

# 017

## AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



# IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: AVALIAÇÃO POR MEIO DE SUAS ROTINAS

Doriana Daroit (UnB)  
Breyner Ricardo de Oliveira (UFOP)  
Cristiana Ramalho Barros (UnB)

## RESUMO

Ao eleger as instituições universitárias como um dos focos estratégicos de sua implementação, a política educacional incide nos atores que a implementam, nos destinatários e nos territórios onde os programas operam. O percurso da política é determinante para os resultados obtidos. Este artigo se inscreve nessa perspectiva ao analisar as tensões e possibilidades do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como um meta-instrumento de ação pública, na Universidade de Brasília. Partimos dos projetos pedagógicos dos cursos do PNAP em suas dimensões de justificativa, abordagem pedagógica e organização administrativa na visão de coordenadores de curso e da Diretoria de Educação a Distância/ CAPES para discutir as tensões e possibilidades oriundas da implementação do PNAP por meio de suas rotinas. As principais tensões provêm da baixa institucionalização da EAD na universidade e as possibilidades inserem-se no campo do desenvolvimento de inovações institucionais.

## INTRODUÇÃO

O campo da avaliação e análise de políticas públicas é polissêmico e bastante poroso, englobando distintas perspectivas teóricas e metodologias. De toda maneira, a avaliação e a análise de políticas públicas pretende compreender certas dimensões que dão forma às ações implementadas, mensurando, qualitativa e/ou quantitativamente seus processos, resultados, efeitos ou desdobramentos produzidos.

Para o caso das políticas educacionais, a avaliação das ações implementadas segue caminho semelhante, já que as ações nesse campo também são materializadoras da ação pública ou da ação estatal. Ao eleger as instituições universitárias como um dos focos estratégicos de sua implementação, a política educacional incide, majoritariamente, no cotidiano dessas instituições, nos atores que, direta e/ou indiretamente, as implementam, nos destinatários das políticas sobre os quais tais ações incidem e nos territórios onde tais programas operam. Tal processo - o percurso da política e de sua implementação - é que, efetivamente, fará com que os resultados esperados sejam alcançados, ainda que, via de regra, não sejam exatamente aqueles oficialmente previstos.

É nessa perspectiva que este artigo se inscreve ao analisar as tensões e possibilidades do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) como um meta-instrumento de ação pública, na Universidade de Brasília (UnB). Tal programa é uma das ações de formação vinculadas à Universidade Aberta do Brasil (UAB), ofertado em nível nacional, na modalidade a distância (EaD). Criado em 2009, o PNAP envolveu dezenas de instituições de ensino superior, seus respectivos polos de EaD e os territórios contemplados. O objetivo do programa é:

formar e qualificar pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais, possibilitando que esses gestores intervenham na realidade social, política e econômica, contribuindo para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal (CAPES, 2009a).

O PNAP comporta três cursos de especialização - Gestão Pública, Gestão em Saúde, Gestão Pública Municipal, e um curso de graduação - Administração Pública, e segue as orientações para os programas UAB no que se refere às estruturas de financiamento e gestão e à organização pedagógica dos cursos. O PNAP é composto por uma série de instrumentos, como os de financiamento, projetos pedagógicos, ambiente de aprendizagem, seleção de universidades, estudantes e tutores que, em conjunto, estruturam o Programa. Uma vez que o PNAP é este arcabouço que orienta diversos instrumentos e normatiza a relação do Estado com a sociedade, o mesmo pode ser entendido como um meta-instrumento, dado que coordena outros instrumentos (LASCOURMES, LE GALÉS, 2012a) que especificam como será estruturada a gestão, o financiamento, os currículos, a seleção das instituições de ensino, os polos de apoio presencial e outros aspectos que, no conjunto, conformarão o desenho que dará materialidade às ações e estratégias formativas.

A problemática da educação superior não se restringe à disponibilidade ou acesso a esse nível de ensino; faz parte de um arcabouço mais amplo de capacidade de geração e uso de novos conhecimentos e tecnologias que relacionam-se com o desenvolvimento do país não somente em seus aspectos econômicos, mas também sociais e culturais. A educação superior possui, então, uma transversalidade que impacta sobre o modelo de desenvolvimento econômico e social pretendido, além de incidir sobre a organização social, política e territorial de um país ou região. Assim, importa discutir os aspectos de gestão relacionados às políticas e programas educacionais implementados, as tensões e possibilidades dos instrumentos que suportam (ou não) o modelo de desenvolvimento vigente.

Para realizar essa discussão, partimos de um campo controverso na área de políticas públicas de ensino superior: a educação a distância (EaD). Não abordaremos as modalidades como carta, rádio e televisão e seus meios organizacionais e institucionais de execução, mas sim aquela definida pelo Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006 que institui o Sistema Universidade Aberta do Brasil, o qual objetiva “o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país” (BRASIL, 2006, Art. 1º).

A estrutura administrativa e a organização pedagógica do PNAP encontram-se descritas nos projetos pedagógicos dos cursos, sendo que a estrutura administrativa é semelhante para os quatro cursos e os currículos são previamente definidos, bem como os conteúdos a serem abordados. Reserva-se às instituições públicas de ensino superior que participam dos editais do programa a possibilidade de realizar alterações nos currículos e componentes curriculares dos cursos, além da escolha dos polos de educação a distância nos municípios brasileiros. O projeto pedagógico é, portanto, entendido como um instrumento central para o PNAP, mas também para a expansão e interiorização do ensino superior de acordo com os objetivos da UAB.

O PNAP organiza-se em torno dos projetos pedagógicos e estes, por sua vez, ordenam as relações das instituições públicas de ensino superior com a UAB, com os estudantes e com outras áreas da própria instituição de ensino. Os projetos pedagógicos, portanto, organizam uma rede de atores que operacionaliza, mas também decide acerca da política pública. Neste sentido, entendemos que as políticas públicas se realizam na gestão e o estudo dos instrumentos de ação pública, a forma como são construídos, utilizados e transformados em rede são capazes de evidenciar as disputas políticas e técnicas que acontecem neste processo, revelando, dinamicamente, as tensões e possibilidades que a própria política ou programa apresenta.

Busca-se, assim, discutir a implementação do PNAP, não somente por meio de seus elementos técnicos, mas estabelecendo uma relação entre técnica e política que constitui-se como essencial ao campo de avaliação de políticas públicas. Esta abordagem implica que a implementação da política pública não desvincula-se de sua formulação, constituindo um processo dinâmico que envolve atores heterogêneos em rede e situados em níveis estatais diversos daqueles que usualmente são entendidos como responsáveis pela formulação das políticas públicas, mas que mantêm com eles relações mediadas pelos instrumentos de ação pública. Em outras palavras, as redes constituídas por meio de instrumentos de ação pública envolvem atores em níveis da estrutura de gestão pública tradicionalmente apartados da etapa de formulação. Porém, entende-se que suas decisões e ações estratégicas e operacionais impactam sobre os resultados e podem até mesmo modificar os objetivos das políticas.

Com base nesta discussão inicial, ao analisar as tensões e possibilidades do PNAP como um meta-instrumento de políticas de expansão do ensino superior, a partir de suas dimensões organizativas e de gestão expressas no projeto político pedagógico dos cursos, esse artigo pretende problematizar as questões que emergem e derivam do processo de implementação de uma ação pública que, por se tratar de ação de formação na modalidade a distância, produz seus efeitos de modo desconcentrado, tanto sob o ponto de vista organizacional, quanto social, educacional e territorial.

Segundo Lascoumes e Le Galés (2012a), um instrumento é “um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção de regulação” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 22). Os instrumentos de ação pública envolvem um arcabouço normativo e são simultaneamente técnicos e políticos por serem portadores de representações e significados aliados a sua escolha e construção, mas também endereçam problemas públicos a fim de orientar as relações entre o Estado e a sociedade. As decisões políticas incorporadas pelos instrumentos são definidas no interior da rede de atores que, em conjunto, realizam a ação pública. A ação pública é, portanto, realizada por atores heterogêneos dentre os quais o Estado faz parte, mas não possui a exclusividade do processo decisório e da gestão.

Para realizar esta investigação discutiremos ação pública e sua instrumentalização, sua realização na gestão e as tensões e possibilidades inerentes ao seu uso e construção tendo como objeto da análise o PNAP implementado pela UnB.

## INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA COMO TECNOLOGIAS DE GESTÃO

A política e as políticas públicas vêm sendo endereçadas por estudos que representam diferentes paradigmas científicos e distintas abordagens quanto ao surgimento e tratamento dos problemas públicos, à política inerente à organização social, e ao papel das instituições. Diferentes entendimentos acerca do que é o Estado e qual seu papel social e político resultam em formas distintas de compreensão e gestão das relações Estado/sociedade e dos meios utilizados para a gestão das políticas públicas<sup>1</sup>.

Neste último aspecto, um olhar que vem ganhando força desde a década de 1980 é aquele que discute o papel dos instrumentos para a elaboração e implementação de políticas públicas. Os estudos pioneiros de Christopher Hood em 1983 e de Lester Salamon e Michael S. Lund em 1989 destacavam a política inerente aos instrumentos estatais. Em 1989, Stephen H. Linder e B. Guy Peters discutem a escolha dos instrumentos e sua associação às características do sistema político (LINDER; PETERS, 1989). Já em 2007, Hood atualiza seu trabalho propondo uma categorização das ferramentas de governo para a era digital (HOOD; MARGETTS, 2007). Em comum, além do olhar sobre os instrumentos que colocam em relação sociedade e Estado, os estudos destacam o caráter político destes instrumentos e seus processos de seleção para a realização das políticas públicas<sup>2</sup>.

Em 2004 e 2005 os estudos sobre instrumentos ganham novo impulso sob uma “nova” orientação paradigmática: os estudos passam a incorporar a perspectiva foucaultiana de Estado e governamentalidade. O estudo dos instrumentos assume a natureza instável e relacional do poder, sendo esses entendidos por Moisdon (2005) como uma síntese poder/saber. O Estado é, nesta abordagem, menos um ator homogêneo imbuído de racionalidade instrumental, e mais um resultante das práticas, ações e abstenções que o tornam mutante, heterogêneo e, em certa medida, imprevisível (LASCOUMES, 2005). Com base nesta compreensão do Estado, o mesmo torna-se um ator que, embora permaneça fundamental, compõe uma rede de atores com interesses, identidades, demandas e estratégias cujas relações de poder, muitas vezes mediadas por instrumentos, (re) configuram o curso da ação, a qual pode tornar-se, de fato, coletiva e orientada para a solução de problemas públicos (ação pública).

De acordo com Lascoumes e Le Galés (2012b), a ação pública é um espaço sociopolítico onde cinco elementos estão constantemente em interação: atores, representações, instituições, processos e resultados. Os atores são individuais ou coletivos, possuem recursos, escolhas, autonomia relativa e estratégias, e são guiados por interesses. As representações são os elementos cognitivos e normativos que dão sentido às ações. Instituições são normas e procedimentos que regem as interações. Os processos são as formas de interação e os resultados são os efeitos da ação pública. O fundamental desta definição é que as interações estabelecidas entre estes cinco elementos são dinâmicas e criam ou selecionam os instrumentos utilizados para endereçar os problemas públicos. Em outras palavras, o cerne da ação pública está em sua instrumentação.

<sup>1</sup> Para um panorama destas abordagens ver: SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

<sup>2</sup> Esta corrente não se associa à nova administração pública, olhar fortemente presente na década de 1990, pois a mesma coloca sua ênfase sobre a técnica e não sobre a política dos instrumentos.

Para os mesmos autores, a instrumentação da ação pública é “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 20). Um instrumento corresponde a “um dispositivo técnico com vocação genérica portador de uma concepção concreta da relação política/sociedade e sustentado por uma concepção da regulação” (LASCUMES; LE GALÈS, 2012a, p. 22). O instrumento, assim, não desvincula técnica e política, dado que é constituído no interior de um espaço com disputas de interesses, visões de mundo, simbolismos e demandas por atores heterogêneos em ação. Como os instrumentos se sobrepõem na prática da ação pública, um instrumento que organiza outros pode ser entendido como um meta-instrumento (LASCUMES; LE GALÈS, 2012a).

Como os instrumentos de ação pública visam orientar e disciplinar as relações Estado-sociedade, sua compreensão e implementação envolve necessariamente gestão. Mas, como transportar-se da política da ação pública para a técnica da gestão sem perder seus vínculos? O próprio conceito de instrumento fornece a chave para esta tradução.

Na instrumentação da ação pública, a base política que sustenta a compreensão da interação entre seus cinco elementos para a construção e utilização de instrumentos é complementada pela base tecnológica que provém, segundo Halpern, Lascoumes e Le Galès (2014), da sociologia das ciências e das técnicas. Estes estudos também não desvinculam as construções tecnológicas das construções políticas e sociais<sup>3</sup>, centrando sua análise na interação entre os atores (redes) que surge fortemente com os estudos da Teoria Ator-Rede de Bruno Latour, Michel Callon e John Law. Particularmente importante para as tecnologias de gestão é a abordagem que mescla os elementos organizacionais e técnicos para promover uma visão mais flexível e política de tecnologia, ao mesmo tempo em que promove as práticas dos atores e suas rotinas a um caráter estratégico e com potencial inovador.

Considerando as abordagens teóricas que originam a definição de instrumentos, entendemos que os mesmos são tipos específicos de tecnologias<sup>4</sup>, os quais visam orientar e disciplinar a relação Estado/sociedade na abordagem aos problemas públicos, utilizando-se de uma base normativa. Esta diferenciação é importante em gestão pública, pois nem todas as tecnologias existentes visam delimitar a relação Estado/sociedade e nem todas elas apresentam um arcabouço normativo que as regule (especialmente quando correspondem à inovações). No caso da gestão pública, as tecnologias endereçam problemas públicos e direitos constitucionais, ao mesmo tempo em que acontecem dentro de um arcabouço normativo - caso este arcabouço não exista, ele precisa ser criado para garantir a legitimidade e imputação de responsabilidade pelo uso da tecnologia. A tecnologia, portanto, é um fator constituinte do espaço da ação pública (LASCUMES; LE GALÈS, 2004) e é gestada no interior das organizações.

Para Labatut, Aggeri e Girard (2012), as tecnologias são constituídas por três dimensões: a) filosofia de gestão: corresponde ao sistema de conceitos que embasam os objetos e objetivos que constituem os alvos de racionalização, envolve valores, competências, lógicas de realização e racionalização; b) modelo organizacional: papéis e cenas coletivas e a divisão do trabalho, expressa as relações sociais construídas na organização; c) substrato técnico: conjunto de técnicas, aspectos materiais e regras mobilizadas.

Os diferentes substratos técnicos criados e utilizados para a gestão condensam a filosofia e o modelo organizacionais compondo rotinas cuja dinâmica é definida pelas relações estabelecidas no interior da organização e também com o ambiente externo. O conjunto de rotinas, com suas dimensões, inter-relações e atores heterogêneos, constitui a ação organizacional.

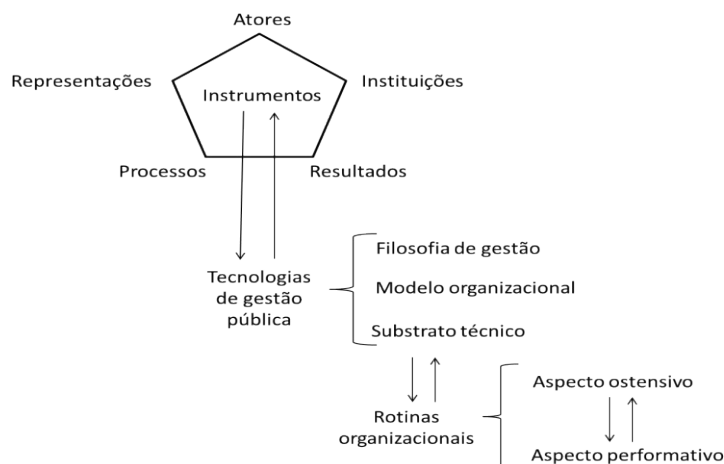
Para Feldman e Pentland (2003), rotinas são padrões de ações repetitivas e reconhecíveis desempenhadas por múltiplos atores. Longe de representarem uma representação do passado e serem estáticas, elas são abertas aos julgamentos, improvisações e transformações realizadas pelos atores. São redes que transformam-se no tempo e no espaço pela ação dos atores e geram mudanças nas dimensões da tecnologia e, portanto, das organizações. A mudança ocorre, pois rotinas apresentam dois aspectos: um ostensivo e outro performativo. O aspecto ostensivo corresponde à estrutura, à descrição esquemática (mesmo que abstrata) da rotina, ou seja, é seu *script*. O aspecto performativo corresponde às ações específicas de atores em um espaço e tempo específicos, ou seja, é como os atores desempenham, realizam as rotinas. Estes dois aspectos interagem e promovem a dinâmica organizacional. Da mesma forma que para as tecnologias, este entendimento de rotinas não desvincula a política da técnica combinando-as na ação organizacional.

Considerando o debate realizado, propomos entender a vinculação da ação pública com a gestão por meio do seguinte arcabouço analítico.

<sup>3</sup> Para uma compreensão da constituição política das tecnologias ver: HABERMAS, J. *Técnica e ciência como “ideologia”*. Lisboa: Edições 70, 1987; WINNER, L. Do artifacts have politics? In: WINNER, L. *The whale and the reactor – A search for limits in an age of high technology*. Chicago: The University of Chicago Press, 1986; LATOUR, B. *La science en action: introduction à la sociologie des sciences*. Paris: La Découverte, 2005; HARAWAY, D. *The Haraway Reader* New York: Routledge, 2004.

<sup>4</sup> Entendemos por tecnologias “*nexus* de premissas, mitos racionais, sistemas de crenças, hipóteses e limites materiais os quais derivam de forças institucionais mais amplas, intervêm na construção de padrões de ação e abrem novas possibilidades de desempenho e invenções” (Labatut, Aggeri, Girard, 2012, p. 43).

Figura 1: Gestão da ação pública



Fonte: Elaboração própria com base em Lascoumes e Le Galès (2012b); Labatut, Aggeri e Girard (2012).

Com base no arcabouço analítico acima passamos a apresentação do percurso metodológico.

## PERCURSO METODOLÓGICO

Partimos da análise dos projetos pedagógicos dos cursos do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) ofertados pela Universidade de Brasília (UnB). As dimensões investigadas foram: justificativa, abordagem pedagógica e organização administrativa, considerando os projetos como instrumentos de ação pública. A UnB foi escolhida para o estudo, uma vez que, no âmbito das ações da UAB, já atuou em 40 polos de apoio presencial em todas as regiões do país, caracterizando-se como a universidade com maior distribuição geográfica de sua atuação, como pode ser observado nos resultados de pesquisa do projeto Cartografia da UAB (CAPES, 2018a).

A implementação do PNAP na UnB está sob responsabilidade do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE), por meio da participação no Edital Nº 01, de 27 de abril de 2009. A participação se deu via proposta e aprovação de três cursos: Gestão Pública e Gestão em Saúde no âmbito da especialização e Administração Pública como curso de graduação. Embora o Edital contemplasse também o curso de especialização em Gestão Pública Municipal, o mesmo não foi proposto pela UnB, pois havia, na época, a compreensão que a localização da UnB no Distrito Federal, onde não há divisões municipais, não ensejava a realização do curso. Antes da oferta dos cursos PNAP, o Departamento de Administração/UnB sediou uma edição do curso piloto de Administração, o qual não será objeto deste estudo.

Os cursos PNAP na UnB compreenderam a atuação em cinco polos: dois no Distrito Federal – Ceilândia e Santa Maria, dois no Acre – Rio Branco e Cruzeiro do Sul, e um em São Paulo – Barretos. As especializações matricularam 200 alunos por curso e o curso de graduação recebeu a matrícula de 400 alunos, cujo ingresso se deu mediante prova desenvolvida e aplicada pelo Centro de Seleção e Promoção de Eventos (CESPE/UnB) no ano de 2010. Os cursos foram implantados em janeiro de 2011.

Além dos projetos pedagógicos dos cursos PNAP ofertados pela UnB, os documentos utilizados para este estudo compreendem resultados de pesquisas realizadas no âmbito da Diretoria de Educação a Distância da CAPES: Resultados da Pesquisa com os estudantes do Sistema UAB (2018) e pesquisa de atividades de gestão integrada entre a CAPES e as universidades do Sistema UAB (MICHELON; LIRA; RAZUCK, 2016), bem como documentos internos dos cursos do PNAP/UnB, entrevistas individuais com coordenadores de curso na UnB e com a Coordenação Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância da CAPES (CGPC/CAPES). Os documentos e entrevistas foram discutidos com base no arcabouço analítico apresentado na Figura 1. Os aspectos ostensivos das rotinas são dados pelos projetos pedagógicos. A investigação dos aspectos performativos foi feita por meio da análise dos documentos e entrevistas, conforme apresentado no Quadro 1, o qual comporá a investigação central deste estudo.

Quadro 1: Coleta e sistematização dos dados

PROJETO PEDAGÓGICO	JUSTIFICATIVA	ABORDAGEM PEDAGÓGICA	ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
<b>ROTINAS/ TECNOLOGIAS</b>	<b>Aspectos performativos</b>	<b>Aspectos performativos</b>	<b>Aspectos performativos</b>
<b>Filosofia gerencial</b>	Entrevistas com coord. de curso Entrevista CGPC/CAPEs Documentos internos	Entrevista CGPC/CAPEs	
<b>Modelo organizacional</b>		Entrevistas com coord. de curso Resultado de pesquisa com estudantes Documentos internos	Entrevistas com coord. de curso Entrevista CGPC/CAPEs Resultado de pesquisa com estudantes Pesquisa de atividades integradas Documentos internos
<b>Substrato técnico</b>		Entrevistas com coord. de curso Resultado de pesquisa com estudantes Documentos internos	Entrevistas com coord. de curso Resultado de pesquisa com estudantes Pesquisa de atividades integradas Documentos internos

Fonte: elaboração própria

Um ponto importante a esclarecer é que filosofia gerencial, modelo organizacional e substratos técnicos são construídos e desempenhados em conjunto pelos atores envolvidos (aspectos performativos). No entanto, como trata-se de uma análise *a posteriori*, isto é, os cursos já foram encerrados, optamos por concentrar a coleta de dados em atores específicos para cada uma das dimensões da tecnologia. Além disso, os elementos dos projetos pedagógicos (aspectos ostensivos) já foram elencados considerando as dimensões da tecnologia as quais respondem.

Por fim, embora seja relevante para a compreensão da ação pública que institui a educação a distância em sua relação com as políticas de expansão e interiorização do ensino superior e com o modelo de desenvolvimento, as dinâmicas que geraram o PNAP como um meta-instrumento de ação pública e seus projetos pedagógicos como instrumentos que condensam os elementos da ação pública e configuram-se como tecnologias de gestão pública não serão objeto deste estudo. Ou seja, consideramos os projetos pedagógicos como instrumentos de ação pública e a partir deles construímos a análise da implementação do PNAP, ressaltando tensões e possibilidades sob o olhar de sua gestão.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

As origens do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) remontam a um projeto realizado em parceria pela Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e pelo Banco do Brasil para a capacitação de gestores do Banco. A SEED/MEC, juntamente com a Escola Nacional de Administração Pública, ofereceu cursos voltados para a capacitação de gestores públicos, e a partir dessa experiência verificou-se a necessidade de expandir a oferta de cursos de formação de gestores públicos a fim de capacitar os agentes que atuam nos diversos estágios de execução de políticas públicas.

Como projeto-piloto foi ofertado o curso de Bacharelado em Administração Pública. Com o projeto piloto de graduação em Administração teve início o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006, com a participação de 10.000 estudantes de 25 universidades públicas federais e estaduais.

O PNAP é parte do Sistema Universidade Aberta do Brasil e foi instituído em 2009 para promover a adesão das Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) à oferta de cursos na área de Administração Pública, quais sejam: Bacharelado em Administração Pública, Especialização em Gestão Pública, Especialização em Gestão em Saúde e Especialização em Gestão Pública Municipal. Entre os objetivos dos cursos estão:

(i) capacitar gestores para na administração de macro (governo) e micro (unidades organizacionais) sistemas públicos; (ii) capacitar profissionais com formação adequada para intervirem na realidade social, política e econômica; (iii) contribuir para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal; (iv) contribuir para que o gestor público desenvolva visão estratégica dos negócios públicos, a partir do estudo sistemático e aprofundado da realidade administrativa do governo ou de suas unidades produtivas (CAPES, 2009b).

Tendo em vista a complexidade das crescentes demandas sociais, a implantação do PNAP visava à formação e qualificação de gestores públicos para o exercício das atividades desenvolvidas na esfera governamental, no âmbito municipal, estadual e federal, a fim de promover o aprimoramento da gestão e do atendimento das necessidades da sociedade.

OPNAP resultou da colaboração de vários atores: Diretoria de Educação a Distância da CAPES, Universidades participantes do Sistema UAB, Conselho Federal de Administração, ENAP, Ministério da Saúde por meio da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Os projetos pedagógicos da primeira edição dos cursos foram coordenados pela ENAP, pelo Banco do Brasil, pela FIOCRUZ e pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a qual foi responsável pela elaboração dos materiais didáticos. A primeira ação para a formalização da adesão das instituições participantes ao PNAP foi o lançamento do Edital nº 01, de 27 de abril de 2009. Houve a adesão de 47 instituições de ensino das esferas federal e estadual. Cada Instituição Pública de Ensino Superior (IPES) participante do programa tinha a prerrogativa de adequar até 20% da carga-horária às especificidades da instituição e às características regionais.

No exercício 2012 foi lançado o Edital 19/2012, a fim de dar continuidade às ações propostas para a formação e capacitação de gestores públicos. Este edital previa a adesão de novas instituições ao PNAP, mas também a expansão da oferta de cursos por partes das entidades já participantes do programa. Em 2013 foi instituída, por meio da Portaria nº 58 de 09 de maio, a Comissão de Apoio à Gestão do Programa Nacional em Administração Pública (CAG-PNAP), a fim de subsidiar a Diretoria de Educação a Distância da CAPES na formulação de diretrizes e definição de critérios para a atualização e reformulação de materiais didáticos.

Em 2017, por meio da Portaria nº 87, de 26 de abril foi instituída nova comissão de apoio à gestão do PNAP para a reformulação dos projetos pedagógicos e atualização dos materiais didáticos, a fim de atender às considerações dos Grupos de Trabalho do Fórum de Área e as atualizações ocorridas nas diretrizes curriculares nacionais aprovadas pela Resolução CNE nº 1, de 13 de janeiro de 2014. O processo de reformulação dos projetos pedagógicos ensejou mudanças na gestão do PNAP no âmbito da Diretoria de Educação a Distância da CAPES (DED/CAPES), considerando que as modificações desses já seriam fatores modificadores do Programa. Nesse contexto, a DED/CAPES percebeu a necessidade de envolvimento de centros de pesquisa brasileiros referência no campo da Administração, especialmente com o objetivo de compartilhar experiências que pudessem ser trazidas tanto para a esfera pedagógica dos cursos do PNAP, como para a gestão do Programa pela CAPES.

Atualmente, a elaboração dos materiais didáticos está a cargo da Universidade do Estado de Pernambuco. Esta escolha, segundo a Coordenação Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância (CGPC/CAPES), foi também motivada por uma busca da descentralização das atividades preparatórias do PNAP das instituições do centro-sul, envolvendo instituições de outras regiões do país e alinhando a formulação do Programa às diretrizes de interiorização e expansão da UAB. De acordo com a Cartografia da UAB (2018), há 62 IPES participantes do PNAP e 33.808 alunos matriculados.

Por meio da Comissão de Apoio à Gestão do PNAP, a DED/CAPES busca identificar as potencialidades e especificidades do Programa, a fim de perceber os elementos que se destacam de forma positiva, mas também mapear os pontos de tensão que impactam na gestão e nos resultados pretendidos e esperados. Destaca-se que está em andamento a construção de mecanismos que possibilitem o monitoramento permanente do programa, seja na esfera pedagógica ou na esfera orçamentária e financeira, a fim de consolidar uma avaliação de impacto do PNAP enquanto programa voltado para a formação de gestores públicos.

Segundo a CGPC/CAPES, entre os pontos positivos do programa destaca-se a contribuição do mesmo para a formação de profissionais que atuam nos diversos setores responsáveis pelo atendimento das demandas a cargo do Estado, buscando contribuir para a transparência, eficiência, efetividade e eficácia da gestão. Nesse ponto cabe mencionar que seria interessante identificar onde os egressos dos cursos do PNAP atuam, e como esses atores contribuem para o desenvolvimento local e regional.

Na UnB, os cursos de especialização em Gestão Pública e de Gestão em Saúde e bacharelado em Administração Pública tiveram início em janeiro de 2011, após realização de concurso para seleção dos estudantes em 2010, o qual foi conduzido pelo CESPE/UnB. O curso de Gestão em Saúde contou com quase 700 inscritos, o curso de Gestão Pública com cerca de 2.800 inscritos e no curso de Bacharelado em Administração Pública foram cerca de 6.000 inscrições.



## FILOSOFIA DE GESTÃO DOS CURSOS PNAP NA UNB

De acordo com a justificativa constante nos projetos pedagógicos dos cursos PNAP, a gestão pública passa por transformações desde meados dos anos 1990 ensejadas pela Constituição Federal de 1988, a qual ampliou e transformou o papel dos estados e municípios e exigiu uma gestão pública com maior profissionalização.

Os cursos escolhidos pela UnB são coerentes com a visão expressa na justificativa dos projetos pedagógicos e com as competências do Departamento de Administração. No curso de especialização em Gestão Pública e no Bacharelado em Administração Pública, a UnB atuou de forma mais ampla com foco na geração e transferência de conhecimentos gerais sobre administração pública, enquanto que o curso de especialização em Gestão em Saúde englobou a relação entre União, estados e municípios, dadas as próprias características do Sistema Único de Saúde (SUS). Nos dois casos, a UnB possuía equipe docente capacitada em ensino e pesquisa para embasar sua atuação. Este ponto foi considerado fundamental pelos gestores do Departamento de Administração e pelos coordenadores de cursos PNAP, tanto para a discussão dos cursos quanto para a seleção de tutores, pois a UnB realiza a formação de profissionais que atuam na área de gestão pública. Além disso, a mesma localiza-se no Distrito Federal, local com elevada presença de profissionais no campo oriundos de outras regiões do país.

Os polos escolhidos localizaram-se no Distrito Federal – Ceilândia e Santa Maria, no Acre – Rio Branco e Cruzeiro do Sul e em São Paulo – Barretos. A atuação nos polos do Distrito Federal mostrou-se importante tanto pelas especificidades do Distrito Federal enquanto ente federativo, quanto pela localização dos mesmos: Ceilândia conta um campus da UnB na área de saúde, com cursos de graduação presencial e forte atuação em extensão, sendo uma das regiões mais populosas do Distrito Federal, e Santa Maria, ao contrário, não possui atuação local com campus da UnB. No Acre, tanto a capital quanto um município do interior tiveram polos selecionados, de forma a contribuir com o princípio de interiorização que orienta a UAB. A especialização em Gestão em Saúde concentrou-se somente em Barretos e nos polos do Distrito Federal, enquanto os outros dois cursos atuaram em todos os polos.

A escolha dos polos mostrou-se acertada do ponto de vista da expansão e interiorização, especialmente os polos do Acre, como mostra a pesquisa discente com estudantes da UAB realizada pela CAPES em 2017, a qual aponta entre os motivos para escolha do curso, a “falta de alternativas” com 10% das citações na Região Norte, bem acima da média nacional de 5,7%. No Centro-Oeste, a “falta de alternativas” responde por 7,9% das citações, também acima da média nacional. Nacionalmente, o principal motivo da escolha do curso pelos discentes foi a “afinidade e vocação” com 41,7% das citações e a “necessidade de formação na área em que atua” com 38,9% (CAPES, 2018b).

Em entrevista realizada, o coordenador do curso de Bacharelado em Administração Pública ilustra a importância da atuação em municípios com pouca estrutura presencial universitária: por ocasião de uma aula presencial em Rio Branco, uma emissora de rádio e televisão realizou entrevista com os coordenadores (de curso e pedagógico) sobre a oferta dos cursos de gestão pública de forma a assinalar a importância dos mesmos para a região. O mesmo aconteceu na realização da solenidade de formatura. Nesta solenidade, o coordenador relata que foi possível perceber o valor atribuído aos cursos, tanto na oportunidade de realização, quanto de aprendizado, além da importância atribuída à presença da Universidade de Brasília. Segundo ele: “os alunos falavam muito da importância em possuírem uma titulação da UnB”.

Embora a escolha dos polos tenha atendido à proposta da UAB e do PNAP de expansão e interiorização da educação superior, no momento em que esta orientação da política é confrontada com as realidades de gestão surgem dificuldades que situam-se em esferas locais e organizacionais. Em outras palavras, a dimensão performativa da filosofia de gestão que visa nortear a estruturação da política é, de fato, realizada nas práticas cotidianas com possibilidades e tensões conjunturais ligadas a atores individuais e institucionais.

A atuação da UnB em polos tão distantes quanto os do Acre dificultou a realização de atividades presenciais, dado o preço das passagens – considerando o orçamento aprovado pela CAPES, o tempo de deslocamento e o percurso com múltiplas paradas. A estrutura do polo UAB em Barretos, mesmo localizado distante de aeroportos, contribuiu para facilitar a logística de deslocamento de professores e tutores, pois o mesmo utilizava carros da prefeitura do município, garantindo maior rapidez e mobilidade. Mesmo assim, a estrutura física e de gestão dos dois polos do Acre e do município de Barretos, com suporte das prefeituras, permitiu maior proximidade com a equipe de gestão dos polos e com os estudantes.

Nos polos do Distrito Federal, a proximidade com a UnB fez com que as atividades presenciais fossem realizadas no Campus Darcy Ribeiro, no Plano Piloto – Asa Norte. Fatores atribuídos ao Governo do Distrito Federal, como pouca atenção à estrutura física dos polos e, por certo período, a ausência de coordenação em um dos polos e posterior compartilhamento da coordenação dos dois polos por uma só coordenadora, acabaram por gerar maiores dificuldades de acompanhamento e realização das atividades presenciais. Neste sentido, os princípios de expansão e interiorização do ensino superior que norteiam a UAB requerem a participação ativa dos municípios (ou Distrito Federal) para que seja possível garantir um fluxo de atividades pedagógicas compatíveis com a exigência dos cursos.

Os aspectos ostensivos da filosofia de gestão, ligada à justificativa dos cursos PNAP, embora tenham sido os nortes para a definição dos cursos, da seleção de professores e tutores e dos polos de atuação da UnB, acabaram por esbarrar em performances ligadas às dimensões locais e organizacionais, gerando tensões tanto nas rotinas, quanto entre os atores do sistema, colocando em risco o acompanhamento pedagógico ligado às atividades presenciais. Neste sentido, cabe destacar as soluções encontradas pelos atores: realização de contato mais próximo e frequente com os coordenadores de polo, garantia da atuação intensa dos tutores presenciais, sendo os mesmos acompanhados e orientados diretamente pelos coordenadores de curso para dirimir dúvidas e, por fim, a discussão e realização de atividades presenciais, de forma a cumprir com a proposta de expansão e interiorização do programa.

## MODELO ORGANIZACIONAL PNAP/UNB

A abordagem pedagógica dos cursos PNAP apresentava uma divisão de papéis e estrutura curricular previamente definidas, com possibilidade de inclusão de disciplinas pela universidade participante e complementações ao material pedagógico recebido. Nos três cursos ofertados pela UnB foi incluída a disciplina de Introdução a EaD, pois foi identificado na aula inaugural que os alunos não possuíam experiência com ambientes virtuais de aprendizagem. A mesma dificuldade foi identificada junto ao corpo docente, o que exigiu um acompanhamento pedagógico para a elaboração dos guias de estudo. Foi designado um profissional para fazer o acompanhamento pedagógico dos professores e funcionalidades disponíveis no ambiente virtual. Esta experiência, quando relatada nos fóruns da UAB, foi considerada inovadora.

Além da disciplina de Introdução a EaD nos três cursos, nas especializações a UnB propôs a inclusão de trabalho de conclusão de curso com orientação, apresentação do trabalho final e avaliação em banca composta por professores atuantes no PNAP e tutores. A realização do trabalho de final de curso foi considerada imprescindível pelos professores responsáveis no Departamento de Administração da UnB, pois acreditava-se que isto contemplaria de forma mais adequada o princípio metodológico da historicidade expressa no projeto pedagógico.

As alterações pedagógicas resultaram em uma carga horária total de 480 horas, sendo considerados cursos longos para uma especialização na UnB. Isto dificultou a realização no período de 18 meses conforme previsto no projeto pedagógico. Com a inclusão das disciplinas e realização das defesas presenciais do trabalho de final de curso, os cursos tiveram duração de 24 meses.

Ainda considerando a relação entre os aspectos ostensivos e performativos da abordagem pedagógica, dois pontos merecem destaque: os alunos da especialização em Gestão em Saúde consideraram que o módulo básico, semelhante ao curso de Gestão Pública, e o módulo específico com disciplinas de gestão em saúde apresentavam discrepâncias significativas de abordagem e componentes curriculares, dificultando a compreensão e a aprendizagem. O bacharelado apresentou uma dificuldade extra: o curso a distância possuía um currículo muito diferente do curso presencial da UnB. Isto se tornou relevante principalmente quando foi criado o Departamento de Gestão de Políticas Públicas, o qual tornou-se responsável pelo curso. Esta discrepância de currículos gerou tensões no novo Departamento, elevando a carga horária dos professores e o volume de atividades a serem desenvolvidas no semestre.

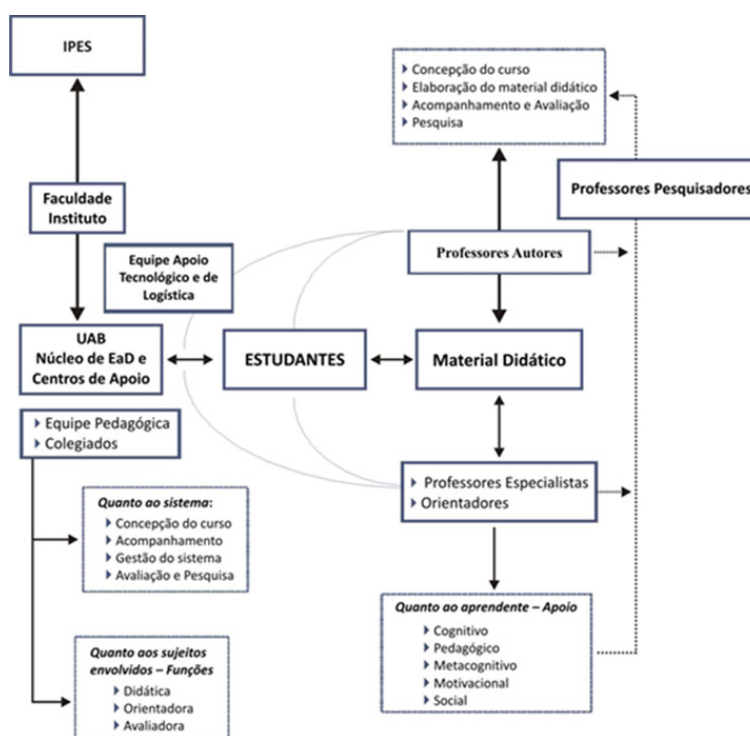
Um segundo ponto relevante foi a percepção dos professores sobre os componentes curriculares descritos nos projetos pedagógicos. Os mesmos reiteravam que o material previamente elaborado, bem como a definição muito hierarquizada das funções de professor autor, professor pesquisador, professor especialista, equipe pedagógica e tutores, acabaram por tornar os cursos e sua atuação pouco flexíveis, contrastando com a maior autonomia e liberdade em salas de aula presenciais. A pouca experiência dos professores do Departamento de Administração com a EaD foi um dos fatores que acabou por dificultar o seu envolvimento com os cursos PNAP, gerando até mesmo uma resistência por parte do corpo docente a novos cursos realizados a distância. Esta resistência somente foi rompida em 2017, com a oferta de um novo curso PNAP – especialização em Gestão Pública Municipal.

Em relação à percepção dos discentes, a pesquisa com os alunos realizada pela CAPES (2018b)<sup>5</sup>, no que se refere à conformidade entre o material didático e as necessidades dos cursos, revela que para 92,2% dos estudantes a adequação entre conteúdo e necessidades das atividades atende totalmente (47,1%) ou atende parcialmente (45,1%). Ainda de acordo com esta pesquisa, as taxas de não atendimento ficaram em 3,1%, sendo que as regiões Nordeste (4,3%) e Norte (3,6%) registraram taxas de não atendimento acima da média nacional. No que se refere à recomendação do curso, 82% dos discentes afirmaram que recomendariam o curso a alguém e 13,3% informaram que sim, mas com ressalvas. As maiores taxas de recomendações foram para as Regiões Sul (84,1%), seguida das regiões Centro-Oeste (83,9%), Norte (83,8%), Sudeste (81,7%) e Nordeste (80,4%). As maiores taxas de ressalvas estão entre os discentes das Regiões Nordeste (14,5%) e Sudeste (14,2%). Pontos relevantes sobre a gestão do Sistema UAB e a importância da política podem ser extraídos também quando se buscam informações dos discentes acerca do desempenho do curso escolhido. Para 83,6% dos estudantes, o curso esteve acima do esperado ou cumpriu as expectativas, e para 67,8% dos estudantes o curso atendeu às expectativas (CAPES, 2018b). Este dado mostra que os alunos não identificam as dificuldades apontadas pelos professores na universidade.

<sup>5</sup> Embora não tenha sido uma pesquisa exclusiva com estudantes matriculados no PNAP, a similaridade do modelo de produção didática permite a inclusão dos dados na análise.

A organização administrativa consta nos projetos pedagógicos dos cursos e pode ser visualizada na Figura 2.

Figura 2: Organização administrativa do PNAP



Fonte: Projetos pedagógicos dos cursos PNAP

Com o financiamento aprovado pela CAPES foi organizada a estrutura de gestão para os cursos: três coordenadores de curso, três coordenadores pedagógicos, três coordenadores de tutoria, trinta e dois tutores a distância, três tutores presenciais em cada polo (posteriormente este número foi reduzido para um tutor presencial por polo), e pessoal de apoio técnico compartilhado - três profissionais para apoio tecnológico com o ambiente Moodle e três secretários com responsabilidades acadêmicas e de gestão financeira. No andamento dos cursos, devido a questões relacionadas a recursos financeiros e contratação de pessoal, o número de profissionais de gestão foi reduzido para dois em apoio tecnológico e dois secretários, sendo que os cursos de especialização compartilharam os mesmos profissionais.

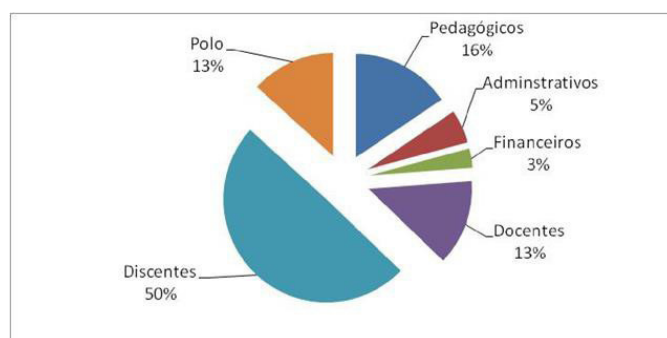
O aspecto performativo gerador de maiores tensões com relação à organização administrativa do PNAP na UnB foi, na opinião dos coordenadores, a falta de institucionalização. Esta característica institucional gerou dificuldades com a agilidade das rotinas administrativas, com a carga de trabalho dos professores envolvidos e falta de professores dedicados exclusivamente às atividades em EaD, com a especialização da equipe de apoio à gestão dos cursos, com o atendimento ágil das normas pertinentes, com a infraestrutura física disponível e com a gestão dos recursos financeiros. A complexidade da estrutura criada para EaD, que envolvia CAPES/UAB, núcleo da UAB na UnB, polos de apoio presencial, Departamento de Administração, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, Programa de Pós-graduação em Administração e os órgãos ligados aos decanatos (pró-reitorias) da UnB tornaram os fluxos confusos e morosos, dificultando não só o andamento, como também a finalização dos cursos.

Na época da realização dos cursos, as especializações em Gestão em Saúde e Gestão Pública eram as únicas especializações em EaD da UnB, sendo ligadas ao Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação, ou seja, as rotinas administrativas existentes para as especializações presenciais não eram completamente compatíveis com as especializações a distância, exigindo a discussão e criação de novos procedimentos. Embora esta conjuntura tenha gerado dificuldades para a realização dos cursos PNAP, foi também fonte de inovações institucionais, de forma a qualificar a atuação da universidade e prepará-la para novas demandas.

A pouca institucionalização do PNAP, e da EaD de forma geral, na UnB também gerou tensões na gestão dos recursos financeiros, reconhecimento das atividades docentes e contratação de pessoal. Os recursos financeiros do PNAP eram geridos diretamente pelo Departamento de Administração, não pelo Núcleo UAB na UnB, o que provocou dificuldades tanto para seu recebimento, quanto para sua gestão ágil e prestação de contas, dadas as exigências da CAPES. Na visão do coordenador de curso de especialização em Gestão Pública, a "UAB era como outra universidade dentro da UnB". Posteriormente, com a atuação da equipe UAB junto aos decanatos e reitoria, em função das dificuldades expressas pelos departamentos, ocorreu maior institucionalização da EaD na UnB.

Michelon, Lira e Razuck (2016) buscaram identificar fatores críticos da gestão de Sistema UAB, a fim verificar os fatores ambientais, temporais, estratégicos e geográficos que interferem, de maneira direta ou indireta, no cumprimento dos objetivos e metas pretendidos e esperados para o programa. Os fatores críticos de gestão podem ser observados na Figura 3.

Figura 3: Fatores críticos de gestão nos cursos do Sistema UAB



Fonte: Michelin; Lira; Razuck, 2016

Com exceção do fator “discentes”, os demais fatores, mesmo que apareçam em diferentes categorias no estudo dos autores, correspondem a fatores ligados ao modelo organizacional em sua relação com a instituição de ensino e com os polos. Embora não seja uma pesquisa exclusiva ao modelo organizacional proposto pelo PNAP, os modelos dos demais cursos do Sistema UAB são semelhantes, permitindo a discussão dos fatores organizacionais e administrativos do PNAP. Entre os fatores administrativos, destacam-se a dificuldade de operacionalização da IES (32%), a insuficiência ou falta de apoio da IES (18%) e a dificuldade na localização dos recursos disponíveis (3%), sendo que outros fatores correspondem a 47%. Os fatores críticos financeiros correspondem a valor das bolsas do Sistema UAB (32%), ausência de investimentos da IES (16%), parâmetros de financiamento (14%), custo aluno (2%), quantidade de bolsas (2%) e outros (34%) (MICHELON, LIRA, RAZUCK, 2016). Quase todos os fatores foram observados na UnB (exceção feita ao custo aluno) conforme observou-se nas entrevistas com coordenadores de curso sobre a baixa institucionalização da EaD na UnB à época da realização dos cursos PNAP. O elevado percentual de “outros” demonstra uma dispersão dos fatores ligados ao modelo organizacional, o que pode indicar dificuldades sistêmicas de operacionalização dos cursos UAB nas universidades.

Segundo a CGPC/CAPES, atualmente busca-se uma gestão compartilhada entre os diversos atores envolvidos, em especial as Instituições de Ensino Superior e a CAPES, cujo objetivo é uma maior interação dos gestores e uma busca pela coerência dos resultados obtidos, considerando que a análise do custo-benefício do PNAP foi apontada como um fator de tensão para a condução da política. Além disso, fatores orçamentários, como a expansão ou retração do montante destinado à oferta dos cursos PNAP é um ponto crítico, tendo em vista que esses fatores impactam na continuidade ou não do programa.

Assim, no que se refere ao modelo organizacional do PNAP proposto pela CAPES (Figura 2), observa-se que o mesmo buscava abranger e deixar claras todas as funções relacionadas à realização dos cursos. No entanto, dentro da universidade, a falta de flexibilidade do modelo, a novidade das rotinas administrativas, a abordagem pedagógica, as novas atividades docentes ainda não reconhecidas (inclusive para progressão funcional) e a cultura ligada fortemente às atividades presenciais de ensino acabaram por introduzir níveis extras de complexidade à estrutura universitária já considerada complexa. Mesmo assim, a experiência com a realização dos cursos foi entendida como positiva e relevante, pois permitiu mudanças e aperfeiçoamento dos procedimentos administrativos e ajudou a preparar a universidade para estratégias inovadoras que puderam ser incorporadas aos cursos presenciais, bem como permitiu a atuação em regiões com características diferentes daquelas existentes no Distrito Federal, agregando experiências e conhecimentos ao corpo docente e tutores dos departamentos envolvidos.

## SUBSTRATO TÉCNICO

O substrato técnico aqui discutido corresponde principalmente ao ambiente virtual de aprendizagem (AVA), seu uso e fontes de tensão e possibilidades. Como já descrita, uma das principais dificuldades encontradas foi a falta de conhecimento por parte do corpo docente do ambiente Moodle utilizado na UnB. Embora a UnB também utilize o Moodle como seu ambiente virtual, seu uso em 2011, ano de início dos cursos, não era corriqueiro e poucos professores realizavam atividades virtuais no programa de suas disciplinas presenciais. Foi identificado que, mesmo os professores que utilizavam o Moodle em suas disciplinas presenciais, o faziam como repositório de bibliografias e entrega de atividades. Somente duas professoras do Departamento de Administração utilizavam outras funcionalidades do ambiente. Este foi o grande motivador para a contratação de profissional que realizasse o acompanhamento dos docentes na construção de atividades e uso do ambiente para os cursos PNAP. Os tutores, por sua vez, receberam treinamento com duração de três semanas e sua seleção e contratação foi condicionada à aprovação nesta etapa.

Simultaneamente, o ambiente virtual de aprendizagem da UAB não estava integrado ao ambiente virtual da UnB: o endereço da página na internet, os registros para acesso, a manutenção e acompanhamento da página e da plataforma não eram realizados pela mesma equipe na UnB. Além disso, a UnB possuía seu próprio Centro de Educação a Distância, o qual não era responsável pelos cursos UAB. Embora não fossem incompatíveis e não apresentassem diferenças do ponto de vista dos estudantes, os ambientes UAB e UnB não eram integrados. As tensões emergiam na gestão, dado que a equipe responsável pelo ambiente de aprendizagem não era conhecida e problemas não podiam ser solucionados na UnB, como nas situações em que ocorria lentidão na página ou mesmo quando encontrava-se “fora do ar”. Para os estudantes, estas situações parecem não ter provocado grandes dificuldades, pois 81,5% dos alunos matriculados em cursos da UAB consideraram o AVA bom ou ótimo (CAPES, 2018b).

Esta situação somente foi resolvida com a atuação da coordenação do Núcleo UAB/UnB. A integração dos dois ambientes foi fundamental para a institucionalização da EaD na UnB, indicando a importância do substrato técnico, normalmente negligenciado nas análises, para os processos gerenciais. Uma vez que o substrato técnico pode ser entendido como um artefato que condensa tanto filosofia quanto modelo organizacional, a integração tecnológica foi acompanhada (influenciou e foi influenciada) pela internalização de rotinas administrativas na universidade com reflexos sobre o reconhecimento da EaD como uma abordagem pedagógica relevante, tomada em conta das atividades docentes a distância (inclusive na progressão funcional e funções gratificadas de coordenação), criação e adaptação de estruturas funcionais, redução da resistência do corpo docente à EaD e discussão das dificuldades e possibilidades dos cursos PNAP nos departamentos e faculdade.

## CONCLUSÕES

Os projetos pedagógicos dos cursos, compreendidos como instrumentos de ação pública, expressam os aspectos ostensivos das rotinas que orientam a filosofia de gestão, o modelo organizacional e o substrato técnico das tecnologias de gestão pública. Os aspectos performativos das rotinas expressam as tensões e possibilidades do PNAP em suas dimensões práticas, bem como as soluções e transformações geradas na política e em seus resultados e nos atores envolvidos, especialmente na estrutura das universidades, em seus docentes e discentes. Em outras palavras, é possível afirmar que as políticas públicas se realizam na gestão, e podem ser transformadas nas rotinas dos atores. Com isso, pode-se também afirmar que as diferentes escalas de análise e discussão das políticas públicas (macro, meso e micro) não são isoladas, dado que filosofia de gestão, modelo organizacional e substrato técnico se interpenetram nas atividades dos atores.

A política educacional de expansão e interiorização do ensino superior perpassa diferentes níveis da estrutura de gestão pública do Estado e de seus entes federativos. Seu percurso é definido em meio a elementos organizacionais, locais e conjunturais oriundos da rede de atores que a implementa mas também decide sobre ela, por meio de um programa como o PNAP. Nesse percurso da política, atores criam tecnologias de gestão com base em rotinas para lidar com os desafios e tensões que surgem do instrumento de ação pública, bem como viabilizam tecnologias e rotinas que exploram ou abrem novas possibilidades de ação, constituindo assim os resultados - esperados ou inesperados - da política.

No que se refere ao PNAP na UnB, os dados revelam que as tensões expressas pelas rotinas próprias do processo de implementação e operacionalização dos cursos PNAP referem-se principalmente à institucionalização da EaD na universidade, tanto em suas dimensões estruturais quanto de reconhecimento das atividades docentes e valorização dos cursos EaD. Em relação às possibilidades, verificou-se que as inovações institucionais geradas para realizar as rotinas administrativas e pedagógicas dos cursos EaD, bem como na atuação em regiões com características muito diferentes das existentes no Distrito Federal, têm gerado novos conhecimentos para os docentes e discentes envolvidos. Neste sentido, o PNAP - como meta-instrumento de ação pública - no que se refere à atuação da UnB, foi capaz de cumprir os objetivos de interiorização e expansão quanto ao acesso ao ensino superior. Nos aspectos associados à qualidade dos cursos, as interpretações são conflitantes: embora os docentes realizem uma série de críticas ligadas à abordagem pedagógica e ao conteúdo das disciplinas, os discentes parecem estar satisfeitos e valorizam o aprendizado obtido. Finalmente, o processo de institucionalização da EaD na UnB vem solucionando parte dos problemas identificados na realização pioneira destes cursos, tornando suas atividades de gestão mais integradas às demais rotinas universitárias.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Decreto Nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/23-11-2017-Decreto-n-5800-UAB.pdf> Acesso em: 02/10/2018.
- CAPES. **Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP)**, 2009a. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap> Acesso em: 02/10/2018.
- CAPES. Edital Nº 01, de 27 de abril de 2009, 2009b.
- CAPES. **Cartografia da UAB**. 2018a. Disponível em: <http://uab.educacaoaberta.org/> Acesso em: 05/11/2018.
- CAPES. **Boletim informativo dos resultados da pesquisa com os estudantes do Sistema UAB**. 2018b. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/uab/resultados-da-pesquisa-com-os-estudantes-do-sistema-uab> Acesso em: 05/11/2018.
- FELDMAN, M. S., PENTLAND, B. T. Reconceptualizing organizational routines as a source of flexibility and change. **Administrative Science Quarterly**, n. 48, p. 94-118, 2003.
- HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. L'instrumentation e ses effets: débats e mises em perspective théoriques. In: HALPERN, C., LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (Orgs.). **L'instrumentation de l'action publique: controverses, résistances, effets**. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.
- HOOD, C. C., MARGETTS, H. Z. **The tools of government in the digital age**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- LABATUT, J., AGGERI, F., GIRARD, N. Discipline and change: how technologies and organizational routines interact in new practice creation. **Organization Studies**, v. 33, n. 1, p. 39-69, 2012.
- LASCOUMES, P. De l'État à la gouvernementalité: une nouvelle perspective sur l'organisation politique. In: HATCHUEL, A. et al. **Gouvernement, organization et gestion: l'héritage de Michel Foucault**. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. L'action publique saisie par les instruments. In: LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (Dir). **Gouverner par les instruments**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, 2012a.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Edufal, 2012b.
- LINDER, S.H, PETERS, B.G.. Instruments of government: perceptions and contexts. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 1, p. 35-58, 1989.
- MICHELON, T., LIRA, L.A.R., RAZUCK, F.B. O Sistema Universidade Aberta do Brasil: um estudo preliminar sobre a identificação dos fatores críticos da gestão integrada. **EmRede**, v. 3, n. 2, p. 213-226, 2016.
- MOISDON, J.C. Sur le largeur des mailles du filet: savoirs incomplets et gouvernement des organisations. In: HATCHUEL, A. et al. **Gouvernement, organization et gestion: l'héritage de Michel Foucault**. Canadá: Les Presses de l'Université Laval, 2005.