

POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL: A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB) E CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA EAD NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA (UNEB)

EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES: THE OPEN UNIVERSITY OF BRAZIL (UAB) AND THE PUBLIC MANAGEMENT SPECIALIZATION COURSE (DISTANCE EDUCATION) ON THE BAHIA STATE UNIVERSITY (UNEB)

POLÍTICA EDUCATIVA PÚBLICA: LA UNIVERSIDAD ABIERTA DE BRASIL (UAB) Y CURSO ESPECIALIZADO EN GESTIÓN PÚBLICA DE EAD EN LA UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE BAHIA (UNEB)

Fabiano Viana Oliveira¹
Aliger dos Santos Pereira²

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados da formalização e expansão dos cursos universitários da modalidade de Educação a Distância (EAD) na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) através da Universidade Aberta do Brasil (UAB), entre os anos de 2006 e de 2016, exemplifica-se o Curso de Especialização em Gestão Pública como parte dessa expansão da Educação Superior na Bahia. O estudo partiu do questionamento: Quais os resultados na expansão da EAD na UNEB e no curso de Especialização em Gestão Pública da mesma? O aporte da discussão é a legislação que regulamenta a educação à distância no Brasil, a partir da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política pública de expansão, democratização e interiorização da Educação Superior pública. A metodologia utilizada foi

¹ Doutorando em Educação e Contemporaneidade pela UNEB e cursando Licenciatura em Língua Portuguesa. Graduação em Comunicação Social pela Universidade Católica do Salvador (1995), especialista em Filosofia Contemporânea pela Faculdade São Bento da Bahia (2006), em Ensino à Distância pela UNIP (2010), em Gestão de Pessoas pela UNIJORGE (2014) e mestrado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (2001). Atualmente é Analista Universitário na EDUNEB e professor da UNEB EAD como bolsista. E-mail: faviana@uneb.br

² Possui graduação em Administração de Empresas pela Universidade Salvador (1996), mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador (2007), Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano pela Universidade Salvador (2012) e Estágio de Pós Doutorado Universidade Católica do Salvador (2018). Participa como colaboradora em 2 Programas: o do Doutorado Multi-Institucional e Multidisciplinar em Difusão do Conhecimento (DMMDC) e no Mestrado em Propriedade Intelectual e Transferência de Tecnologia para a Inovação (PROFNIT). Também é docente da Universidade do Estado da Bahia (UNEB- DCH-I), Instituto Federal da Bahia (IFBA- Camaçari). E-mail: p.gaba@uol.com.br

a pesquisa exploratória na UNEB com estudo de caso do Curso de Especialização em Gestão Pública. Verificou-se que os cursos superiores a distância promovidos pelo sistema UAB trazem importantes avanços para a educação; contudo, eles também apresentam algumas limitações (espaço físicos, laboratórios e bibliotecas sem funcionamentos plenos). Concluiu-se que o curso de Especialização em Gestão Pública em suas 3 (três) ofertas que ocorreram nos anos de 2010, 2011 e 2014, ofereceu um total de 716 vagas e teve um percentual médio de 65% de concluintes.

Palavras-Chave: Políticas Públicas Educacionais. Educação Superior à Distância. Universidade Aberta do Brasil. Universidade do Estado da Bahia. Curso de Especialização em Gestão Pública.

ABSTRACT

This paper aims to present results of the formalization and expansion of university courses of the Distance Education modality at the Bahia State University (UNEB) through the Open University of Brazil (UAB), between 2006 and 2016, through the example of the Public Management Specialization Course. For this purpose the following question was asked: what are results in the expansion of the EAD in UNEB and consequently in the Public Management Specialization course of UNEB? The general objective of this article is to show that the formalization of the UAB promoted the democratization and expansion of Higher Education in Bahia through UNEB and its partners responsible for maintaining the Presence Poles. Methodology used was qualitative deductive, with use of exploratory research at UNEB through a case study in the Public Management Specialization Course. It was concluded that the Public Management Specialization Course offered 716 vacancies in its 3 (three) offers that occurred in the years 2010, 2011 and 2014 and had an average percentage of 65% of graduates.

Keywords: Educational Public Policy. Distance Education. Open University of Brazil (UAB). Bahia State University (UNEB). Public Management Specialization Course.

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de la formalización y expansión de los cursos universitarios de educación a distancia (EAD) en la Universidad Estatal de Bahía (UNEB) a través de la Universidad Abierta de Brasil (UAB), entre 2006 y 2016, se ejemplifica El Curso de Especialización en Gestión Pública es parte de esta expansión de la Educación Superior en Bahía. El estudio parte de la pregunta: ¿Cuáles son los resultados de la expansión de la educación a distancia en UNEB y en el curso de Especialización en Gestión Pública? La apoyo de discusión es la legislación que regula la educación a distancia en Brasil, desde la creación de la Universidad Abierta de Brasil (UAB) como una política pública de expansión, democratización e internalización de la educación superior pública. La metodología utilizada fue la investigación exploratoria en la UNEB con el estudio de caso del Curso de Especialización en Gestión Pública. Se descubrió que los cursos de educación a distancia promovidos por el sistema UAB traen avances importantes para la educación; Sin embargo, también tienen algunas limitaciones (espacio físico, laboratorios y bibliotecas sin pleno funcionamiento). Se concluyó que el Curso de Especialización en Gestión Pública en

sus 3 (tres) ofertas que tuvo lugar en 2010, 2011 y 2014, ofrecía un total de 716 vacantes y tenía un porcentaje promedio de 65% de graduados.

Palabras Clave: Políticas públicas educativas. Educación a distancia superior. Universidad Abierta de Brasil. Universidad Estatal de Bahía. Curso de Especialización en Gestión Pública.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta os resultados da formalização e expansão dos cursos universitários da modalidade de Educação a Distância (EAD) na Universidade do Estado da Bahia (UNEB) através da Universidade Aberta do Brasil (UAB), entre os anos de 2006 e de 2016.

A discussão da Educação a Distância no Brasil, inicialmente (década de 70 e 80 do século XX) pautou-se como um dos instrumentos a ser utilizado pelo Estado para diminuir as barreiras das grandes dimensões territoriais, desigualdades sociais e carência de ofertas educacionais; assim foram criadas várias comissões ou grupos de trabalho para discutir a questão do ensino à distância no Brasil e ver a viabilidade de expandi-lo pelo país, para contemplar as principais Políticas Públicas na área de Educação. Desde então, o Ministério da Educação vem investindo na criação de uma política de EAD no Brasil, com o objetivo maior de ampliar a oferta e democratizar o acesso ao ensino superior.

Com a implantação do EAD no Brasil, percebeu-se a importância do tema para a área da Educação Superior e a necessidade de se estudar a UAB a partir de sua legislação e do exemplo da UNEB. Entretanto, somente em 1993 foi estabelecido um Convênio entre o MEC e as Universidades Públicas Brasileiras no sentido de criar um Sistema Público de EAD em nível de educação superior.

Então, ao estudar a UAB, identifica-se também uma proposta de viabilizar projetos e programas. Afinal, define-se as demandas regionais, as linhas de trabalho em EAD que contemplassem a diversidade, os problemas e as características de um país como o Brasil. Desta forma, reafirma-se a necessidade de estudar o tema na área universitária dentro de uma instituição pública (UNEB) e relacionada com as Políticas Públicas do governo federal na época do estudo.

As discussões sobre a EAD são mais acaloradas com o reconhecimento trazido pela LDB 9394/96 em seu Art. 80. (“O poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”) mobilizando os favoráveis e contrários.

Bem, a formalização da UAB (2005) promoveu a democratização e a expansão do Ensino Superior no país, graças à interação das IES Públicas, como a UNEB, e de seus parceiros (responsáveis em manter os Polos Presenciais) nos municípios baianos.

Para que se tenha uma melhor compreensão da temática é necessário mostrar a história e a criação da UAB a partir de sua formalização e legislação em todo o território brasileiro, em especial na Bahia e na UNEB; e exemplificar através do curso de Especialização em Gestão Pública como a UNEB - uma IES Pública faz parte da UAB e que pratica a EAD dentro da legislação.

Exemplifica-se o Curso de Especialização em Gestão Pública como parte dessa expansão da Educação Superior na Bahia. O estudo partiu do questionamento: Quais os resultados na expansão da EAD na UNEB e no curso de Especialização em Gestão Pública da mesma? O aporte da discussão é a legislação que regulamenta a educação a distância no Brasil, a partir da criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB) como política pública de expansão, democratização e interiorização da Educação Superior pública. A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória na UNEB com estudo de caso do Curso de Especialização em Gestão Pública. Verificou-se que os cursos superiores a distância promovidos pelo sistema UAB trazem importantes avanços para a educação; contudo, eles também apresentam algumas limitações (espaço físicos, laboratórios e bibliotecas sem funcionamentos plenos). Concluiu-se que o curso de Especialização em Gestão Pública em suas 3 (três) ofertas que ocorreram nos anos de 2010, 2011 e 2014, ofereceu um total de 716 vagas e teve um percentual médio de 65% de concluintes.

Convidamos o leitor para acompanhar o desdobramento do estudo a partir de cada seção do artigo.

1 A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB): SUA EXPANSÃO PELO TERRITÓRIO BRASILEIRO, NO NORDESTE, NA BAHIA E NA UNEB COMO POLÍTICA PÚBLICA

A Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi constituída em 2005 pelo Ministério da Educação (MEC), juntamente com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e as Empresas Estatais relacionadas com o Fórum das Estatais pela Educação, tendo como principal foco as Políticas e a Gestão da Educação Superior. Neste momento somente havia a participação das Instituições Públicas Federais do Ensino Superior.

A UAB iniciou como um programa do MEC, gerido pela Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) e pela Secretaria de Educação a Distância (SEED). Entretanto, atualmente se consolidou como um tipo de política pública na área educacional do Ensino Superior, pois corresponde a uma forma de análise das atividades do Estado dentro das necessidades da sociedade, em especial no ensino superior e também do aperfeiçoamento dos indivíduos através dos programas de pós graduações *Lato Sensu*.

A UAB foi implantada, oficialmente, por meio de editais públicos, em 2006 e 2007, ofertando, em 2008, 40 mil vagas em diversos cursos, abrangendo 562 Polos de Apoio Presencial ao ensino, em quase todas as regiões do País, período de sua maior expansão no território brasileiro.

A UAB foi criada com o objetivo de democratizar e expandir o saber no país na área do ensino superior a partir do principal papel do Estado que é o de proporcionar a profissionalização e a qualificação dos cidadãos de forma igualitária (BRASIL, 1988).

Em 2006 com o Decreto 5.800 de 08/06/2006³ passam a fazer parte da UAB também as Instituições Públicas Estaduais e Municipais, tal integração aumentou mais a oferta do ensino superior através da EAD para a população brasileira mais humilde.

Tal decreto visou universalizar o ensino universitário para os cidadãos brasileiros, além de capacitar e qualificar os servidores públicos a nível federal, estadual e municipal. Estabelece o que já estava preconizado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) quanto “as normas para produção, controle e avaliação de programas de educação a distância e a autorização para sua implementação, caberão aos respectivos sistemas de ensino, podendo haver cooperação e integração entre os diferentes sistemas (art. 80, §3º).

Outro aspecto importante para o funcionamento do EAD da UAB é a presença de Polos Presenciais, onde há “os momentos presenciais obrigatórios, compreendendo avaliação, estágios, defesa de trabalhos ou prática em laboratório, conforme o art. 1º, § 1º, do Decreto n. 5.622, de 2005, serão realizados na sede da instituição ou nos Polos de apoio presencial credenciados (BRASIL. Portaria n. 02 de 11/01/2007, artigo 2).

Os estudantes para ingressarem nos Cursos da UAB, na área referente ao Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica devem ser professores da rede

³ Decreto 5.800 de 08/06/2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm>. Acesso em: 14 jul. 2010.

pública federal, estadual e municipal e ter os requisitos presentes na Plataforma Freire. Já para entrar noutros cursos presentes na UAB, qualquer cidadão pode participar, desde que atenda os pré-requisitos especificados pelos cursos ofertados através de edital de seleção pública.

Do ano de 2005 até 2009 a UAB solicitou a sua expansão no território brasileiro graças ao Decreto n. 5.622 de 19 de dezembro de 2005, artigo 3 “O pedido de ampliação da abrangência de atuação, nos termos deste artigo, somente poderá ser efetuado após o reconhecimento do primeiro curso a distância da instituição”.

Como a maioria dos cursos tinham a duração de um ano e meio, no caso das pós-graduações, e de 4 anos para as graduações, e ambos iniciaram no ano de 2005. Todos os cursos que iniciaram as atividades no ano de 2005 já estavam reconhecidos em 2009 para as graduações, e no caso das pós-graduações no ano de 2007 já havia tal reconhecimento, além destes fatos a UAB já tinha diversas experiências que se iniciaram desde a década de 1970, com outra formatação. As mudanças ocorridas fizeram parte do processo evolutivo na gestão que passou a planejar as ações, antecipando situações e estabelecendo objetivos e estratégias; o que termina por demandar uma maior preocupação com o planejamento.

É bom sinalizar que existe diferença entre o planejamento e o planejar. O planejamento estabelece, estipula e visualiza em que posição encontra-se a IES e seu EAD e onde se pretende chegar futuramente, com o objetivo de diminuir os riscos e as incertezas. Já o planejar busca tomar decisões capazes de prever as necessidades e racionalizar os meios e recursos disponíveis para contemplar a sociedade, as instituições e o indivíduo (PADILHA, 2001, p. 30). Desta forma, o planejamento realizado pela IES em relação a EAD poderá ou não ser aprovado, como pode ter algumas sugestões feitas pelo MEC e que devem ser corrigidas (SINAES, 2009; DECRETO nº 6.303/07; LEI nº 10.172/01).

O plano corresponde ao documento pelo qual o MEC acompanha o desempenho da IES em relação à implantação e o funcionamento da EAD, correspondendo ao compromisso da IES em cumprir o que foi estabelecido no planejamento, é claro que este é flexível e pode ser modificado no decorrer do caminho (FUSARI, 2001, p. 36).

O plano da EAD deve ter 3 itens (SINAES, 2009; DECRETO nº 6.303/07; LEI nº 10.172/01): o institucional com peso de 40%, o corpo social com 35%, e as instalações físicas que pesam 25%. Estes três aspectos estão inter-relacionados e são de extrema importância para o bom desempenho da EAD. O plano constitui uma forma de padronizar o planejamento da IES, com o objetivo de estabelecer parâmetros mínimos de qualidade em

todo o território nacional e entre as diferentes Regiões Brasileiras para que não haja diferenças entre elas.

O fator institucional presente no plano contempla os seguintes aspectos: a missão institucional (onde a UNEB pretende chegar com a EAD de forma a contemplar os objetivos); o planejamento dos cursos a distância; o plano de gestão para a EAD; a unidade responsável pela gestão; o planejamento de avaliação institucional, inclusive com o uso de auto avaliação; a representatividade dos docentes, dos tutores e dos discentes; o estudo de implantação dos polos, visto que é necessário encontros presenciais para esclarecimentos de todas as partes envolvidas no processo de ensino e aprendizado; se a IES tem alguma experiência com cursos a distância, inclusive os semipresenciais (Portaria n. 4.059/04); e o sistema de produção e distribuição do material didático.

Já o corpo social deve tratar da formação dos programas e políticas capazes de promover a capacitação permanente de professores e tutores. É necessário avaliar a formação acadêmica e a produção científica do corpo docente. Fazem parte deste corpo social também à equipe de Suporte da EAD, denominada de estrutura técnico-administrativa que é responsável em fazer a logística de todo o material didático, de prestar o suporte tecnológico e a gestão operacional da EAD.

O terceiro aspecto (infraestrutura) foca nas instalações administrativas, nos serviços referências e nos recursos de Tecnologias de Informação e Comunicação. Também é necessário que a IES tenha um plano de expansão e atualização de equipamentos e como se encontra a biblioteca em relação ao seu sistema operacional, a aquisição do acervo e expansão do mesmo. Com o objetivo de padronizar a infraestrutura básica dos Polos Presenciais a UAB estabelece que seus Polos Presencias devem conter: Secretaria Acadêmica, Coordenação do Polo, Tutores Presenciais, Professores, Sala de Aula, Laboratório de Informática e Biblioteca. É bom sinalizar que cada dependência presente no Polo Presencial da UAB possui mobiliários e equipamentos que devem seguir as especificações da UAB, bem como em relação à quantidade mínima de pessoal, mobiliários e equipamentos.

Ao analisar o planejamento do espaço de implantação do EAD da UAB é necessário avaliar o espaço geográfico e o temporal. Até porque o Brasil é um país de grandes dimensões e de diferentes culturas. Conseqüentemente o Estado ao gerir e planejar o espaço público deve ser capaz de analisar estes dois pontos, de forma a propiciar a gestão. Assim, para o Estado ter êxito é necessário o uso do seguinte tripé: o querer (o projeto), o poder

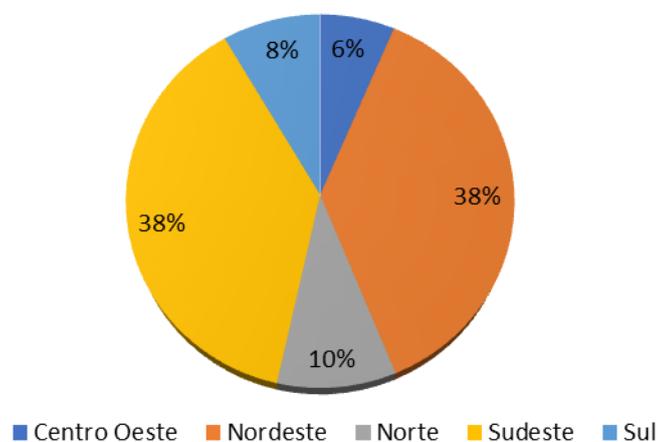
(governabilidade) e por último o saber (governança) (MARINI, 2003, p. 31). São as bases para a gestão da EAD da UAB.

Desta forma, “não se pode falar de um modelo unitário e coerente de nova governança, mas de um conjunto de princípios até heterogêneos, que cada país tenta aproveitar segundo suas próprias idiossincrasias, em número e na medida em que lhes convêm” (BENTO, 2003, p. 95). Pierre e Peters (2000, p. 22) concordam com Bento (2003), pois acreditam que o resultado de uma boa governança depende da dinâmica do resultado sinérgico entre todos os atores sociais, políticos e privados presentes no processo para que as demandas sejam cumpridas.

Diante de tudo que foi dito, é bom ressaltar que os Programas da UAB devem compor e representar a sua sociedade nas suas estruturas políticas, como também jurídica necessária para o controle social e para a gestão dos conflitos neste espaço, afinal espaço é público e reflete a ideia de coletividade do espaço.

Nos anos que se seguiram a UAB investiu nos acervos bibliográficos das IES, depois criou o curso de Gestão Pública, além de outras áreas técnicas. No ano de 2010 faziam parte da UAB, 88 instituições, sendo a UNEB uma destas e, corresponde ao foco deste estudo. O Gráfico 1 mostra a porcentagem do número de vagas nas principais regiões brasileiras no ano de 2010. Percebe-se que as Regiões Nordeste e Sudeste contemplam 76% do total de vagas.

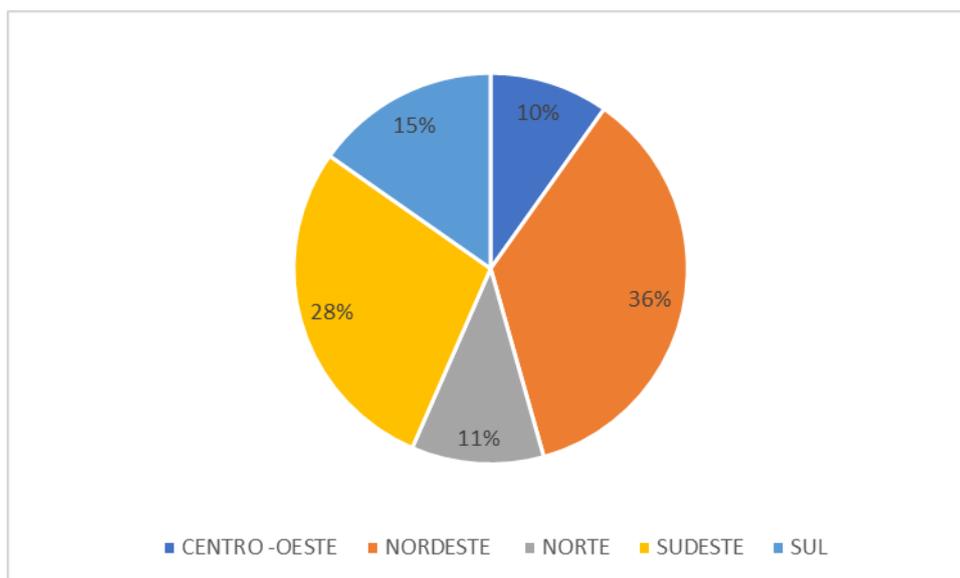
Gráfico 1- Porcentagem de Universidade por Região que oferecem curso de EAD pela UAB- Brasil-2010



Fonte: Elaboração própria, 2017.

Já no final do ano de 2016 existiam 95 instituições cadastradas com 646 Polos. O Gráfico 2 mostra por região a concentração da maior parte das IES que oferecem o EAD. Percebe-se que o Nordeste (36%) e o Sudeste (28%) juntos concentram 64% do número de instituições do país. Entretanto, ao comparar o ano de 2010 com o de 2016, constata-se que a Região Sudeste teve uma queda de 10% em 7 anos e o Nordeste de 2%. Porém, ambas as regiões brasileiras continuam concentrando a maior parte das universidades que possuem o EAD ofertado pela UAB.

Gráfico 2-Porcentagem de Universidade por Região que oferecem curso de EAD pela UAB-Brasil-2016



Fonte: Elaboração própria, 2017.

A Bahia faz parte da Região Nordeste e a Secretaria da Educação do Estado da Bahia, por meio do Instituto Anísio Teixeira, é responsável em promover, consolidar e expandir políticas de educação à distância, voltada para a formação inicial e continuada dos professores e demais profissionais da Educação Básica. A ação ocorre em articulação com os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) e as universidades públicas viabilizam ações de formação inicial e continuada na modalidade à distância, visando atender aos professores e demais profissionais da educação básica.

A Bahia conta com 26 Polos Estaduais de Apoio Presencial. Criados por meio do Decreto nº 13.301/11, os Polos UAB Bahia são “unidades operacionais para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas, relativas aos

cursos e programas ofertados à distância por instituições públicas de ensino superior, com infraestrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos mesmos”.

No ano de 2017 a UAB tinha parceria na Bahia com 10 instituições (UESC, UNEB, UEFS, UESB, UFBA, UNIVASF, UFRB, IFBA, IFBAIANO e UFOB), sendo que seis destas já ofertam regularmente os cursos de formação inicial e continuada na modalidade de distância nos Polos de Apoio Presencial. O IFBA, o IFBAIANO e a UFOB estão em fase de submissão e aprovação de cursos para posterior oferta. (UAB, 2016).

2 METODOLOGIA

Para contemplar os objetivos deste artigo foi utilizado uma Abordagem Dedutiva que explica inicialmente a UAB para depois exemplificar a UNEB dentro da área do Ensino Superior e na modalidade de EAD. Utilizou-se dentro desta abordagem uma pesquisa exploratória, simultaneamente a pesquisa bibliográfica, a documental e o Estudo de Caso.

A UNEB foi escolhida para o estudo de caso por ser a maior IES pública do Estado da Bahia e com facilidade de acesso aos dados para a realização da pesquisa, constituindo assim uma amostra não probabilística por conveniência.

A pesquisa bibliográfica e a documental foi realizada paralelamente com base nos assuntos relacionados com a legislação da EAD no Brasil. A pesquisa documental empregou documentos, sem qualquer tipo de tratamento, adquiridos na UNEB e na UAB, e relativos à legislação da EAD.

Já o estudo de caso foi influenciado pelas pesquisas bibliográfica e documental, pois os dados qualitativos foram coletados e analisados com o objetivo de iniciar uma comparação, organização, representação e as interpretações futuras para conclusões generalistas. Ou seja, apesar do estudo ser feito na UNEB, as conclusões tiradas nesta IES servirão também para outras instituição públicas relacionadas à UAB entre os anos de 2006 até 2016.

3 A UAB E A EXPANSÃO DOS CURSOS DE EAD DA UNEB: CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

A UNEB é a maior IES do Estado da Bahia e é mantida pelo Governo do Estado por intermédio da Secretaria da Educação (SEC). Os cursos da EAD da UNEB possuem 49 Polos Presenciais no Estado da Bahia. A UNEB tem como missão a oferta de serviços educacionais de qualidade, bem como de relevância social, econômica, política e cultural

formando cidadãos críticos e competentes. Prevalece, portanto, a vontade maior de honrar o compromisso assumido com o Estado da Bahia através da oferta de uma educação pautada em métodos eficazes de produção e difusão do conhecimento, estando assim de acordo com os artigos 205, 206 e 208 da Constituição Federal do Brasil.

Para atender a Política Pública do Governo Federal de expansão do Ensino Superior, o primeiro curso de EAD da UNEB em parceria com a UAB foi curso de Bacharelado em Administração, criado em 2006. Este curso contemplou funcionários do Banco do Brasil e gestores de empresas públicas estaduais e municipais, presentes nos Estados da Bahia e Sergipe. A primeira turma colou grau no dia 17 de agosto de 2016 com 175 estudantes.

É bom esclarecer que este curso piloto de Graduação em Administração inaugurou, efetivamente, a UAB em 2006. Foi iniciado com a participação de 25 universidades públicas brasileiras - federais e estaduais (entre estas a UNEB) - com mais de 10.000 estudantes em vários Estados. Isso foi possibilitado com a parceria entre o MEC/SEED, o Banco do Brasil (integrante do Fórum das Estatais pela Educação) e as universidades que aderiram ao projeto.

Os estudantes ingressaram no curso por vestibular atendendo aos requisitos de cada uma das instituições vinculadas ao sistema UAB. Os alunos deveriam participar de encontros presenciais aos sábados, desenvolviam atividades à distância, como o estudo do material didático e trabalhos escritos, estudo de casos, pesquisas, acompanhados por tutores que monitoravam seu desempenho. Com a supervisão da SEED/MEC e da CAPES, coordenadores das 25 IPES que ofereciam o curso piloto, se reuniam (por meio de um Fórum) para avaliar o andamento da experiência, avaliar a modalidade, discutir os métodos de ensino e de aprendizado, tomar decisões sobre o material didático e, sobretudo, socializar as experiências para garantir qualidade do curso.

A expansão da EAD na UNEB e em outras IES, seja a nível Federal ou Estadual, ocorreu devido a publicação da Lei 9394/96 (LBDEN) que tornou imperativo que as IES demonstrem publicamente a capacidade para desempenhar com eficiência e eficácia seu papel de formação profissional e de produção do conhecimento.

A UNEB foi credenciada para oferta de cursos superiores a distância através da Portaria Ministerial n. 4019 de 22 de novembro de 2005. Para gerenciamento e acompanhamento dos cursos nesta modalidade no âmbito da UNEB o Conselho Universitário - CONSU instituiu a Gestão de Projetos e Atividades de Educação a Distância - GEAD, através da Resolução do CONSU n. 709/2009.

Compete à GEAD, com base nas diretrizes nacionais e institucionais, dar cumprimento às rotinas administrativas acadêmicas de forma a garantir a qualidade na oferta dos cursos na modalidade à distância. Sabe-se que a EAD tem especificidades que requerem tratamento próprio, tendo em vista que muitos procedimentos aplicados aos cursos presenciais não atendem de forma integral à modalidade, tornando-se necessária a adequação dos mesmos.

Os alunos dos cursos de EAD da UNEB são em sua maioria pessoas maduras que optaram pela EAD, por ser um curso que proporciona o aprendizado deixando de lado os métodos tradicionais de encontros presenciais de segunda-feira a sexta-feira nas IES. Assim, eles aproveitam o tempo vago que possuem para gerir suas atividades de EAD com autodisciplina.

Os cursos da UNEB são abertos aos cidadãos, ofertando via edital os cursos e as especificações para fazer parte da seleção. Após a seleção os candidatos que atendem os requisitos serão alunos do curso de EAD. Entretanto, a UNEB apenas abrirá turma nos locais onde há selecionados. O aluno faz a opção de se matricular no Polo mais próximo de sua moradia ou trabalho. Geralmente a distância máxima é de 200 km, desta forma o aluno demora em média 1 hora e 45 minutos para chegar ao Polo.

Os Polos buscam ter toda a infraestrutura física para o aluno interagir e aprender de forma contínua e processual. Mesmo com eventuais problemas e contingências, as avaliações frequentes forçam a atenção dos Pólos nos aspectos requeridos, com a possibilidade de perda do credenciamento, caso não consigam cumprir os requisitos mínimos para o desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem. E há também o Tutor Presencial que esclarece qualquer dúvida sobre as atividades favorecendo o processo ensino aprendizagem. Este cargo a partir do ano de 2016 deixou de existir nas especializações.

Nos cursos em EAD da UNEB, as atividades são transmitidas antes para os alunos e eles têm no mínimo quinze dias para finalizá-las e postá-las apenas no *Moodle*, assegurando assim sua entrega. Durante este período o aluno pode esclarecer dúvidas com os seus tutores, bem como com os seus colegas. Por ser o primeiro curso da UNEB toda sua forma operacional foi incorporada para os outros cursos, inclusive a Especialização em Gestão Pública. No ano de 2017 a UNEB possuía 22 cursos em EAD, todos foram aprovados e funcionam conforme a legislação vigente. No final de 2019 eram 18 cursos: 12 graduações (2 bacharelados e 10 licenciaturas); 5 especializações, incluindo o que está em foco neste artigo; e 1 curso livre de extensão, aberto a diversas temáticas.

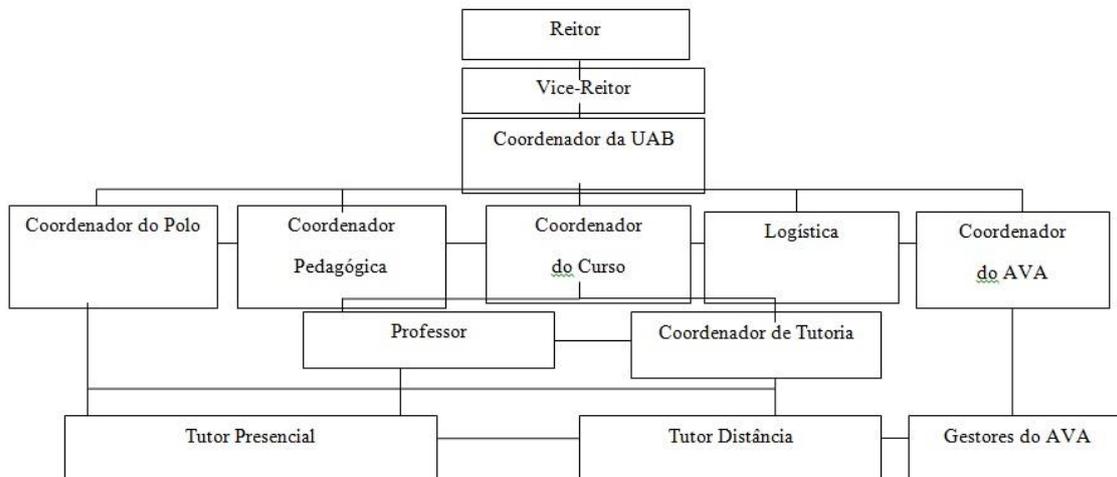
4 OS ATORES DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA (EAD) DA UNEB (UAB) A PARTIR DA LEGISLAÇÃO

A Secretaria de Educação a Distância apresentou o documento intitulado: “Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância” (BRASIL, SEED, 2007), com definição de princípios, diretrizes e critérios que subsidiam todos os atos legais do Poder Público referentes aos processos de regulação, supervisão e avaliação da EAD. O documento visa estimular debates e reflexões no âmbito da comunidade acadêmica, com o objetivo de garantir a qualidade nos processos de EAD e coibir a precarização e a sua oferta indiscriminada, tendo em vista que o objetivo primário: [...] é a compreensão de EDUCAÇÃO como fundamento primeiro, antes de se pensar no modo de organização: À DISTÂNCIA.

De acordo com os Referenciais de Qualidade, oito aspectos são principalmente relevantes ao se implementar a EAD: Concepção de educação e currículo no processo de ensino e aprendizagem; Sistemas de Comunicação; Material didático; Avaliação; Equipe multidisciplinar, incluindo corpo docente, tutorial e equipe de apoio; Infraestrutura de apoio; Gestão Acadêmico-Administrativa; Sustentabilidade financeira.

Um dos aspectos salientados é a importância da flexibilidade e versatilidade próprias desta modalidade de ensino. Para manter a eficiência nos cursos na EAD da UNEB de forma a contemplar tais itens há um organograma com o objetivo de estipular o papel de cada um dentro do curso de Especialização em Gestão Pública (Figura 1).

Figura 1 – Síntese do organograma da estrutura organizacional do curso de Especialização em Gestão Pública – UNEB-2010, 2011 e 2014



Fonte: Elaboração própria, 2017.

O curso tem uma duração média de 18 meses e possui 13 disciplinas divididas nos Módulos Básico e Complementar. Cada módulo contempla uma carga horária de 210h (Tabela 1).

Tabela 1- Disciplinas do Curso de Especialização em Gestão Pública presentes nas 3 ofertas

Nº ORD.	COMPONENTE CURRICULAR	CARGA HORÁRIA
MÓDULO BÁSICO		
01	Estado, Governo e Mercado	30
02	O Público e o Privado na Gestão Pública	30
03	Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro	30
04	Políticas Públicas	30
05	Planejamento Estratégico Governamental	30
06	O Estado e os Problemas Contemporâneos	30
07	Elaboração de Indicadores	30
	Subtotal	210
MÓDULO ESPECÍFICO		
08	Plano Plurianual e Orçamento Público	45
09	Comportamento Organizacional	30
10	Cultura e Mudança organizacional	30
11	Gestão Operacional	45
12	Gestão de Redes Públicas de Cooperação	30
13	Gestão Logística	30
	Subtotal	210
	Total	420
	Trabalho de Concluso do Curso (Monografia ou Artigo Técnico-Científico)	120

Fonte: Projeto do curso de Especialização em Gestão Pública, 2009.

Os aspectos procedimentais e de organização do curso foram definidos no projeto pedagógico conforme regimento e normas da UNEB e observando a dimensão conceitual e

de gestão concernentes à modalidade EAD em perspectiva de alcançar a finalidade da formação com a qualidade exigida e necessária para um curso que torna os estudantes Especialistas.

A exemplo da estrutura organizacional prevista no projeto PNAP a estrutura pedagógica de EAD do Curso de Gestão Pública foi formada por coordenação, pessoal técnico-administrativo, professores formadores e pesquisadores e tutores, com a função básica de assistir ao estudante, acompanhá-lo e motivá-lo ao aprendizado e de supervisionar o processo de aprendizagem. A equipe multidisciplinar selecionada objetivou garantir a orientação nas diferentes disciplinas/áreas do saber que compunham o curso.

No projeto inicial do curso foi incorporada as disciplinas Educação e Tecnologia ET (45h) e Fundamentos da Metodologia do Trabalho Científico FMC (45h), fazendo com que o curso tivesse uma carga horária de 510h, sem contemplar a carga horária do TCC (Tabela 1). A primeira disciplina (ET) foi incorporada para o aluno conhecer o funcionamento e as funcionalidades do *Moodle*. Já a segunda matéria (FMC) foi introduzida para dar uma base para a elaboração e defesa do TCC, que no caso do curso fez-se a opção do artigo. Nas três turmas foi realizado o refazer percurso, ou seja, os alunos que perderam até quatro disciplinas poderiam refazê-las seguindo o calendário do curso. É bom ressaltar que o refazer percurso somente era feito antes da execução do TCC por parte dos alunos, pois apenas os alunos sem pendência acadêmica poderiam realizar o TCC.

O curso teve três ofertas. A primeira foi no ano de 2010 e finalizou em 2011.2 com 9 Polos (Itamaraju, Jequié, Brumado, Camaçari, Lauro de Freitas, Bom Jesus da Lapa, Amargosa, Ibotirama e Mundo Novo). Já a segunda oferta iniciou em dezembro de 2011.2 e finalizou em 2013.1 contemplou 7 Polos (Itamaraju, Lauro de Freitas, Bom Jesus da Lapa, Amargosa, Ibotirama e Mundo Novo). E a última oferta foi em 2014 e terminou em 2016.2 e teve 5 Polos (Brumado, Camaçari, Itamaraju, Lauro de Freitas e Mundo Novo). A demora da finalização do curso foi devido a greves na UNEB.

O ano de 2010 teve 68% de concluintes; em 2011 o percentual foi de 65%; e finalmente no ano de 2014 o percentual foi de 54%. Houve uma diminuição de concluintes de 14% entre os anos de 2011 e 2014. Isso ocorreu, pois, outras universidades, além da UNEB, passaram a oferecer este mesmo curso.

Outro aspecto observado é que os Polos mais próximos de Salvador (maior centro econômico da Bahia) são os que possuem a maior porcentagem de não concluintes. Pode-se citar, por exemplo, o ano de 2010 o polo de Camaçari (a 45 km de Salvador) com 25% de não concluintes. Já no ano de 2011 o Polo de Lauro de Freitas (a 22 km) teve 21% de não

concluintes. O ano de 2014, os Polos que tiveram maior porcentagem de não concluintes foram Mundo Novo (a 302 km de Salvador) com 35% e Lauro de Freitas com 28%.

Percebe-se também que o número de vagas foi diminuindo entre os anos. Isso ocorreu porque alguns Polos foram descredenciados por não atenderem algum parâmetro de qualidade e o redimensionamento da quantidade de vagas por IES. O curso de Especialização em Gestão Pública nos três anos ofereceu 716 vagas. O ano de 2010 contemplou 48% das vagas totais oferecidas; seguido do ano de 2011 com 31% das vagas; e finalmente o ano de 2014 com 21% das vagas. O curso teve um percentual médio de 65% de concluintes nos 3 anos.

Nas 2 primeiras ofertas (anos de 2010 e 2011) houve orientação presencial do TCC, bem como a defesa. Na última oferta (em 2013.2), por questões financeiras, o TCC foi todo pelo AVA.

CONCLUSÃO

A UNEB faz parte da UAB, com o projeto piloto Bacharelado de Administração Geral em 2006, a expansão dos cursos em EAD segue a legislação brasileira e em especial a Lei 9394/96 (LBDEN). A UNEB foi credenciada em EAD através da Portaria Ministerial 4019 de 22 de novembro de 2005 e passa por avaliações frequentes do MEC.

Para que exista uma regulação e uma supervisão em EAD no Brasil foi criada em 2005 através do Decreto n. 5622 a Secretaria de Educação a Distância - SEED. No ano de 2009 a SEED detectou que aproximadamente 43% do total de Polos Presenciais da UNEB encontravam-se em condições precárias. Diante disto a UNEB reavalia tais Polos com o objetivo de decidir pela manutenção ou não destes. O descredenciamento de alguns pólos nos últimos dois anos (2017-2019) é resultado de tal reavaliação, além da própria diminuição de oferta de cursos;

Para gerenciamento e acompanhamento dos cursos da UNEB, o Conselho Universitário - CONSU instituiu a Gestão de Projetos e Atividades de Educação a Distância - GEAD, através da Resolução do CONSU n. 709/2009. A UNEB possui 22 cursos em EAD, todos aprovados e funcionam conforme a legislação vigente. Sendo que em 2019 somente 18 estavam em pleno funcionamento.

Para que haja eficiência nos cursos EAD na UNEB de forma a contemplar os itens da Referência da Qualidade, a UNEB criou uma estrutura organizacional que considera os aspectos locais. Daí a parceria com as Prefeituras responsáveis pela gestão dos Polos. Além

disso, todos os atores presentes na estrutura organizacional têm papéis bem definidos conforme normas da UAB, fundamental para pagamento da Bolsa de Pesquisa que é regulamentada pelas Leis n. 11.273/ 2006 e n. 11.502/2007.

A partir do estudo percebe-se que a Legislação traça as diretrizes para planejar, coordenar, controlar, organizar e fiscalizar os cursos de forma constante, mas é a governança e a governabilidade que direciona a Política Pública Educacional de Nível Superior. Afinal, a legislação, associada ao projeto, governança e governabilidade, deve ser dinâmica, sistêmica e representar a realidade e os desejos da sociedade, que anseia por uma educação universal e de qualidade.

O curso de Especialização em Gestão Pública democratizou, expandiu e qualificou os profissionais que o cursou, em sua maioria servidores públicos das 3 diferentes esferas estatais. A legislação foi responsável para traçar apenas um parâmetro para manter os padrões de qualidade do curso.

Percebe-se também que o número de vagas foi diminuindo entre os anos. O ano de 2010 contemplou 48% das vagas totais oferecidas, seguido do ano de 2011 com 31% das vagas e finalmente o ano de 2014 com 21% das 716 vagas totais.

O curso de Especialização em Gestão Pública teve um percentual médio de 65% de concluintes nos 3 anos. Este percentual de concluintes é considerado bom e condiz com os padrões de qualidade referenciados pela legislação.

A nova oferta do curso de Especialização em Gestão Pública iniciou suas atividades em 2018 e contemplou 167 estudantes de 16 cidades: Camaçari, Feira de Santana, Alagoinhas, Conceição do Coite, São Domingos, Lauro de Freitas, Serrinha, Salvador, Valença, Nilo Peçanha, Laje, Cruz das Almas, Ibirapitanga, Presidente Tancredo Neves, Nilo Peçanha. Nesta nova turma, não há mais Tutor Presencial e nem do coordenador pedagógico, modificando o organograma apresentado na Figura 1. Permaneceu o Tutor a Distância em quantidade menor e um Coordenador de Tutoria que atende todos os cursos de especialização da UNEB, e ainda assume o papel do coordenador pedagógico. Até o final de 2019, esta nova turma ainda não havia concluído o curso.

Percebe-se que há uma estrutura administrativa mais enxuta, devido à diminuição dos recursos por parte do governo federal, tal fato poderá promover a queda da qualidade no EAD. Não adianta expandir com a perda da qualidade. Se a educação constitui a aplicação dos métodos próprios para assegurar a formação e o desenvolvimento do ser humano, sem qualidade no processo não há aprendizado do cidadão e conseqüentemente não há a implementação de Políticas Públicas Educacionais eficientes em EAD.

REFERÊNCIAS

BENTO. Leonardo. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**: entre eficiência e democratização Barueri, SP: Manole, 2003.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado, 1988.

BRASIL. Decreto nº. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o artigo 80 da lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*. 20 dez. 2005. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/#>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Decreto nº 5.773, 09 maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequencias no Sistema Federal de Ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 maio 2006. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/#>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Decreto 5.800, de 08/06/2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, 09 jun.2006. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/#>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.303/07. Altera dispositivos do Decreto nº 5.62, de 12 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e do Decreto nº 5.773/06, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e seqüenciais no sistema federal de ensino. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 dez. 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, 23 dez.1996. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/#>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. Lei 11.273, de 06 de fevereiro de 2006. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 07 fev. 2006. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/#>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

Brasil. Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007. Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, de que trata a lei 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as leis 8.405, de 9 de janeiro de 1992, e 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 jul. 2007. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/#>>. Acesso em: 26 jul. 2016.

BRASIL. SEED/MEC. **Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância**. 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2010.

FUSARI, M. F. *Comunicação, meios de comunicação e formação de professores: questões de pesquisa*. In. PORTO, T. M. E. (org.) **Saberes e linguagens de educação e comunicação**. Pelotas: Universitária/UFPel, 2001.

MARINI, Caio. **Gestão Pública: O debate contemporâneo**. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães. 2003. v.7.

PADILHA, R. P. **Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola**. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2001.

PIERRE, Jon y PETERS, B. Guy. **Governance, Politics and the State**. New York: Political Analysis, 2000.

PROJETO INICIAL DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA. Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2009.

Portaria Ministerial 4019 de 22.11.2005. Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2010. Resolução do CONSU nº. 709/2009. Universidade do Estado da Bahia. Salvador, 2010.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (SEED). Disponível em: https://spreadsheets.google.com/ccc?key=0Aprg-YyA-o70dE1LaVJUc0c3d25NSkp4ZkF1dF9rU0E&hl=pt_BR&authkey=CI-wkLQD#gid=0. Acesso em: 15 jul.2016.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). **Instrumento de Credenciamento Institucional para oferta da Modalidade de Educação a Distância**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/cred_inst_ead_final.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2016.

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB). Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1>. Acesso em: 30 jul. 2016.

UNIVERSIDADE ESTADO DA BAHIA (UNEB). **A Universidade**. Disponível em: <<http://www.uneb.br/institucional/a-universidade/>>. Acesso em: 30 jul. 2016.