A Coordenadora Adjunta da UAB entende que a CAPES autoriza o início do curso a partir do momento em que ela publica que está aguardando os Planos de Trabalho, estando a liberação dos recursos financeiros e das operações desenvolvidas pela coordenação da UAB diretamente associada às especificações do Plano de Trabalho e sua aprovação. Segundo ela: “Além disso, no plano de trabalho é estabelecido um conjunto de ações a serem desenvolvidas conjuntamente com a coordenação do curso, como capacitação da equipe, incentivo ao desenvolvimento de material, entre outras” (ADJUNTA, 2018, n.p.).

O Coordenador atual deixou evidente que há dissonância entre o que vivencia na prática, pois os interesses dos parceiros, às vezes, conflitaram: “[...] A UAB quer que o curso seja oferecido pra o maior

número de pessoas possível [...] e o IFPB quer que o aluno se forme. [...] a UAB ela quer muitas vezes gastar o recurso [...]” (COORD2, 2018, n.p.).

O Coordenador anterior afirmou que, ao aderir ao PNAP, a instituição proponente se compromete a seguir o modelo do Projeto Pedagógico e o Material Didático do programa disponibilizados pela CAPES, em concordância com os termos e condições do Edital, acrescentando, ainda, o Diretor da EaD: “Nós assinamos um contrato quando aderimos ao edital e está posto lá que o que está formatado pra o PNAP não pode ser, em regra alterado ou excluído, a gente pode complementar” (DIRETOR, 2018, n.p.).

Dessa forma, uma das primeiras estratégias de ação na reoferta do curso em 2017, segundo o atual coordenador, foi a revisão e a reformulação do Projeto Pedagógico do Curso (PPC) por uma comissão que levou em consideração o PPC anterior e o modelo disponibilizado pela CAPES. Dentre as mudanças, o entrevistado destacou a inserção de recuperação e férias entre cada bloco de disciplinas, durante o curso (COORD2, 2018). Ele acrescentou, ainda, que: [...] não tinha nem férias na outra, não tinha essa questão de férias não e a recuperação também modificou porque não existia recuperação, digamos assim, condensada como a gente faz hoje. [...] De fato, houve algumas modificações (COORD2, 2018, n.p.).

A Coordenadora Adjunta confirmou que a UAB não prevê recuperação de disciplinas dentro do curso, mas a reoferta é possível ao final de todas as disciplinas, acrescentando que essa dissonância não poderia ser superada sem a iniciativa dos docentes: “Se não fosse a criatividade dos professores [...]. Mas os professores são criativos. [...] se o professor não for criativo, se não forem trabalhando assim de forma bem dinâmica, esse aluno se desinteressa” (ADJUNTA, 2018 n.p.).

O atual coordenador informou que também foi incluída a realização de Trabalhos Acadêmicos Finais interdisciplinares para compor, em conjunto com a prova presencial realizada nos polos, a nota final das disciplinas de cada bloco, declarando que “[...] criou essa questão de integrar as disciplinas pelo menos em um trabalho por mês [...]. Então a gente juntou essas disciplinas pra que no final a gente pudesse trazer um produto” (COORD2, 2018, n.p.).

Segundo o Coordenador anterior, não foi possível efetivar essa interdisciplinaridade na primeira oferta do curso devido à resistência dos discentes na época: “o pensamento foi fazer algo interdisciplinar, mas na cabeça de muitos estudantes, e assim requereram, não fazer interdisciplinar, fazer individual e fazer prova (COORD1, 2018, n.p.). Também foram relatadas pelo Coordenador atual contradições resultantes do processo de seleção dos professores formadores da reoferta, pois, segundo ele, os perfis eram definidos pelo Colegiado do Curso ou pela Comissão do PPC, e “[...] alguns daqueles professores escolhidos (...) não puderam aceitar. E aí a coordenação do curso tem que substituir e quando a gente substitui muitas vezes aquele professor não tem experiência no Moodle” (COORD2, 2018, n.p.).

Segundo o Coordenador em atuação, isto dificultou a gestão das atividades da especialização na reoferta, pois não se teve tempo hábil para realizar curso de capacitação com os professores substitutos, representando uma contradição, pois a Coordenação do curso, mesmo tendo a possibilidade de solicitar cursos da Diretoria da EaD, muitas vezes, abriu mão desse suporte por não possuir tempo suficiente para fazê-lo.

Com relação ao material didático, ambos os Coordenadores, tanto o anterior quanto o atual, afirmaram que houve certa resistência individual e coletiva com relação aos livros disponibilizados pela CAPES. Segundo o atual coordenador, “[...] pra desenvolver o plano de ensino [...], eles sentiram bastante dificuldade. [...] pela questão da pobreza de conteúdo do material e da sua desatualização [...] e não é oferecido pra gente novos livros” (COORD2, 2018, n.p.). Esta informação reflete outra inconsistência na prática da política, pois, mesmo reconhecendo o investimento para a produção dos livros do PNAP, sabe-se

que são necessárias bibliografias atualizadas na prática do ensino, ainda mais na área de gestão pública, que sofre mudanças constantes na legislação e oscilação na economia.

Ao inquirir o atual Coordenador sobre incoerências na postura dos professores formadores com relação ao material didático do curso e sobre a existência de algum tipo de pressão por parte da CAPES para que ele seja utilizado no curso, o mesmo confirmou que: “[...] houve de fato uma resistência [...] mas a gente precisa usar esse material, [...] ele precisa constar na sala. [...] uma das obrigações é utilizar o material do PNAP” (COORD1, 2018, n.p.).

À luz da teoria do ciclo de políticas de Ball e colaboradores, pesquisadores afirmam que “(...) existe um espaço de construção e reconstrução das políticas no momento de sua implantação que precisa ser identificado e utilizado para o melhor aproveitamento pela sociedade envolvida” (ORTH; OTTE; RIBEIRO, 2014, p.165). Portanto, a estratégia que vem sendo adotada pela atual coordenação do curso com relação ao **material didático** foi a de permitir que os professores disponibilizassem leituras complementares no AVA, acrescentando, ainda, que, “[...] se o polo tivesse uma infraestrutura melhor, [...] mas se ele tivesse mais livros o aluno não poderia ir lá pegar? Então, talvez se ele fosse mais estruturado a gente teria mais coisas pra abordar porquê de fato hoje a gente não tem” (COORD2, 2018, n.p.).

De fato, verificou-se que os encontros presenciais realizados no curso têm se limitado apenas à realização de avaliações, pois, de acordo com o atual coordenador, “Com essa popularização da *internet*, esse barateamento da *internet*, os polos estão meio que sendo subutilizados [...]” (COORD2, 2018, n.p.). Isso se contrapõe ao que estabelece o Decreto do MEC, o qual regulamenta que os encontros presenciais obrigatórios devem ocorrer não apenas para avaliações de estudantes, mas também, por exemplo, para atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso (BRASIL, 2005). Além disso, segundo o coordenador em atuação no curso:

Talvez se o polo ele fosse mais estruturado de equipamentos [...] a gente poderia num dia de prova presencial não ter mais nenhum papel [...], não ter nenhuma xerox de prova aí, o que seria muito bom pra gente porque seria economia de lugar, a logística seria muito melhor [...]. (COORD2, 2018, n.p.).

Outra inconsistência verificada foi a exposta pelo coordenador atual sobre as bolsas oferecidas aos Tutores a Distância, que permanecem com o mesmo valor do início do programa. Segundo ele: “Já ouvi: “olha, eu ganho só isso, e pra eu fazer tudo isso [...]”. Então, eu meio que fazia que uma espécie de negociação com eles pra que o trabalho deles diminuísse o máximo possível, mas mesmo assim eu tive muito problema [...]” (COORD2, 2018, n.p.).

Pesquisadores têm afirmado que “a melhoria da educação pública passa pelo aumento dos recursos a ela destinados e os salários dos professores compõem grande parte desse montante” (BARBOSA, 2014, p. 528). Os baixos valores das bolsas devem ser, possivelmente, o motivo de desestímulo ao trabalho dos tutores, pois “[...] tinha a questão do tutor que demora, do tutor que não corrige e do tutor que de fato não dá muita satisfação, de visualizar a mensagem, de visualizar e-mails e simplesmente não responder, né?” (COORD2, 2018 n.p.).

Vê-se, então, que, no desenrolar do contexto da prática do curso de Especialização em Gestão Pública do IFPB, muitas foram as dificuldades vivenciadas, mas também as releituras e adaptações dos atores envolvidos em sua gestão para que a política pública do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP) alcançasse o objetivo de trazer formação de qualidade e com equidade para os seus alunos.

Considerações Finais

Ao analisar o contexto da prática que influenciou a forma como a política pública educacional do PNAP foi recebida e implementada no Instituto Federal da Paraíba, foi possível evidenciar que o programa tem sido bem recepcionado por aquela instituição, que vem optando por aderir aos Editais de fomento do PNAP como forma de expandir sua ação dentro do Estado da Paraíba, por meio da oferta de vagas para Graduados se especializarem na área de Gestão Pública.

Desenvolvido na modalidade EaD, o curso de Gestão Pública foi a forma mais viável encontrada pela Unidade Acadêmica de Gestão e Negócios (UAG) e pelo IFPB de expandir sua ação dentro do Estado da Paraíba. Com esforços conjuntos da Direção de EaD do Instituto, UAG, Coordenação da UAB, professores e técnicos, esta política educacional tem desbravado novas cidades e localidades onde há necessidade de desenvolvimento, que se torna real por meio de cursos EaD, que não se limitam a encontros presenciais e permitem que cada vez mais pessoas tenham acesso à educação pública superior.

Muitos têm sido os desafios vivenciados pelos atores envolvidos na prática do curso, porém os principais impactos e consequências dentro do IFPB estão relacionados ao aprendizado organizacional especializado em Educação a Distância, adquirido com esta experiência. Além disso, o próprio Instituto vem investindo recursos financeiros próprios em suporte técnico, equipamentos, estrutura física, pessoal técnico e administrativo para garantir que os Cursos do Programa Nacional de Administração Pública e demais projetos de EaD sejam mantidos na instituição.

O fomento do Governo Federal por intermédio do PNAP foi essencial para o IFPB efetivar a política pública de Educação a Distância, porém é preciso que este programa, que funciona por meio de adesões temporárias, transforme-se em uma política de Estado, a fim de garantir a estabilidade e a continuidade de cursos importantes como estes, principalmente em localidades distantes dos grandes centros urbanos da Paraíba e do Brasil. Ademais, a institucionalização de cursos de Pós-Graduação nesta modalidade pode permitir ao IFPB alcançar um número cada vez maior de pessoas, elevando, assim, a escolaridade do povo paraibano e ampliando as chances de qualificação profissional para as pessoas que moram distantes dos *campi* do instituto.

Referências

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1994. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=6dnnAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ViewAPI&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 13 de ago. de 2018.

BARBOSA, A. Salários Docentes, Financiamento e Qualidade da Educação no Brasil. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edreal/v39n2/v39n2a09.pdf>>. Acesso em 08 de out. de 2018.

BRASIL. República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 11 de ago. de 2018.

BRASIL. República Federativa do Brasil. Ministério da Educação. **Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009**. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria318_de020409_UABparaCapes.pdf>. Acesso em: 04 de out. de 2018.

ção, **Sociedade e Inovação-CASI**. - Petrópolis, 2017. Disponível em:<<https://even3storage.blob.core.windows.net/anais/61560.pdf>>. Acesso em 30 de jun. de 2018.

WU, X.; et al. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Tradução: Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.

Recebido em: 01.08.2018

Aprovado em: 02.12.2019