

DA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DE EaD À CAPACIDADE DO ESTADO BRASILEIRO: DESAFIOS E POSSIBILIDADES

Daniela da Costa Britto Pereira Lima
UFG, UEG, UFRJ, FAPEG
professoradanielalima@gmail.com

Mônica Desiderio
UFRJ, CDTS/Fiocruz, INCT/PPED
monidesiderio@gmail.com

Introdução

Este projeto de pesquisa está voltado para a compreensão da capacidade do Estado brasileiro de formular e implementar sua política pública de educação a distância (EaD), a partir do mapeamento e análise de sua arquitetura institucional. Para tanto, a proposta é estudar as origens, diretrizes e mudanças ocorridas nos marcos regulatórios da modalidade, comparando-as com a perspectiva dos atores envolvidos no processo macro de sua gestão. A coleta de dados será feita mediante entrevistas com os burocratas de alto escalão¹ dos órgãos centrais de acompanhamento, regulação e avaliação das ações de educação a distância no ensino superior (Capes, Inep, MEC, Seed²), pesquisa bibliográfica, análise documental normativa dos órgãos pesquisados e análise da legislação pertinente.

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

Essa expansão vem ocorrendo num movimento rápido. Em 2000 existiam 10 cursos de graduação a distância, enquanto em 2010 já eram 930 cursos (BRASIL, 2011). Se observarmos os dados de 2000 a 2010, houve 9.300% de crescimento na oferta de cursos em praticamente apenas uma década. Em 2011, de acordo com o Sistema de Consulta de Instituições Credenciadas para a

¹ Burocrata de alto escalão: funcionário público que trabalha nas atividades de elaboração e gestão da implementação política pública (HILL, 1997).

² Capes: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; Inep: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; MEC: Ministério da Educação; Seed: Secretaria de Educação a Distância, já extinta.

EaD, disponível no portal do MEC³, havia 227 instituições credenciadas para a oferta da EaD e 5.839 polos de apoio presencial credenciados para a oferta de cursos a distância no Brasil. Os polos de apoio presencial pertencentes ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) somavam 637, de um total de 5.839 credenciados.

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

Arquitetura institucional dos órgãos governamentais que atuam na EaD é considerada, neste trabalho, como um acervo institucionalizado de representação da realidade em forma de ação, integrado por ideias, interesses e comportamentos, em que se identificam a organização, a rotina, as estruturas e funções dos atores que dela fazem parte, em torno de um interesse socialmente reconhecido. É identificável pelo valor de suas regras, algumas delas expressas em leis ou por regulamentos próprios.

Considerando as limitações de tempo e a capacidade de coleta de dados, próprias de uma tese de doutorado, esta proposta busca compreender a capacidade do Estado em relação à política pública de EaD desenvolvida no país. Para tanto, será feito um recorte dos aspectos legais normalizados pela legislação que regulamenta essa modalidade de ensino em seu processo de formulação, comparados às perspectivas dos burocratas dos órgãos públicos centrais da área quanto ao seu processo de implementação e sua arquitetura institucional. Para isso, a questão fundamental desta pesquisa é: em que medida a atual arquitetura institucional de avaliação, acompanhamento e regulação da EaD no Brasil fortalece ou limita a capacidade do Estado de formular e implementar suas políticas públicas de EaD para o ensino superior?

Como objetivo geral temos: caracterizar e analisar a arquitetura institucional do Estado brasileiro na área da educação a distância, para compreender como as suas ações fortalecem ou limitam a capacidade do Estado de formular e implementar a política pública de EaD no ensino superior. Para isso, pretende-se identificar alguns elementos referentes à capacidade do Estado e analisá-los sob a ótica de três grupos de categorias: a) Formulação das políticas de EaD no ensino

³ Disponível em: < <http://siead.mec.gov.br/novosiead/web/emec/#tab=0>>. Acesso em: 21 mar. 2012.

superior: trajetória histórica e legal; b) Organização burocrática: estrutura dos órgãos centrais, atores envolvidos, seus papéis e formação; c) Elementos da capacidade do Estado: processos e ações empreendidos, e as diversas maneiras em que os atores e órgãos se relacionam.

Metodologia

Esta pesquisa tem uma abordagem qualitativa, apesar de fazer uso de alguns dados quantitativos para complementar as informações. A pesquisa qualitativa é comumente utilizada nas Ciências Sociais e um dos recursos que oferece, e que é bastante utilizado pelo pesquisador, é a descrição, condição esta que proporciona a coleta dos dados e não segue rigorosamente um planejamento prévio, pois a sua finalidade não é classificar, numerar ou medir os dados obtidos, e sim interpretar, descrever e comparar (MARTINS, 2008).

Ao optar por uma pesquisa nesses moldes, o pesquisador, tão logo escolha o fenômeno que pretende estudar, deve fazer um recorte temporal espacial para um melhor desenvolvimento do trabalho (MARTINS, 2008). Assim, como recorte espacial, propomos a análise da atual arquitetura institucional dos órgãos estatais de avaliação, acompanhamento e regulação da EaD, na visão de seus atores, de forma que se possa relacioná-la com os dados coletados nos documentos legais da trajetória da EaD no Brasil e com os documentos normativos que envolvem esses órgãos ou suas atividades, circunscritos ao período da atual gestão e da visão dos atores envolvidos na última gestão da extinta Secretaria de Educação a Distância (Seed/MEC), relativa ao período de 2007 a 2010.

O tipo de pesquisa desenvolvido na tese faz uso do que Bogdan e Biklen (1994) identificam como pesquisa exploratória e de natureza empírica. Ressalta-se que em pesquisas empíricas é necessário a formulação de um quadro teórico conceitual para se fazer as escolhas sobre o método de coleta de dados.

A proposta é fazer inicialmente um levantamento das produções e pesquisas realizadas na área, considerando as palavras-chave: políticas públicas, políticas do ensino superior, capacidade do Estado, educação a distância, política pública de EaD. Posteriormente: a pesquisa bibliográfica em meios impresso e eletrônico que se encaixem nas abordagens teóricas estabelecidas (capacidade do Estado, institucionalismo e políticas públicas); a pesquisa sobre a EaD e a política educacional no Brasil; o levantamento dos dados estatísticos que envolvem a educação superior e a EaD no Brasil; e a pesquisa sobre a história da EaD no Brasil. Após, será feito o levantamento das pesquisas, dos fichamentos, da análise do material e da escrita do referencial teórico para a elaboração da tese.

Também será utilizada a pesquisa documental, já conduzida parcialmente para a elaboração do projeto de tese, que é uma forma de coleta de dados em que o pesquisador não exerce tanta influência pessoal ao analisá-los. O material a ser examinado constitui-se de dois tipos de fontes documentais: aqueles representativos das políticas nacionais para a EaD, ou seja, documentos normativos com status de lei e decreto; e aqueles representativos dos órgãos governamentais que atuam na EaD, quer sejam documentos orientadores, quer sejam documentos institucionais relevantes para a pesquisa (que tragam ideias, concepções e ações).

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

Inicialmente, para maior clareza das categorias a serem estabelecidas, a análise dos dados prevê uma leitura que contemple a teoria abordada no referencial teórico a respeito da capacidade do Estado, para relacioná-la com os dados coletados e verificar os elementos que fortalecem ou limitam a sua capacidade em seu processo de formulação e implementação. Para a análise dos dados faremos uso do que Minayo (2005) intitula de triangulação de dados. Esse conceito vem do interacionismo simbólico e significa a combinação e o cruzamento de múltiplas fontes de dados, advindas de uma variedade de técnicas de coleta e da visão de vários informantes.

Assim, a análise será conduzida a partir dos dados coletados por meio da pesquisa documental e bibliográfica, sendo estes confrontados com as percepções dos atores dos órgãos pesquisados e dos atores entrevistados que atuaram no alto escalão da Seed. A categorização de dados será feita considerando os resultados combinativos e contraditórios da realidade levantada por meio do cruzamento entre as entrevistas com titulares dos diferentes órgãos, a legislação, os documentos normativos e as políticas públicas de EaD, e à luz do quadro teórico das capacidades do Estado, das políticas públicas e do institucionalismo.

Discussão

A educação a distância tem se tornado a modalidade de ensino que mais cresce no Brasil nos últimos anos, conforme apresentado anteriormente. Neste sentido, ela tem sido um desafio para as instituições de educação superior, dadas a sua expansão crescente, a exigência de posturas educativas diferenciadas e a inclusão de novos instrumentos de comunicação e informação, de novas tecnologias e processos comunicacionais inovadores.

Vale lembrar que a educação a distância não é uma modalidade utilizada recentemente no Brasil, a lembrar o Instituto Universal Brasileiro. No entanto, com o advento das tecnologias de informação e comunicação, a EaD tem sido impulsionada pela possibilidade de interatividade e interação proporcionadas pela rede mundial de computadores. Em 1994, a Internet começa a se popularizar no Brasil e foi só a partir de então que diferentes instituições começaram a ter interesse em oferecer essa modalidade de ensino, explorando o potencial da rede de computadores.

Em função do pequeno percurso que a EaD regulamentada tem no Brasil e da sua expansão significativa na oferta de vagas para o ensino superior nos últimos anos é que esta pesquisa de tese se justifica. No atual momento, as políticas de EaD passam por um processo de construção de propostas alternativas, voltadas para a melhoria do ensino, a democratização, a ampliação do acesso e a inovação técnico-pedagógica, as quais provocam a revisão dos postulados vigentes, mediante a avaliação e análise de seus processos de gestão, de formulação e implementação.

Criar um percurso para apresentar e construir o objeto da pesquisa não é uma tarefa fácil, em decorrência da utilização de diversas abordagens adotadas (institucionalismo, capacidade do Estado, políticas públicas) e das especificidades necessárias para sua constituição e delineamento. Mas este projeto de tese dedica-se a esse esforço, pois parte do princípio de que um caminho possível abre-se mediante a compreensão do campo e porque a escolha das abordagens foi feita pela possibilidade de diálogo que elas oferecem, bem como pela especificidade do objeto, ou seja, a política pública de EaD.

Para Evans (2004), o Estado não possui um papel nulo, e sim importante. O autor propõe tipologias para o Estado, de acordo com a sua atuação (predador, intermediário e desenvolvimentista). Ainda conforme Evans (2004), o Brasil é considerado um Estado intermediário, porque se mostra incapaz de agir coletivamente, possui ação fragmentada por interesses individuais e burocracia parcialmente organizada.

Ao fazer uma breve reflexão sobre o papel do Estado a partir de Evans (2004) e Manayo (2005), e sem pretender entrar na discussão sobre o Estado propriamente dito, fica, portanto, sempre a pergunta: como estão essas ações do Estado com relação à política de EaD?

Em 2004, Evans apontou que as reformas do Estado na América Latina, nos 25 anos anteriores, tinham sido insatisfatórias, porque ainda era preocupante a sua incapacidade de promover serviços públicos que contemplassem a maioria dos cidadãos. O autor enfatiza a necessidade de se repensar os programas instituídos, de forma que pudessem ser aperfeiçoados, ajustados e oferecer alternativas. Transportamos, assim, essa necessidade também para a verificação da capacidade do Estado de promover a educação superior pública e gratuita (por meio da EaD) à

maioria dos cidadãos, eliminando as privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas (SEN, 2000). Para isso, faz-se necessário contribuir com pesquisas que possam aferir como o Estado, com sua arquitetura institucional na área do ensino superior, favorece ou limita o processo de formulação e implementação de sua política de EaD, o que nos remete à discussão de suas capacidades.

Podemos considerar que uma política pública possui vários estágios e que eles ocorrem em um ciclo, que não é necessariamente sempre o mesmo, nem pode ser visto de forma engessada. O ciclo serve de parâmetro para a compreensão e a análise da política. Geralmente, os estágios de uma política são: diagnóstico e definição do problema; definição da agenda; formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política (SOUZA, 2007).

Draibe (2001) aponta para a necessidade de se diferenciar formulação de implementação no ciclo das políticas públicas. Tanto ela quanto Souza (2007) ressaltam que a formulação é complexa e tende a ser longa. Nela existem a formação da agenda, a produção e o confronto de alternativas por parte dos diferentes atores, a formulação e a tomada de decisão para seja efetivada. A implementação é uma atividade-meio que viabiliza o desenvolvimento do programa ou da política pública quanto à atividade-fim; ela é a execução propriamente dita da política planejada.

A maioria das pesquisas sobre as políticas públicas e sua relação com a capacidade do Estado está voltada para seu processo de formulação, mas, quando se elencam os elementos a se considerar na análise, dentre eles sempre está a qualidade da implementação e sua execução (STEIN; TOMMASI, 2006; WEAVER; ROCKMAN, 1993), aspectos esses relevantes dessa proposta.

Stein e Tommasi (2006) trazem elementos importantes para que se possa pensar e analisar o assunto complexo das capacidades do Estado e que consideraremos nessa pesquisa, ao levarem em conta os efeitos institucionais, a qualidade e o funcionamento de políticas públicas por meio de medidas organizacionais e comportamentais das instituições políticas: estabilidade, coerência e coordenação; qualidade da implementação e execução; eficiência na alocação de recursos; promoção da atividade pública com o interesse público.

Considerações finais

Os estudos sobre políticas públicas, segundo Azevedo (2004), passaram a ganhar centralidade no Brasil no início da década de 1980, o que mostra quão novo é esse campo e o quanto demanda, ainda, novos estudos. A afirmação do campo investigativo sobre esta temática vem sendo realizada de forma contextualizada e entre as várias áreas do conhecimento, com destaque para a economia, a

ciência política e a sociologia. O impulso a esse campo no Brasil ocorreu concomitante ao processo de abertura política, que terminou por reinstaurar a democracia política no país após o “estatismo autoritário”, instalado a partir de 1964 pelo regime militar (AZEVEDO, 2004).

Em decorrência dessa convergência de áreas, o campo educacional começou a produzir estudos que privilegiam a abordagem da educação na sua dimensão político-estatal, tendo o próprio campo educacional como referência primeira.

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

Não se pretende neste estudo fazer uma avaliação da política pública de EaD no Brasil (o que demanda tempo e um grupo de pesquisadores para fazê-lo), e sim procurar compreender os elementos da arquitetura institucional dos órgãos governamentais que fortalecem ou limitam a capacidade do Estado no seu processo de formulação e implementação da política pública de EaD. Esta faz parte do conjunto de desafios da área social, em que as decisões de investimento são muito complexas, difusas e marcadas por fortes componentes culturais e políticos, exigindo um desenho de instrumentos de coleta de dados que valorizem toda essa gama de intervenientes (MINAYO, 2005).

Agradecimentos

À Universidade Estadual de Goiás e à Universidade Federal de Goiás, pela licença concedida para que eu pudesse me debruçar nos estudos, e à Universidade Federal do Rio de Janeiro, pela oportunidade ímpar deste doutorado multidisciplinar. Agradeço, especialmente, aos gestores que concederam seu tempo às entrevistas e aos que ainda o farão, sem os quais não seria possível essa pesquisa, e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Goiás (Fapeg), pela bolsa de doutorado que estou contemplada, ampliando minhas possibilidades, de forma relevante.

Referências

- AZEVEDO, Janete M. L. De. *A educação como política pública*. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação qualitativa em educação – uma introdução à teoria e aos métodos*. Portugal: Porto Editora, 1994.
- BRASIL. LDB. Lei 9394/96 – *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 18 abr. 2011.
- _____. INEP. Censo da educação superior: resumo técnico: 1996, 2000, 2003, 2007, 2011. Brasília, INEP.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 13-42.
- EVANS, Peter. *Autonomia e parceria: estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2004.
- HILL, Michael. *The Policy Process in the Modern State*. New York; London: Harvester Wheatsheaf, 1997.
- MAGALHÃES, Antônio M.; STOER, Stephen R. (2007). Narrativa das narrativas: Um estudo das narrativas educacionais dos investigadores/docentes da FPCE-UP. *Educação, Sociedade & Culturas*, 24, 135-154. Disponível em: < www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC24/24_5_MagalhaesStoer.pdf >. Acesso em: 10 abr. 2012.
- MARTINS, Joel. A pesquisa qualitativa. In: FAZENDA, Ivani (org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 47-58.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Mudança. conceito-chave para intervenções sociais e para avaliação de programas. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de. *Avaliação por triangulação de métodos – abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005. p. 53-70.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. IN: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.
- STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano. The institutional determinants of state capabilities in latin America. 2006. Disponível em: < http://siteresources.worldbank.org/INTDECABC2006/Resources/Tommasi.PDF >. Acesso em: 10 mar. 2012.
- WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter?* Washington, DC: Brookings Institution, 1993.

Abstract

Here we present a resume of a research thesis in progress whose proposal has as a backdrop the process of formulation and implementation of public policy for Distance Education (DE), to investigate how the institutional architecture of the central bodies responsible for their management limit or facilitate the capacity of the state in the area. Public agencies may favor or not the development of public policy for the DE, besides regular course offerings from its legal framework. This research has a qualitative approach to data collect and analysis, the exploratory and empirical type. As instruments of data collection have: literature, documentary and semi-structured interviews with senior managers that make up the central bodies of evaluation and regulation of Distance Education (MEC, Capes and Inep). The premise that guides this study recognizes the distance from Belloni (1999), Alonso (2009) and Neder (2005), state capacity from the perspective of Evans (1993, 2004), Weaver and Rockman (1993) and Stein and Tomassi (2006); historical institutionalism based on Hodgson (2005), Evans (2003) and Chang and Evans (2005) and the theory of public policy grounded in Draibe (2001), Souza (2007) and Hill (1997). Thus, we consider that each organ of the state engaged in distance education has specific structures routine, organization and function of its actors, and from their perceptions and actions seek to check in and for distance education are undertaken, coordinated and executed by observing purposes, interests and rules specific to each.