

FÓRUM

Submetido 15-09-2022. Aprovado 06-01-2023

Avaliado pelo sistema *double blind review*. Editores convidados: Lindijane Almeida, Fernando Abrucio, Magda Lima Lúcio, Edgilson Tavares, e Maria Isabel Rodrigues

Pareceristas: Lys Maria Vinhaes Dantas ¹, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia: Cachoeira, Centro de Artes, Humanidades e Letras, BA, Brasil. Fernanda Natasha Bravo Cruz ², Universidade de Brasília: Brasília, Faculdade de Educação, DF, Brasil

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v28.88040>

A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

The institutional trajectory of The National Training Program in Public Administration at The Federal University of Ouro Preto

Trajectory institucional del Programa Nacional de Formación en Administración Pública en la Universidad Federal de Ouro Preto

Breyner Ricardo de Oliveira¹ | oliveira.breyner@gmail.com | ORCID: 0000-0003-0956-4753

Maria Tereza da Silva Pena² | mariaterezapena@gmail.com | ORCID: 0000-0002-8099-4126

Gustavo Adolf Fichter² | gustavofichterf@gmail.com | ORCID:0000-0002-5742-4264

¹Universidade Federal de Ouro Preto, Centro de Educação Aberta e à Distância e Programa Ouro Preto, MG, Brasil

²Universidade Federal de Ouro Preto, Programa de Pós Graduação em Educação, Ouro Preto, MG, Brasil

RESUMO

Este artigo analisa a trajetória institucional do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e a percepção dos alunos sobre a formação recebida. Ofertado na modalidade a distância dentro das ações da Universidade Aberta do Brasil por meio de uma rede de implementação multinível, o programa pretende formar pessoas que atuam ou tenham interesse na área. A metodologia de pesquisa envolveu: análise documental e dados das cinco turmas ofertadas entre 2009 e 2016 e sobre a turma de 2021; análise dos questionários virtuais enviados para os 242 alunos da turma de 2021 em dezembro de 2021 e julho de 2022; e entrevistas com quatro professores em função de gestão entre julho e agosto de 2022. Os dados foram analisados em quatro dimensões: perspectivas sobre a formação e inserção no campo profissional; tecnologias e o ambiente virtual de aprendizagem, Moodle; o desenho pedagógico: disciplinas e currículo; e a equipe polidocente: gestão pedagógica e acadêmico-administrativa. As análises revelaram que as elevadas taxas de evasão no PNAP na Ufop refletem o seu enfraquecimento, resultado dos sucessivos cortes em seu orçamento e das constantes mudanças nas regras para novas ofertas. Apesar de os discentes terem expectativas positivas de inserção no campo, os dados demonstraram que a percepção dos alunos sobre o curso e a formação piorou, o que pode ser reflexo do contingenciamento orçamentário, que reduz os incentivos à adesão e o aprimoramento das estratégias de formação das instituições.

Palavras-chave: Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Campo de Públicas, educação a distância, gestão educacional, implementação de políticas educacionais.

ABSTRACT

This article analyzes the institutional trajectory of the National Training Program in Public Administration (PNAP) at the Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) and the students' perception of the training received. Offered in the distance mode within the actions of the program Open University of Brazil through a multilevel implementation network, the program aims to train people who work or have an interest in the area. The research methodology involved: document and data analysis from the five classes offered between 2009 and 2016 and on the 2021 class; analysis of the online questionnaires sent to the 242 students in the 2021 class in December 2021 and July 2022; and interviews with four professors in management roles between July and August 2022. Data were analyzed from four dimensions: perspectives on training and insertion in the professional field; technologies and the virtual learning environment, Moodle; the pedagogical design: disciplines and curriculum; and the polyteaching team: pedagogical and academic-administrative management. The analysis revealed that the high dropout rates in the PNAP at UFOP reflect its weakening, as a result of the successive cuts in its budget and the constant changes in the rules for new offers. Despite the students having positive expectations of insertion in the field, the data revealed that the students' perception of the course and training has worsened, which may be a reflection of budget restrictions, which reduce incentives to join and improve the institutions' training strategies.

Keywords: National Training Program in Public Administration, Public Field, distance education, educational management, implementation of educational policies.

RESUMEN

Este artículo analiza la trayectoria institucional del Programa Nacional de Formación en Administración Pública (PNAP) de la Universidad Federal de Ouro Preto (UFOP) y la percepción de los estudiantes sobre la formación recibida. Ofrecido en la modalidad a distancia dentro de las acciones de la Universidad Abierta de Brasil (CAPES/UAB) a través de una red de implementación multinivel, el programa tiene como objetivo capacitar a personas que trabajan o tienen interés en el área. La metodología de investigación involucró: (1) análisis de documentos y datos de las cinco promociones del curso impartido entre 2009 y 2016 y del curso de 2021; (2) análisis de los cuestionarios virtuales enviados a los 242 alumnos de la promoción 2021 en diciembre de 2021 y julio de 2022; (3) realización de entrevistas a cuatro profesores en funciones gerenciales entre julio y agosto de 2022. Los datos se analizaron a partir de cuatro dimensiones: (1) perspectivas sobre la formación e inserción en el campo profesional; (2) tecnologías y ambiente virtual de aprendizaje - Moodle; (3) diseño pedagógico: disciplinas y currículo y (4) equipo polidocente: gestión pedagógica y académico-administrativa. Los análisis revelan que las altas tasas de deserción del PNAP de la UFOP reflejan su debilitamiento como resultado de los sucesivos recortes en su presupuesto y los constantes cambios en las reglas para nuevas ofertas. A pesar de que los estudiantes tienen expectativas positivas de inserción en el campo, los datos revelan que su percepción sobre el curso y la formación ha empeorado, lo que puede ser un reflejo de las restricciones presupuestarias, que reducen los incentivos para ingresar y la mejora de las estrategias de formación de las instituciones.

Palabras clave: Programa Nacional de Formación en Administración Pública, Campo de las Ciencias Públicas, educación a distancia, gestión educativa; implementación de políticas educativas.

INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a trajetória institucional do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) na Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e a percepção que os alunos matriculados têm sobre a formação ofertada pela instituição, por meio do curso de graduação em Administração Pública. Criado em 2009, sob a gestão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), dentro das ações da Universidade Aberta do Brasil (UAB), o PNAP é implementado nacionalmente pelas instituições públicas de educação superior (Ipes).

Conforme [Abreu, Sanabio e Mendonça \(2019\)](#), o programa integra um conjunto de ações de formação de profissionais que elegeram a educação a distância (EaD) como sua principal estratégia, contribuindo para a redução das desigualdades de oportunidades e para a interiorização da formação. No caso do PNAP, o programa tem se beneficiado do fortalecimento e da movimentação do Campo de Públicas ([Pires, Silva, Fonseca, Vendramini, & Coelho, 2014](#)), uma vez que aborda, em sua matriz curricular, temas cada vez mais caros ao campo, além de induzir, nos territórios e regiões, capacidades nas diversas áreas que integram a administração pública e são mobilizadas por ela.

Com base no desenho do PNAP e nas formulações de [Oliveira e Daroit \(2020\)](#) e [Oliveira, Coelho e Laudares \(2021\)](#), compreendemos que a implementação do programa deriva da adesão das Ipes, notadamente as instituições federais de ensino superior (Ifes). Ao todo, 213 Ifes conformaram e coordenaram, em conjunto com essa agência, uma rede federativa multinível que articula as instituições e entidades estaduais, municipais e não governamentais, mobilizando conhecimentos, recursos e atores que transitam na agenda disseminada pelo Campo de Públicas (CP) e a integram.

De acordo com [Matland \(1995\)](#) e [Hill e Hupe \(2003\)](#), quanto mais camadas e níveis determinada política ou programa público mobilizar, maior a complexidade da execução causada pela diversidade de espaços e interações que promovem sua implementação. Os autores afirmam que essas camadas modificam o processo de implementação, a depender dos arranjos e das capacidades institucionais envolvidas e disponibilizadas.

Conforme [Oliveira e Daroit \(2020\)](#) e [Oliveira et al. \(2021\)](#), as redes são marcadas por graus de conflitos e ambiguidades gerados pela trajetória das políticas, permitindo sua reinterpretação e adaptação aos diferentes contextos e à variação dos resultados alcançados. No caso do PNAP, a adesão das universidades, a gestão da rede de implementação e os desenhos pedagógicos definidos pelas Ipes são alguns dos aspectos que podem contribuir positiva e negativamente para o desempenho do programa e os efeitos esperados da formação dos egressos, potenciais administradores públicos que, espera-se, atuarão nas diversas regiões e territórios.

A UFOP é uma das instituições que integra o CP e oferta o PNAP, articulando essa rede multinível no estado de Minas Gerais. O Centro de Educação Aberta e a Distância (CEAD) é a unidade responsável pela gestão administrativo-acadêmica e pedagógica do programa. Entre 2009 e 2016, o PNAP formou quase 3.100 administradores públicos em 23 polos de apoio presencial, atendendo a mais de 100 municípios em Minas Gerais, São Paulo e Bahia.

Ao analisar a percepção que os alunos da turma de 2021 têm sobre a formação, entendemos, ancorados em [Vedung \(2009\)](#), que esses discentes não estão avaliando um curso isolado, mas uma política nacional implementada por uma universidade pública, ambas financiadas pelo governo federal brasileiro.

Apesar de a pesquisa ter limitações por analisar apenas uma instituição federal e uma turma ainda estar em andamento (não se trata, portanto, de uma avaliação de egressos), o artigo fornece evidências para auxiliar os gestores e professores envolvidos com os processos de implementação de programas voltados para o CP na modalidade a distância em três perspectivas:

- compreender as potencialidades e os desafios associados à implementação de um programa multinível que vincula diferentes regiões e territórios por meio da capilaridade que a virtualidade da oferta permite;
- aprimorar a gestão da implementação de políticas e programas de EaD no CP de cima para baixo, em cada Ipes;
- de uma perspectiva de baixo para cima, realçar a gestão dos processos pedagógicos, administrativos e de suas equipes de formação, que devem ser considerados pelas instituições na concepção e no planejamento de programas de EaD que contribuam para o fortalecimento do CP no país.

A análise da trajetória do programa tem como foco os contextos, os processos, os resultados, os efeitos e as percepções que os atores mobilizados têm sobre o PNAP. O caminho metodológico quanti-qualitativo deu-se em três momentos. O primeiro compreendeu o levantamento e a análise dos documentos e dados sobre as cinco turmas ofertadas entre 2009 e 2016 e sobre a turma de 2021.

O segundo englobou a análise dos questionários virtuais enviados para os 242 alunos da turma de 2021, matriculados em oito polos de apoio presencial, nos meses de dezembro de 2021 e julho de 2022. As taxas de respostas foram de 19,5 e 20%, respectivamente. Os instrumentos foram aplicados ao final do primeiro semestre do curso (dezembro/2021) e ao final do segundo semestre de 2022 (julho/2022) e buscavam compreender as percepções que os alunos matriculados tinham sobre a formação.

No terceiro, entrevistas foram realizadas com quatro professores em cargos de gestão: o presidente do colegiado; o presidente do núcleo docente estruturante; a chefe do departamento onde o PNAP está abrigado; e o coordenador da UAB na UFOP. O roteiro para os professores abordou as seguintes temáticas:

- o PNAP na UFOP;
- a trajetória do PNAP no CEAD;
- a implementação da turma que ingressou em 2021;
- o desenho pedagógico implementado para a turma de 2021.

Os dados foram categorizados em quatro dimensões:

- Perspectivas sobre a formação e inserção no campo profissional;

- tecnologias e o ambiente virtual de aprendizagem;
- o desenho pedagógico: disciplinas e currículo;
- a equipe polidocente: gestão pedagógica e acadêmico-administrativa.

Este artigo está organizado em três seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta o PNAP, seus marcos legais como parte integrante do Sistema UAB e seus objetivos e conexões com o CP. Na seção seguinte, trazemos os contornos institucionais do PNAP na UFOP, sua trajetória, regiões atendidas, capilaridade regional e dados de evasão e diplomação. A segunda parte analisa as dificuldades e fragilidades que os sucessivos cortes orçamentários têm produzido na gestão e na implementação do programa na universidade, enfraquecendo-o como vetor de qualificação para o CP. Na terceira seção, os dados derivados dos questionários para os alunos foram analisados, observando-se as quatro dimensões indicadas.

Como as desigualdades sociais e econômicas, as assimetrias no acesso às tecnologias e as dificuldades inerentes ao uso desses recursos ainda prevalecem no país, essa discussão revela elementos que devem ser considerados na oferta de ações de capacitação na modalidade a distância, especialmente quando as regiões atendidas estão distantes dos grandes centros e/ou se voltam para as periferias das cidades.

O PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA INTERFACE COM O CAMPO DE PÚBLICAS

De acordo com [Abreu, Sanabio e Mendonça \(2019\)](#), na década de 1990, os estados e municípios precisaram assumir funções que, antes da Constituição de 1988, eram exclusivas da União. Com a redistribuição do papel dos três entes federados de governo, a União passou a exercer funções de regulação e indução, aumentando o protagonismo de estados e municípios. Para [Demarco e Vieira \(2014\)](#), tais mudanças passaram a exigir novas habilidades dos gestores em todas as esferas governamentais, cada vez mais pressionados para alterar sua estrutura organizacional e adequar-se às (novas) demandas derivadas da Carta.

Entre essas mudanças, a profissionalização dos gestores públicos é um dos desafios estratégicos, uma vez que a provisão de bens e serviços para os cidadãos passa, obrigatoriamente, pela qualidade da burocracia e dos agentes públicos que atuam nesses espaços, nos diversos níveis hierárquicos. Nesse contexto, segundo [Demarco e Vieira \(2014\)](#), começaram a surgir programas de qualificação de servidores públicos em todas as esferas da administração pública. Tais programas deveriam refletir as especificidades do país e sua diversidade econômica e social, além de assegurar formação para os atores que desempenham suas funções na ponta, em contato direto com as pessoas.

[Demarco e Vieira \(2014\)](#) afirmam que, em 2006, por meio do Decreto nº 5.707, o governo federal implementou a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP) como uma forma de fomentar a demanda por qualificação dos gestores em nível de especialização *lato sensu*. Segundo [Soares e Ricardo \(2018\)](#), nesse contexto o PNAP foi criado, em 2009, resultante do esforço de uma rede composta da Escola Nacional de Administração Pública (Enap),

do Ministério do Planejamento, do Ministério da Saúde, do Conselho Federal de Administração e da Secretaria de Educação a Distância (Seed). Ofertado na modalidade a distância, o programa, conforme [Abreu, Sanabio e Mendonça \(2019\)](#), foi fruto de um curso piloto de graduação em Administração Pública oferecido em 2006, com a adesão de 25 universidades públicas brasileiras e mais de 10 mil alunos matriculados em vários estados.

Com esse desenho, o PNAP inscreveu-se nas ações do CP como um dos vetores de formação para a área. Para [Pires et al. \(2014\)](#) e [Pires, Silva, Fonseca, Vendramini e Coelho \(2017\)](#), a expressão “Campo de Públicas” contempla as questões que envolvem o interesse público, os direitos, a promoção da cidadania, o fortalecimento da gestão pública e as políticas públicas, em um contexto republicano e democrático. Segundo [Coelho, Almeida, Midlej, Schommer e Teixeira \(2020\)](#), o CP fundou-se com a homologação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os bacharelados de Administração Pública e congêneres. Os autores ressaltam que o primeiro artigo da Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Educação (CNE), de 13 de janeiro de 2014, ressalta as características desse campo, a multidisciplinaridade de investigação e a atuação profissional.

[Pires et al. \(2014, 2017\)](#) definem o CP como o esforço de um grupo de atores ligados a instituições de ensino superior de todo o país para formar um espaço multifacetado de conhecimento interdisciplinar, por meio de fundamentos epistemológicos distintos e convergentes com a gestão e a administração pública. Os autores afirmam que o campo é dinâmico e que sua formação está em constante movimento, fruto da mobilização dos atores que o constituem e das transformações que são inerentes ao próprio campo. Nessa direção, [Coelho et al. \(2020\)](#) explicam que o CP tem reestruturado seu percurso e se ampliado notoriamente como área acadêmica, construindo uma identidade coletiva e formando uma comunidade científica no Brasil.

Por meio da capilaridade dessa rede de formação, constituída das universidades em parceria com os polos presenciais da UAB, o PNAP tem contribuído para a democratização da formação de profissionais que já atuam ou que poderão atuar no campo da gestão pública nas diversas regiões e territórios do país.

No âmbito do programa, os cursos oferecidos são a graduação em Administração Pública e três especializações *lato sensu*, em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde. Conforme [Abreu, Sanabio e Mendonça \(2019\)](#), o projeto político-pedagógico do PNAP, em consonância com o *ethos* disseminado pelo CP, valoriza a capacidade de reflexão, a busca por inovações e a prospecção e criação de caminhos próprios que possam suprir as necessidades da gestão pública e permitir a atuação nos processos operacionais e decisórios sob a égide do conhecimento, da ética, da cidadania e dos direitos.

A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO PNAP NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO

De acordo com [Branco \(2014\)](#), a UFOP aderiu à EaD em 2000, com cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*, sob a responsabilidade do Núcleo de Educação Aberta e a Distância

(Nead). Em 2003 a universidade deu um passo estratégico importante com a criação do CEAD, unidade responsável pela gestão e coordenação didático-pedagógica dos programas ofertados nessa modalidade. Desde então, as fronteiras virtuais da UFOP já se expandiram por meio da atuação dos polos de apoio presencial em municípios nos estados de Minas Gerais, Acre, São Paulo e Bahia.

O CEAD está vinculado ao Sistema UAB e oferece quatro cursos de graduação (Administração Pública, Geografia, Pedagogia e Matemática) e diversos de pós-graduação e extensão. Segundo um dos entrevistados, o público atendido é amplo, variando entre professores da rede pública e gestores públicos. E complementa:

O CEAD já teve cerca de cinco mil alunos ao longo de sua existência (considerando todos os cursos oferecidos) e polos em cidades de diferentes estados brasileiros. Todos os docentes possuem doutorado e têm dedicação exclusiva ao CEAD, que possui um prédio próprio dentro da UFOP, com salas e equipamentos preparados para a modalidade de educação EaD, com laboratório para gravação de vídeos e toda a infraestrutura necessária para a formação ofertada.

Desde 2007, a UFOP integra uma rede de Ipes responsável por democratizar e interiorizar a formação de gestores públicos por meio do PNAP. O bacharelado em Administração Pública tem carga horária de 3.120 horas e conta com 14 docentes em regime de dedicação exclusiva, lotados no Departamento de Gestão Pública. Esses professores são os responsáveis pela elaboração das ementas, pelo planejamento e desenho curricular das disciplinas oferecidas, pelas estratégias de formação e avaliação e pela gestão das equipes de tutoria.

O curso possui um colegiado responsável pela fixação de diretrizes e orientações didáticas composto de quatro professores, sendo um deles o presidente. O Núcleo Docente Estruturante é formado por um grupo de oito docentes, dos quais um é o presidente, com atribuições acadêmicas de acompanhamento, consolidação e atualização do projeto pedagógico do curso.

Em entrevista realizada com o coordenador, o professor afirmou que o projeto pedagógico foi atualizado em 2016, em consonância com a Resolução Cuni nº 1.793, de 14 de dezembro de 2015, que instituiu o Plano de Desenvolvimento Institucional para o período de 2016–2025. A atualização também contemplou as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) dos cursos de graduação em Administração Pública, prevista pela Resolução CNE/CES nº 1, de 13 de janeiro de 2014.

Conforme explicitado em seu projeto, o que se pretendeu com a reforma curricular foi proporcionar ao aluno formação crítica, humanística e tecnológica, atenta às questões políticas e às temáticas contemporâneas, por meio de um projeto pedagógico que contemplasse a flexibilização curricular, a inter/transdisciplinaridade e a articulação com os demais campos de formação conexos à área da administração pública.

O curso é ofertado por meio de editais financiados pela Capes, vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que fomenta as vagas em cursos de graduação e especialização *lato sensu* das universidades integrantes do Sistema UAB, assim como todos os cursos na modalidade EaD vinculados a esse sistema. Cabe destacar que o financiamento dessas ações é completamente

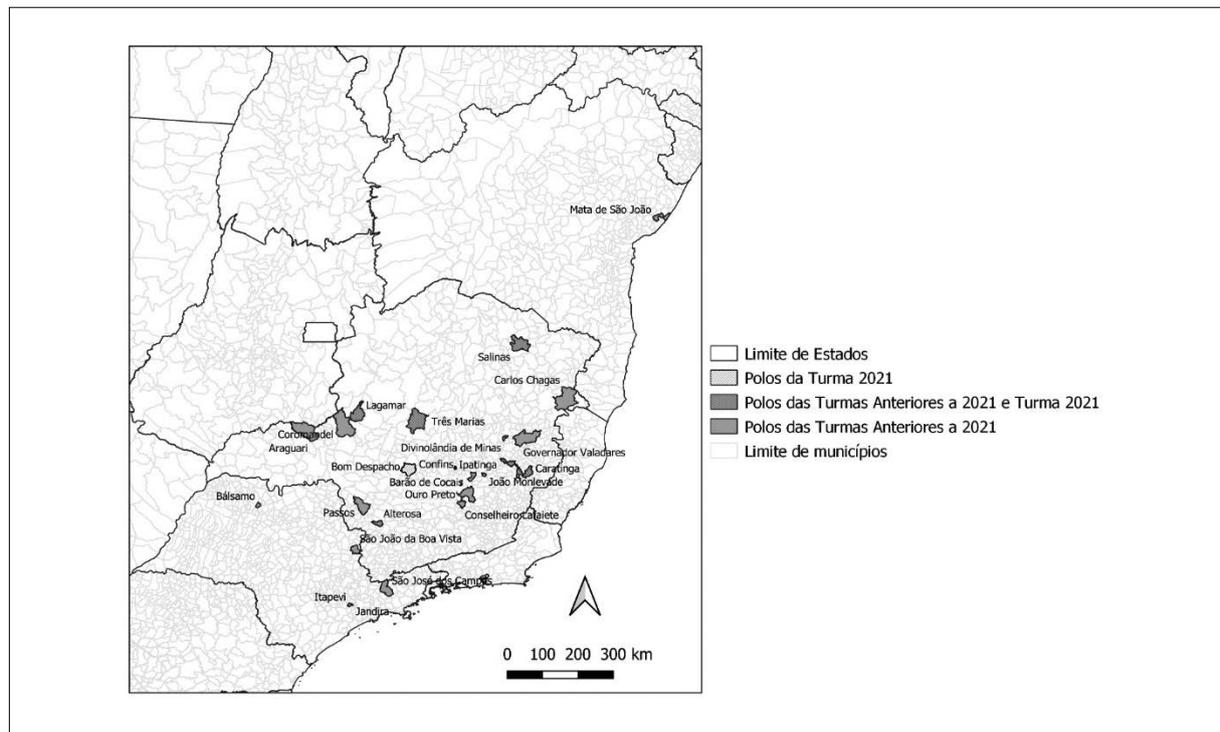
distinto dos cursos presenciais, que são contemplados diretamente no custeio das Ifes. Segundo os entrevistados, tal diferença reproduz uma lógica de hierarquização entre os cursos presenciais e os cursos na modalidade a distância, reforçando a tese de que estes últimos são inferiores.

Na mesma direção, os entrevistados afirmam que a oferta mediante editais, que não têm periodicidade regular e cujas regras são alteradas em função das mudanças na gestão da Capes e do MEC ao longo dos ciclos de governo, também contribuem para que a adesão das Ipes diminua ao longo do tempo, retroalimentando o ciclo vicioso que inferioriza a EaD. As mudanças nas regras para o financiamento do PNAP, a ausência de previsão para a oferta de novas turmas e a defasagem curricular em relação às DCN contribuem para a baixa e frágil institucionalidade do programa nas Ipes.

Retroalimentando o ciclo, as Ipes também perdem o estímulo para aprimorar suas estratégias de formação, articulando-as com a extensão e a pesquisa, o tripé que, ao fim e ao cabo, rege a educação superior pública no país. Os efeitos são perversos. A rede multinível, que demanda investimento institucional para ser conformada e mobilizada e requer esforços e capacidades diversas para ser preservada e aprimorada, esgarça-se e fragiliza-se. Conseqüentemente, o PNAP, compreendido como um programa público, enfraquece-se e tem seus efeitos e resultados sacrificados, reduzindo sua potencial contribuição para o CP e para a área.

Desde a oferta do curso piloto, em 2006, a UFOP ofertou seis turmas regidas pelos editais em 2009, 2010, 2012, 2013, 2016 e 2020, conforme Figura 1. Concluída a de 2016, há apenas uma em andamento, que ingressou no ano de 2021, por meio do Edital nº 66/2020.

Figura 1. Polos de apoio do curso de Administração Pública (2009–2021)



A Figura 1 destaca os municípios-polo de apoio presencial vinculados à UFOP entre 2009 e 2021. A cobertura geográfica revela a capilaridade regional que a virtualidade da oferta potencializa, o que aumenta a inserção da universidade nos diversos territórios, além de suas fronteiras geográficas. Em um estado tão complexo e heterogêneo como Minas Gerais, com desafios importantes vinculados à gestão pública, o mapa indica a capacidade de indução e mobilização que as Ipes têm e como podem articular os demais atores institucionais envolvidos, especialmente no nível municipal.

Conforme disposto na Tabela 1, 3.084 alunos foram matriculados ao longo das ofertas, por meio de cinco editais. Os alunos atendidos estavam vinculados a 23 polos de apoio presencial distribuídos entre os estados de Minas Gerais, São Paulo e Bahia. O período compreendido entre 2009 e 2013 concentrou o maior número de matrículas, 91,23% dos alunos ingressantes. De acordo com um docente do curso, presente desde sua implementação:

Nos anos de 2012 e 2013 o curso de Administração Pública da UFOP atingiu seu auge, eram cerca de 1.200 alunos, o que representava 10% do contingente de toda a universidade. Em 2013 abrimos uma turma com 675 vagas. Foi o máximo de vagas que abrimos.

Segundo Oliveira et al. (2021), isso se deve, em grande parte, pelo ciclo de expansão da UAB em nível nacional, quando o número de universidades e de cursos ofertados na modalidade a distância, nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, atingiu sua maior expressão.

Tabela 1. Taxas de diplomados e evadidos (2009–2016)

POLOS	EDITAL DE 2009			EDITAL DE 2010			EDITAL DE 2012			EDITAL DE 2013			EDITAL DE 2016		
	I	D	E	I	D	E	I	D	E	I		E	I	D	E
1	50	20 (40%)	30 (60%)	51	15 (41,66%)	36 (58,33%)	52	17 (32,69%)	35 (67,30%)	43	9 (20%)	34 (80%)			
2	51	20 (39,21%)	31 (60,78%)	50	21 (42%)	29 (58%)	51	12 (23,52%)	39 (76,47%)	53	9 (17,30%)	43 (82,69%)	36	13 (36,11%)	23 (63,88%)
3	50	24 (48%)	26 (52%)	51	14 (27,45%)	37 (72,54%)									
4							61	17 (27,86%)	44 (72,13%)	51	13 (25,49%)	38 (74,50%)	69	25 (36,23%)	44 (63,76%)
5							52	15 (40,54%)	37 (59,45%)	50	20 (40%)	30 (60%)	35	11 (31,42%)	24 (68,5%)
6										51	22 (43,13%)	29 (56,86%)		20 (56,63%)	18 (4,36%)
7	52	24 (46,15%)	28 (53,84)	53	26 (49,05%)	27 (50,94%)	52	19 (36,56%)	33 (63,46%)	51	8 (15,68%)	43 (84,31%)			
8	45	17 (37,77%)	28	43	14 (32,55%)	29 (67,44%)	41	9 (21,95%)	32 (78,04%)						
9				50	17 (34%)	33 (66%)	50	14 (28%)	36 (72%)	50	12 (24%)	38 (76%)			
10	49	15 (30,61%)	34 (69,38%)												

(continua)

(conclusão)

11	120	31 (25,83%)	89 (74,16)	52	12 (23,07%)	40 (76,92%)	50	12 (24%)	38 (76%)				35	7 (20%)	28 (80%)
12	52	22 (42,30%)	30 (57,69%)	49	25 (51,02%)	24 (48,97%)	51	14 (37,83%)	37 (62,16%)	51	19 (37,25%)	32 (62,74%)			
13	50	23 (46%)	27 (54%)	49	12 (24,48%)	37 (75,51%)	29	5 (17,24%)	24 (82,75%)	40	5 (12,5%)	35 (87,5%)			
14	50	23 (46%)	27 (54%)	48	20 (41,66%)	28 (58,33%)	33	1 (3,03%)	32 (96,96%)	33	7 (21,21%)	26 (78,78%)			
15				1	1 (100%)					50	20 (40%)	30 (60%)			
16	50	22 (44%)	28 (56%)	52	15 (28,84%)	37 (71,15%)	55	16 (29,09%)	39 (70,90%)	49	13 (26,53%)	36 (76,46%)			
17				50	19 (38%)	31 (62%)	51	13 (25,49%)	38 (74,50%)						
18				80	33 (41,25%)	47 (58,75%)	53	13 (24,25%)	40 (75,475)						
19													40	4 (10%)	36 (90%)
20				50	21 (42%)	29 (58%)	50	11 (22%)	39 (78%)	50	13 (26%)	37 (74%)	33	12 (36,36%)	21 (63,63%)
21										30	10 (33,33%)	20 (66,66%)			
22	50	20 (40%)	30 (60%)	52	25 (48,07%)	27 (51,92%)	52	18 (34,61%)	34 (65,38%)	50	11 (22%)	39 (78%)	49	12 (24,48%)	37 (75,51%)
23													48	15 (31,25%)	33 (68,75%)
Total	669	261 (39,01%)	408 (60,98%)	781	290 (37,13%)	781 (68,86%)	783	206 (26,30%)	577 (73,69%)	702	191 (27,20%)	511 (72,79%)	345	119 (34,49%)	226 (65,50%)

I: ingressantes; D: diplomados; E: evadidos; Polo 1: Alterosa (MG); 2: Araguari (MG); 3: Bálsamo (MG); 4: Barão de Cocais (MG); 5: Caratinga (MG); 6: Carlos Chagas (MG); 7: Conselheiro Lafaiete (MG); 8: Coromandel (MG); 9: Divinolândia de Minas (MG); 10: Divinolândia de Minas (MG); 11: Governador Valadares (MG); 12: Ipatinga (MG); 13: Itapevi (SP); 14: Jandira (SP); 15: João Monlevade (MG); 16: Lagamar (MG); 17: Mata de São João (BA); 18: Ouro Preto (MG); 19: Passos (MG); 20: Salinas (MG); 21: São João da Boa Vista (SP); 22: São José dos Campos (SP); 23: Três Marias (MG).

Ainda que o número de alunos matriculados seja elevado, a Tabela 1 revela dois pontos preocupantes: a baixa taxa de diplomação, correspondente a 34,69% do total de alunos ingressantes; e a elevada evasão (65,40%). Os dados desagregados por polo também seguem o mesmo padrão.

O edital de 2009 contemplou 12 polos de apoio presencial. Do total de alunos, apenas 20% concluiu o curso, e o polo de Governador Valadares (MG) foi o que mais teve alunos evadidos (74,16%) dos 120 ingressantes naquele polo.

Em 2010, o número de polos aumentou para 16, e o número total de alunos que concluíram o curso foi de 39,01%. A taxa de evasão foi de 60,98%. O polo de Jandira (SP) foi o que teve a maior taxa de diplomados (49,05%) dos ingressantes. O polo de Governador Valadares teve a maior taxa de evadidos (76,92%).

A oferta em 2012 manteve o número de polos. Do total de ingressantes, 26,30% dos alunos concluíram o curso e 73,69% evadiram. O polo com maior taxa de evadidos foi Jandira, com 96,96%.

Em 2013, 15 polos ofertaram o curso. Foram diplomados 27,20% do total de ingressantes. O polo com maior número de alunos formados foi o de Carlos Chagas (MG), com 43,13%, e os polos com maior porcentagem de desistentes foram Conselheiro Lafaiete (MG), com 84,31%, e Araguari (MG), com 82,69%. A taxa de diplomados foi de 27,20% dos ingressantes, e o município com maior taxa de diplomados foi Carlos Chagas, com 43,13%. Itapevi (SP) foi o polo com mais evadidos (87,5%).

No caso específico da UAB, Oliveira et al. (2021) afirmam que, em 2016, o contingenciamento orçamentário dos anos anteriores e a Emenda Constitucional nº 95/2016, implementada pelo governo de Michel Temer, após o golpe parlamentar, comprometeu sensivelmente o financiamento das ações no âmbito dos programas ofertados.

Em relação ao PNAP na UFOP, conseqüentemente, o número de polos diminuiu para nove. Em entrevista realizada com o coordenador da UAB, o docente informou que, após 2016, a UFOP aderiu a apenas dois editais para ofertar vagas para o referido curso. Segundo o professor, tal diminuição deve-se à redução do financiamento por parte da Capes, responsável pelo sistema UAB e pelo PNAP em nível nacional.

O professor destaca a importância da gratuidade do PNAP para os alunos, contudo ressalta que ocorreram mudanças na política de financiamento da EaD desde 2016, agravadas de 2019 em diante, com a eleição de Jair Messias Bolsonaro (2019–2022). Conforme o coordenador, a Capes repassa às instituições de ensino superior recursos para a implementação dos cursos, porém diminuiu o número de bolsas para a remuneração de professores e tutores, o que tem comprometido as atividades didático-pedagógicas previstas.

Ainda que estudos mais aprofundados sobre evasão nessa modalidade fossem necessários, extrapolando os objetivos deste artigo, pode-se assumir, por hipótese, que as sucessivas reduções no orçamento do PNAP devem ter contribuído para as altas taxas de evasão, uma vez que as Ipes têm menos incentivos para rever seus desenhos pedagógicos e aprimorar seus processos de formação.

Diversos são os trabalhos que apontam a evasão como um dos principais desafios da formação na modalidade a distância. De acordo com Abbad, Zerbini e Souza (2010), pouco mais de 35% dos alunos que ingressam em cursos EaD conseguem terminá-lo. Oliveira, Oesterreich e Almeida (2018) afirmam que a taxa média de evasão nos cursos EaD é de 26,3%, e 85% dos estudantes evadem no início do curso.

A EaD mobiliza ativamente as tecnologias da informação e da comunicação em momentos síncronos e assíncronos e exige habilidades que os alunos podem não conseguir sustentar ao longo do tempo (disciplina, capacidade de autogestionar seu tempo, competências pedagógicas associadas à aprendizagem). As pesquisas indicam que esses são motivos que, em boa medida, explicam por que os alunos desistem.

Somados a isso, ainda se destacam a baixa identificação com o curso, as dificuldades com as tecnologias e o sentimento de abandono ou solidão, uma vez que, de modo geral, os alunos têm poucos ou nenhum momento presencial e/ou síncrono com toda a turma. É nesse contexto que o desenho pedagógico emerge como elemento estratégico e, portanto, um dos aspectos decisivos para que a permanência dos alunos seja assegurada, objeto da seção seguinte.

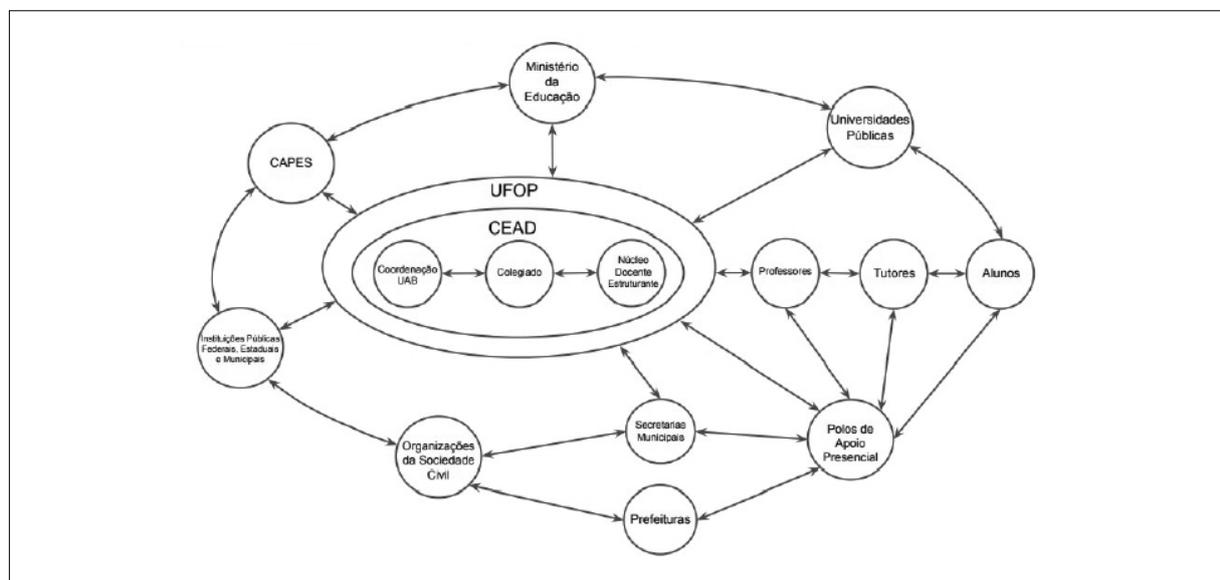
A TURMA DE 2021: PERFIL, MOTIVAÇÕES E PERCEPÇÕES SOBRE O CURSO E SOBRE O CAMPO DE INSERÇÃO PROFISSIONAL

Na UFOP, os alunos são acompanhados por uma equipe polidocente composta dos professores, colegiado, Núcleo Docente Estruturante, tutores, técnicos responsáveis pela gestão do ambiente virtual de aprendizagem e pela gestão das tecnologias digitais, técnicos dedicados aos processos administrativos e, finalmente, coordenadores de polo. Mill (2010) afirma que o trabalho docente na EaD é extremamente fragmentado, e cada uma das atividades que o compõem é atribuída a um trabalhador diferente ou a um grupo.

Para Oliveira et al. (2018), uma equipe polidocente é aquela cujos educadores e assessores mobilizam o conhecimento de um professor tanto para organizar o conhecimento por meio dos recursos didáticos quanto para acompanhar os alunos e a *expertise* técnica, voltada para o manuseio dos artefatos, das tecnologias e dos processos administrativos que viabilizam o conhecimento para os e pelos alunos.

Para os autores, toda a equipe de trabalho da EaD é polidocente: professor-conteudista, tutores, equipes multidisciplinares, coordenadoras e apoios técnicos. Ao atuar de forma cooperativa com as diversas dimensões e rotinas da EaD, esses sujeitos conformam uma rede de formação multinível que mobiliza distintos atores: os diversos setores da universidade, as prefeituras, os polos de apoio presencial, os municípios, outros níveis de governo no âmbito da administração pública, órgãos dos poderes legislativo e judiciário, atores institucionais que atuam nos setores privado e público não estatal, além da sociedade civil organizada, conforme disposto na Figura 2.

Figura 2. Rede multinível e a equipe polidocente do curso de Administração Pública



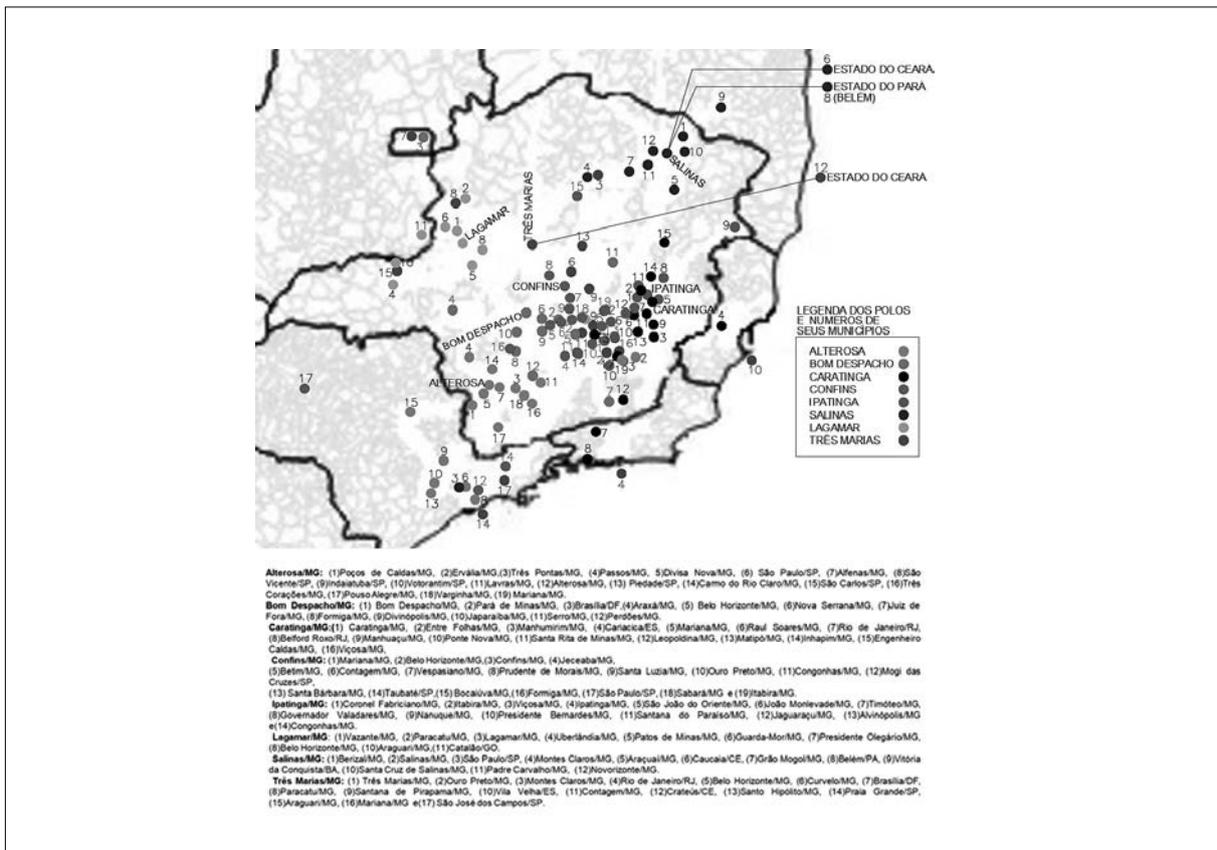
Capes: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Ufop: Universidade Federal de Ouro Preto; CEAD: Centro de Educação a Distância; UAB: Universidade Aberta do Brasil

O perfil da turma de 2021

A turma de 2021 foi regida pelo Edital n° 066/2021. Para essa oferta, foram selecionados oito polos de apoio presencial nos municípios mineiros de Alterosa, Bom Despacho, Caratinga, Confins, Ipatinga, Lagamar, Salinas e Três Marias. Todos os polos já abrigam cursos na modalidade EaD de outras instituições de ensino superior, vinculados à UAB, conforme disposto na Figura 3.

Na turma de 2021, dos 242 alunos, 47,94% são mulheres, e 52,06%, homens. A renda familiar é de R\$ 1.000 a R\$ 3.000. A maioria é solteira (60%). Do total, 39,5% declarou-se pardo. Quanto à formação, 36,8% possuem ensino superior completo, e 84,2%, apenas o ensino médio. Sobre a ocupação, 78,9% estão empregados, e 57,89% nunca trabalharam na área de administração pública. O acesso à plataforma de ensino é considerado bom por 71% dos alunos. Dos alunos, 60,5% dispõem de *notebook* e/ou *smartphone* para realizar as atividades pedagógicas propostas.

Figura 3. Polos de apoio presencial: turma 2021



A Figura 3 reforça a capilaridade do programa, uma vez que a UFOP está presente, por meio dos polos, em cerca de 120 municípios nos estados das regiões Sudeste, Norte, Nordeste e Centro-Oeste. É nesse sentido que a rede multinível, disposta na Figura 2, se materializa.

Dois instrumentos foram aplicados aos alunos. O primeiro, *Expectativas para o curso: consulta aos discentes (2021)*, foi disponibilizado aos ingressantes e abordava suas expectativas. Dos alunos, 19,5% responderam a ele. As dimensões que pautaram o instrumento foram:

- dados socioeconômicos e de formação;
- motivação em relação ao curso;
- expectativas no tocante à organização pedagógica do curso;
- expectativas referentes ao corpo docente e de tutores;
- as perspectivas no que tange à profissão e à sua inserção no mercado de trabalho.

A segunda, *Avaliação do curso pelos discentes*, foi realizada com os alunos em dezembro de 2021 e junho de 2022. O instrumento abordou os seguintes aspectos:

- formas de acesso à plataforma de ensino;
- apresentação das disciplinas e conteúdo;
- atendimento da secretaria do curso;
- atendimento da coordenação do curso;
- atendimento da coordenação do polo;
- atendimento da tutoria;
- atendimento dos professores.

As taxas de resposta foram 19,5 e 20%, respectivamente.

Perspectivas sobre a formação e inserção no campo profissional

No instrumento *Expectativas para o curso: por consulta aos discentes (2021)* havia um bloco de perguntas sobre suas motivações e expectativas. A respeito do interesse em conhecer o curso antes de iniciá-lo, 68,42% dos alunos responderam que se empenharam em obter dados acerca dos aspectos organizacionais e pedagógicos. Também foram perguntados se, após sua aprovação e matrícula, buscaram informações sobre o projeto pedagógico do curso, sua matriz curricular e organização pedagógica, e 86,84% disseram que procuraram essas informações no *site* da UFOP e em outras fontes. Os pontos mais destacados por esses alunos foram: a matriz curricular (39,47%); a relação do curso com a prática da administração pública (21,05%); e a flexibilidade que a EaD proporciona (21,05%).

O instrumento também contemplou um conjunto de questões quanto às suas expectativas com o campo da administração pública e à sua inserção profissional. Considerando as quatro linhas de pesquisa que orientam o projeto pedagógico do curso, a ordem de interesse foi:

- Instituições, políticas e governo: Estado, política, governo, instituições, federação, orçamento, finanças públicas, com 31,57%;

- Gestão pública, tecnologias e inovação: inovação, tecnologias, metodologias, qualidade no serviço público, com 21,05% da preferência;
- Estratégia, gestão e organização: estudos organizacionais, avaliação de políticas públicas, processos e agentes, com 18,42%;
- Transformações do Estado, da sociedade e de políticas públicas: relações Estado e sociedade, novos arranjos, redes de cooperação, políticas e território, com 13,15% das respostas.

Sobre suas perspectivas profissionais após a conclusão do curso, 92,1% pretende atuar na área, 5,26% espera atuar com ensino e pesquisa, e 2,26% busca aprovação em concurso público, assumindo que o curso pode aumentar suas chances de ingresso no serviço público.

Tecnologias e o ambiente virtual de aprendizagem: Moodle

Em relação ao acesso dos alunos ao Moodle, a consulta realizada em dezembro de 2021 informou que 78,95% deles faziam suas atividades em casa, e 21,05% acessavam a plataforma em seu local de trabalho. Em julho de 2022, houve aumento do acesso no local de trabalho (38,46%), e o acesso exclusivamente em casa caiu para 61,54%.

Quanto aos dispositivos utilizados para acessar o curso, não houve alterações significativas entre os dois períodos analisados. O percentual de alunos que o acessaram pelo computador (*desktop* ou *notebook*) foi o mesmo (50%), e o acesso pelo *desktop/notebook* e *smartphone* foi de 44,74% em dezembro de 2021 e de 46,15% em julho de 2022. Nota-se tendência dos alunos a utilizar em menor proporção o *smartphone* como meio exclusivo de acesso ao curso, pois em dezembro de 2021 5,26% usavam o aparelho, e em julho de 2022 esse percentual diminuiu para 3,85%.

A qualidade da internet utilizada pelos alunos aumentou. Em dezembro de 2021, 18,42% deles a classificaram como regular, e, em julho de 2022, esse número diminuiu para 15,38%. Os que a classificaram como ótima aumentaram de 42,11 para 53,85%.

Os alunos que classificaram o acesso pela plataforma *Moodle* como bom foram 39,47% em julho de 2021 e 50% em julho de 2022, contudo os que o classificaram como ótimo eram 52,63% no primeiro período da pesquisa, e no segundo o percentual diminuiu para 30,77%. Os alunos que consideravam a plataforma intuitiva e de fácil navegação também diminuíram. Em dezembro de 2021, eram 50% os que a classificavam como satisfatória na maioria das vezes que a acessaram. Em julho de 2022, eram 42,31%. Na primeira avaliação, 36,84% dos alunos percebiam o acesso como ótimo e 26,92% assim o fizeram no segundo. Aumentou o número de relatos de problemas ao acessar a plataforma: de 23,67% em julho de 2021 para 42,31% em julho de 2022.

Os dados convergem com a literatura sobre a centralidade que a gestão do ambiente virtual de aprendizagem tem para o processo de formação dos alunos. Segundo Cruz (2019), a EaD é uma modalidade ancorada nas tecnologias, na virtualidade e na assincronicidade, e as ferramentas disponibilizadas para os alunos devem ser intuitivas, de fácil navegação, organizadas

e pedagogicamente planejadas. A piora na percepção dos alunos é um sinal de alerta para o colegiado, já que isso pode explicar, ainda que parcialmente, a evasão da turma, que segue a tendência das ofertas anteriores.

O desenho pedagógico: disciplinas e currículo

Os alunos que consideraram as disciplinas de fácil acesso e com bom *design* em sua apresentação na maioria das vezes que as acessaram foram 47,37% em dezembro de 2021 e, em julho de 2022, 34,62%. Quando questionados se o plano de ensino das disciplinas e o cronograma das atividades propostas permitiam sua organização para os estudos, 44,74% dos alunos informaram que isso era possível na primeira consulta, e, na segunda, esse número caiu para 26,92%.

Caiu o percentual de alunos que consideraram que os conteúdos e os recursos oferecidos nas disciplinas foram suficientes para o aprendizado dos temas em questão. Os que responderam na maioria das vezes foram 50% em dezembro de 2021, e, em julho de 2022, esse número diminuiu para 30,7%. Os que responderam sempre diminuíram de 36,84 para 19,23%.

Sobre a facilidade de encontrar todas as informações (materiais de leitura, atividades e mídias) nas semanas em que deveriam ser apresentadas, de acordo com o cronograma das atividades, 52,63% dos alunos responderam em dezembro de 2021 que sempre estavam disponíveis. Em julho de 2022, esse percentual caiu para 38,46%. Na primeira consulta, 92,11% dos alunos consideraram que não houve prejuízo causado ao aprendizado em decorrência de possíveis atrasos na disponibilização de conteúdos. Em julho de 2022, esse percentual reduziu-se para 76,92%. O percentual de alunos que disseram que as disciplinas, na maioria das vezes, disponibilizaram o acesso a materiais bibliográficos digitais aumentou de 28,95 para 42,31%. A opção sempre teve decréscimo de 68,42 para 50%.

Os dados permitem diversas interpretações do ponto de vista pedagógico que extrapolam os limites deste artigo. De todo modo, importa destacar que, à medida que os alunos avançam nos estudos, sua percepção sobre a complexidade da formação (mais exigente? mais difícil?) aumenta. Uma questão emerge, portanto: pode-se assumir que esses percentuais também explicariam a elevada evasão observada?

A equipe polidocente: gestão pedagógica e acadêmico-administrativa

Cresceu a percepção dos alunos sobre a disponibilidade da secretaria do curso para atendimento. Em dezembro de 2021, 47,33% dos alunos entrevistados responderam que ela estava disponível sempre que precisavam, e em julho de 2022 57,69% responderam o mesmo. Dos respondentes, 39,47% consideraram boa a resolução de problemas pela secretaria, e 38,46% tiveram a mesma impressão em julho de 2022.

Sobre a coordenação do curso, em dezembro de 2021, 23,68% dos entrevistados disseram que, na maioria das vezes que precisaram, a coordenação do curso se mostrou atenta e proativa. Em julho de 2022 esse percentual foi de 34,62%. Quando perguntados sobre o atendimento, o

tratamento e a resolução de problemas por parte da coordenação do polo, 42,11% os consideraram ótimos em 2021 e 34,62% os classificaram da mesma forma em 2022.

Na avaliação dos professores, na primeira sondagem, 18% dos alunos responderam que os docentes procuravam entender seus interesses e dificuldades, colocando-se à disposição para auxiliá-los, motivando sua participação e incentivando-os a fazer perguntas. Esse número aumentou para 23,08% em julho de 2022. Em dezembro de 2021, 44,74% dos entrevistados acharam ótimos o tratamento e a resolução de problemas por parte dos professores, entretanto, em julho de 2022, esse número caiu para 30,77%.

Em relação às questões relativas ao trabalho dos tutores, pôde-se notar ligeira queda no que se refere ao desenvolvimento do trabalho desses profissionais. Houve queda importante no percentual de alunos que acharam que os tutores procuraram entender seus interesses e dificuldades, colocando-se à disposição para auxiliá-los, motivando a sua participação e incentivando-os a fazer perguntas. Em dezembro de 2021, 47,37% dos alunos responderam que os tutores sempre se mostraram disponíveis, e em julho de 2022 26,92% deram a mesma resposta. Quando perguntados se os tutores se mostraram preparados para atuar nas disciplinas, 44,74% dos alunos, em dezembro de 2021, responderam sempre e, em julho de 2022, houve queda para 30,77%.

Mill (2010) afirma que *polidocência* é um termo que pressupõe docência fragmentada, em que cada parte é realizada por um trabalhador distinto. Caso a gestão dessa equipe de formação não seja feita de forma coordenada entre todos os atores, essa fragmentação pode gerar riscos e prejudicar o aluno, aumentando a evasão e comprometendo os resultados pretendidos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi analisar a trajetória institucional do curso de Administração Pública da UFOP e a percepção dos alunos sobre a formação promovida pela universidade. Ao examinar essas dimensões, o artigo fornece evidências sobre a conformação e a gestão de uma rede multinível na EaD.

Embora a pesquisa tenha limitações por ter analisado apenas uma instituição federal, os achados servem como diretrizes a serem consideradas em nível macro, ao levar em conta o papel estratégico que as universidades federais têm desempenhado no processo de implementação dessas ações e como têm contribuído para o fortalecimento do CP nacionalmente. Ao formular e financiar o PNAP, a UAB assumiu o papel de articuladora e indutora dessa rede federativa, oferecendo vagas nos níveis de graduação e pós-graduação para servidores e agentes públicos em serviço e estudantes interessados na administração pública.

Em que pesem suas limitações, o PNAP destina-se a qualificar pessoal para a gestão pública em nível nacional, razão pela qual a EaD foi escolhida como estratégia de formação. Assim, o PNAP definiu um projeto curricular interessado nas discussões próprias do CP, em consonância com as DCN vigentes.

Segundo Brasil (2019), apesar de mais de 80% das vagas nesse nível de escolaridade serem ofertadas por instituições privadas, dados do CP (2018) indicam que as Ipes reforçaram sua função social como promotoras da ação pública. No caso do PNAP, ao expandir sua área de abrangência por meio da UAB, essas instituições aumentaram sua capilaridade e inserção regionais, assegurando formação de qualidade mais inclusiva e equitativa, além de promover oportunidades de aprendizagem para um número mais significativo de pessoas interessadas na administração pública.

O artigo traz subsídios para melhorar os processos de tomada de decisão administrativa e pedagógica em outras instituições públicas responsáveis pela implementação local. Os dados reforçam a importância que essas dimensões têm para a realização dos objetivos pretendidos, além de contribuir para reduzir a evasão e elevar a qualidade da formação. Da mesma maneira, a investigação informa que a gestão das tecnologias e das estratégias pedagógicas é fundamental. A gestão da equipe polidocente é outro aspecto que pode contribuir decisivamente para o sucesso – ou fracasso – dessas ações, especialmente no tocante à evasão, um dos principais gargalos do PNAP na UFOP e, provavelmente, nas demais Ifes onde o programa é ofertado.

Além dessas questões, as entrevistas realizadas revelaram dificuldades e fragilidades associadas ao programa no âmbito da Capes. Como a Capes tem, sucessivamente, mudado as regras dos editais e os critérios de financiamento das ações e das equipes de formação, e os municípios e os estados não têm obrigação de fazê-lo, essa é uma fraqueza essencial da rede multinível articulada pelas Ipes.

Nessa direção, Abreu, Sanabio e Mendonça (2019) alertam que tais fragilidades podem interferir de modo negativo na implementação do PNAP, seja no contexto da prática, seja em seus resultados. A falta de consistência e regularidade nas ofertas, associada à questão da discriminação entre o financiamento de cursos presenciais e a distância, vai na direção oposta e compromete o efeito esperado do PNAP.

Mais uma vez, a coordenação federativa é um elemento estratégico para o programa ter sucesso e ser capaz de incidir positivamente no campo. Uma extrapolação com base nas elevadas taxas de evasão no PNAP na UFOP sugere que a adesão das universidades pode ter se enfraquecido ao longo do tempo, reduzindo os incentivos para que o programa avance do ponto de vista didático-pedagógico, considerando o desempenho dos alunos e as possibilidades de aprendizagem, indispensáveis para sua atuação profissional.

Por fim, é importante reforçar que, desde 2016, o PNAP tem sofrido graves retrocessos por causa do contingenciamento orçamentário promovido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que congelou os gastos públicos até 2037. Somado a isso, as diretrizes do governo federal mudaram radicalmente em razão da reviravolta conservadora que levou Jair Bolsonaro ao poder, em 2019, com a drástica redução do orçamento destinado à Capes e às Ifes. A complexa rede multinível conformada, que requer tempo para ser constituída e esforços para ser gerenciada e aprimorada, tem sido sucessivamente desmobilizada.

REFERÊNCIAS

- Abbad, G., Zerbini, T., & Souza, D. B. L. (2010). Panorama das pesquisas em educação a distância no Brasil. *Estudos de Psicologia*, 15(3), 291-298. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X2010000300009>
- Abreu, J. C. A., Sanabio, M. T., & Mendonça, R. R. S. de. (2019). A aprendizagem experiencial no curso de administração pública PNAP/EaD: proposição de um laboratório aplicado de administração municipal (laam). <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/113244>
- Branco, J. C. S. (2014). *A formação de professores a distância no Sistema UAB: análise de duas experiências em Minas Gerais*. Belo Horizonte.
- Brasil (2014). *Resolução MEC nº 1, de 13/01/2014*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Administração Pública. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14957-rces001-14&Itemid=30192
- Brasil. (2019). *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)*. Censo da Educação Superior 2018: notas estatísticas. Brasília.
- Coelho, F. de S., Almeida, L. de S. B., Midlej, S., Schommer, P. C., & Teixeira, M. A. C. (2020). O Campo de Públicas após a instituição das diretrizes curriculares nacionais (DCNs) de administração pública: trajetória e desafios correntes (2015-2020). *Administração: Ensino e Pesquisa*, 21(3), 488-529. <https://doi.org/10.13058/raep.2020.v21n3.1897>
- Cruz, J. R.; lima, D. da C. B. P. (2019). Trajetória da educação a distância no Brasil: Políticas, programas e ações nos últimos 40 anos. *Jornal de Políticas Educacionais*, 13(13). <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/64564>
- Demarco, J. D., Vieira, A. (2014). Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP): um balanço da implementação pela escola de administração da UFRGS. In XI Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância, Florianópolis, 2014. Anais (pp. 2-15). Unirede.
- Hill, M., & Hupe, P. (2003). *Implementing public policy*. 3ª ed. Sage.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Mill, D. (2010). Sobre o conceito de polidocência ou sobre a natureza do processo de trabalho pedagógico na educação a distância. In D. Mill, L. R. de C. Ribeiro & M. R. G. de Oliveira (Eds.), *Polidocência na educação a distância: múltiplos enfoques* (pp. 23-40). EdUFSCAR.
- Oliveira, B. R., Coelho, J. I. F., & Laudares, E. M. A. (2021). Educação a distância e políticas nacionais de formação de professores: evidências de implementação em uma perspectiva multinível. *Education Policy Analysis Archives*, 29(151), 1-22. <https://doi.org/10.14507/epaa.29.5638>

- Oliveira, B. R., & Daroit, D. (2020). Public policy networks and the implementation of the Bolsa-Família Program: An analysis based on the monitoring of school attendance. *Education Policy Analysis Archives*, 28(120), 1-27. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4499>
- Oliveira, P. R. de, Oesterreich, S. A., & Almeida, V. L. de. (2018). Evasão na pós-graduação a distância: evidências de um estudo no interior do Brasil. *Educação e Pesquisa*, 44, e165786. <https://doi.org/10.1590/s1678-4634201708165786>
- Pires, V., Silva, S. A. M., Fonseca, S. A., Vendramini, P., & Coelho, F. S. (2014). Campo de públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 110-126. <https://doi.org/10.21118/apgs.v6i3.4650>
- Pires, V., Silva, S. A. M., Fonseca, S. A., Vendramini, P., & Coelho, F. S. (2017). Campo de políticas públicas no Brasil: definições, movimento constitutivo e desafios atuais. In P. Vendramini & L. S. B. Almeida (Eds.), *Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do campo de públicas no Brasil* (p. 13-43). Editora Udesc.
- PNAP (2018). *Portal*. <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/392378>
- Soares, A. C. de C., & Ricardo, L. de F. G. (2018). Um panorama do PNAP/UEM estudo de caso da implementação da primeira turma EaD em Administração Pública. *Notandum*, (49), 1-20. <https://doi.org/10.4025/notandum.v0i49.37508>
- Vedung, E. (2009). *Public policy and program evaluation*. Transaction.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DOS/DAS AUTORES/AS

Breyner Ricardo de Oliveira: Conceituação; análise formal; Investigação; Metodologia; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Maria Tereza Pena: Conceituação; curadoria de dados; análise formal; Investigação; Metodologia; Validação; Visualização; Redação – rascunho original; Redação – revisão e edição.

Gustavo Adolf Fichter Filho: Conceituação, curadoria de dados, análise formal, Investigação; Metodologia; Visualização.