

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

DEISE MAZZARELLA GOULART

**ADESÃO AO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB):  
IMPLICAÇÕES ORGANIZACIONAIS NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)**

Porto Alegre

2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

DEISE MAZZARELLA GOULART

**ADESÃO AO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB):  
IMPLICAÇÕES ORGANIZACIONAIS NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Sueli Maria Goulart Silva

Porto Alegre

2014

### CIP - Catalogação na Publicação

Goulart, Deise Mazzarella  
ADESÃO AO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
(UAB): IMPLICAÇÕES ORGANIZACIONAIS NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS) / Deise  
Mazzarella Goulart. -- 2014.  
164 f.

Orientadora: Sueli Maria Goulart Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa  
de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS,  
2014.

1. Ensino superior. 2. Autonomia universitária.  
3. Sistema UAB. 4. Estrutura organizacional. 5.  
Estudos organizacionais. I. Silva, Sueli Maria  
Goulart, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

DEISE MAZZARELLA GOULART

**ADESÃO AO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB):  
IMPLICAÇÕES ORGANIZACIONAIS NA UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em 07 de julho de 2014.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Márcio Silva Rodrigues – PPGS/UFPEL

---

Profa. Dra. Rosimeri Carvalho da Silva – PPGA/UFRGS

---

Prof. Dr. Fernando Dias Lopes – PPGA/UFRGS

---

Orientadora – Profa. Dra. Sueli Maria Goulart Silva – PPGA/UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Lembro aqui, neste espaço, que tenho muito a agradecer a todos que de algum modo contribuíram para a finalização desta etapa.

Registro, inicialmente, um agradecimento muito especial aos meus pais, Sildi e Marisa, que sempre se esforçaram para me proporcionar a qualificação. Obrigada pelas palavras de incentivo, pelas horas dedicadas a me ajudar e, sobretudo, pelo carinho e pelo amor. Seguramente eu não estaria finalizando mais esta etapa sem o apoio de vocês.

Agradeço ao meu namorado, Marcello, pelo carinho, pela compreensão, pelas sugestões de leituras, pelas horas dedicadas a sanar minhas dúvidas, pelas aulas de português. Obrigada pelas palavras de incentivo nos momentos em que achei que não seria possível. Você foi fundamental nesta conquista.

Agradeço aos demais familiares que torceram por mim e compreenderam as minhas muitas ausências neste período em que acumulei o mestrado às atividades profissionais, em especial as minhas avós, Cely e Marina, minha tia Neida, meu irmão Alessandro e minha cunhada Caroline.

Agradeço a minha orientadora, Profa. Sueli Goulart, pela paciência, pelas indicações de leitura, pelos estudos, pelas sugestões e por ter sido sempre muito atenciosa e dedicada à orientação e a minha formação acadêmica.

Agradeço aos professores do PPGA/EA/UFRGS que também contribuíram para a minha formação acadêmica. Aos professores integrantes da banca examinadora pelas contribuições ao estudo.

Agradeço à UFRGS, em especial à SEAD, pelo incentivo ao aperfeiçoamento, pela liberação da carga horária de trabalho para o estudo e pela concessão da licença para finalizar a pesquisa.

Agradeço aos colegas de trabalho por compartilhar momentos de angústia, pelas palavras de incentivo, pelas discussões práticas e pelas parcerias em trabalhos conjuntos. Do mesmo modo, agradeço aos colegas da área de Estudos Organizacionais, que ingressaram em 2012, pelas contribuições teóricas e práticas, pelos debates, pelos momentos descontraídos e pelas socializações das angústias.

A todos, o meu mais sincero e emocionado agradecimento

## RESUMO

O tema de pesquisa desta investigação é a expansão do ensino superior público. O estudo analisou de que modo a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e de autonomia de uma IFES. A investigação baseou-se no referencial teórico da teoria da contingência estrutural e seus conceitos-chave: estrutura organizacional, diferenciação estrutural e fator contingencial. A pesquisa buscou, ainda, elementos teóricos para caracterizar o caráter público e autônomo de uma IFES para contrastar com a configuração demandada pelo Estado Gerencial. Como estratégia de pesquisa, utilizou-se o estudo do caso de adesão ao Sistema UAB pela UFRGS e seus cursos PNAP. Os dados foram coletados em documentos e entrevistas e analisados sob a perspectiva da análise interpretativa. Nesta pesquisa, constatou-se que o MEC adotou o contrato como estratégia para expansão de vagas na modalidade EaD, configurando um ambiente de dependência de recursos para o ensino a distância. Com efeito, a UFRGS foi forçada a adotar a estratégia de captação de recursos, empreendida pela ação de adesão ao Sistema UAB, que resultou na ampliação significativa do seu número de vagas no ensino de graduação e de especializações *lato sensu*. Essa expansão organizacional foi viabilizada pela intensificação do trabalho dos seus servidores e pelas contratações temporárias de vínculo precário, visto que houve um número pouco significativo de vagas de provimento efetivo por meio de concurso público. Os cursos do Sistema UAB são ofertados pela UFRGS em regime de alternância de períodos, divergindo do seu ensino ofertado regular e continuamente nos semestres letivos. O contrato fez emergir na UFRGS características das organizações sociais, conforme idealizava a proposta gerencial de Reforma do Aparelho do Estado, fragilizando os princípios da administração pública. Ao mesmo tempo, foi possível observar que o Sistema UAB pode ter efeitos positivos para a UFRGS e para a sociedade por duas razões principais: por incentivar a oferta de educação a distância – com potencial para atender comunidades longínquas – e devido à gratuidade de cursos em todos os níveis de ensino, especialmente nas pós-graduações *lato sensu* cuja prática vem se rarefazendo. Não obstante, observa-se também que, em razão do modo pelo qual vem se implantando nas IFES, o Estado passou de uma condição de mantenedor para uma condição de formulador dos objetivos, os quais são concebidos fora dos espaços institucionais da Universidade, fragilizando, desse modo, o princípio da autonomia.

Palavras-chave: Ensino superior; Educação a Distância; Universidades; Sistema UAB; Autonomia universitária; Estrutura organizacional; Estudos organizacionais.

## ABSTRACT

The research topic of this research is the expansion of public higher education. The study analyzed the way of the adherence to Sistema UAB weakens the principles of public administration and autonomy from a IFES. The research was based on the theoretical framework of structural contingency theory and its key concepts: organizational structure, structural differentiation and contingency factor. The survey also brought to characterize the theoretical elements and autonomous public character of an IFES to contrast with the configuration demanded by the Managerial State. As a research strategy, we used the case study of adherence to Sistema UAB by the UFRGS and their courses PNAP. Data were collected from documents and interviews and analyzed from the perspective of interpretive analysis. In this research, it was found that the MEC has adopted the contract as a strategy to increase in enrollment in distance education mode by configuring an environment of resource dependence for distance learning. Indeed, UFRGS was forced to adopt the strategy of fundraising undertaken by the action of joining the Sistema UAB, which resulted in significant expansion of its number of seats in undergraduate courses and specializations *lato sensu*. This organizational expansion was made possible by intensifying work of its employees and the temporary hiring of precarious work, since there was not a substantial number of vacancies effective provision through public tender. The courses are offered by the UFRGS at Sistema UAB under the alternation of periods, diverging from their regular teaching and continually offered in semesters. The contract did emerge at UFRGS features of social organizations, as idealized managerial proposal for Reforming the State, undermining the principles of public administration. At the same time, was observed that the Sistema UAB can have positive effects for the UFRGS and society in general for two main reasons: to encourage the provision of distance education - with the potential to serve remote communities - and gratuitousness of courses at all levels of education, especially in postgraduate courses broad sense in which this practice has been thinning. Nevertheless, it is also observed that, because of the way has been deploying the IFES, the state passed a condition maintainer for a condition formulator of objectives, which are designed outside the institutional spaces of the University, weakening thereby the principle of autonomy.

Keywords: Higher Education; Distance Education; Universities; Sistema UAB; University's Autonomy; Organizational Structure; Organization Studies.

## ILUSTRAÇÕES

### Quadros

<b>Quadro 1 – Evolução numérica do Ensino Superior por Categoria Administrativa – Brasil (1980-2010).....</b>	<b>16</b>
<b>Quadro 2 – Características da contratualização .....</b>	<b>47</b>
<b>Quadro 3 – Resultado dos editais UAB 1 e UAB 2.....</b>	<b>90</b>
<b>Quadro 4 – Itens financiáveis para gestão da EaD.....</b>	<b>92</b>
<b>Quadro 5 – Itens financiáveis para oferta do curso .....</b>	<b>93</b>
<b>Quadro 6 – Quantidade de IES, cursos e alunos matriculados e concluintes no sistema UAB (junho/2013).....</b>	<b>97</b>
<b>Quadro 7 – Cursos ofertados pela UFRGS desde 2006 .....</b>	<b>108</b>
<b>Quadro 8 – Vagas UAB de docentes para provimento efetivo por concurso público .....</b>	<b>111</b>
<b>Quadro 9 – Composição do quadro de pessoal da SEAD .....</b>	<b>118</b>
<b>Quadro 10 – Quantidade de vagas por curso aprovadas no Edital N° 01/2009 (incluída a reoferta).....</b>	<b>127</b>
<b>Quadro 11 – Composição do quadro de pessoal da segunda edição dos cursos PNAP.....</b>	<b>131</b>
<b>Quadro 12 – Comparação entre as características da educação como serviço não exclusivo e da educação no Sistema UAB .....</b>	<b>138</b>

### Figuras

<b>Figura 1 – Variação Percentual de Matrículas no Ensino Superior .....</b>	<b>16</b>
<b>Figura 2 – Representação das relações entre unidades universitárias e seus respectivos departamentos e cursos.....</b>	<b>78</b>
<b>Figura 3 – Organograma da DED .....</b>	<b>87</b>
<b>Figura 4 – Estrutura colegiada do Sistema UAB.....</b>	<b>89</b>
<b>Figura 5 - Montante de recursos recebidos pela UFRGS em decorrência do Sistema UAB.....</b>	<b>112</b>
<b>Figura 6 - Comparação entre os recursos orçamentário-financeiros para EaD oriundos da LOA e do Sistema UAB.....</b>	<b>114</b>

## LISTA SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ATUAB	Ambiente Virtual de Trabalho da UAB
BRASILEAD	Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância
CAPES	Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDERJ	Consórcio Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
CEFET/RS	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFA	Conselho Federal de Administração
CGU	Controladoria-Geral da União
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COMGRADs	Comissões de Graduação
CONCUR	Conselho de Curadores
CONSUN	Conselho Universitário
CPD	Centro de Processamento de Dados
CPPD	Comissão Permanente de Pessoal Docente
CPPTA	Comissão Permanente de pessoal Técnico-Administrativo
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CTC/EB	Conselho Técnico Científico da Educação Básica
DEB	Diretoria de Educação Básica Presencial
DED	Diretoria de Educação a Distância
EaD	Educação a Distância
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
FAURGS	Fundação de Apoio a Universidade Federal do Rio Grande do Sul
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz

FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Reforma do Aparelho do Estado
MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
NAPEAD	Núcleo de Apoio Pedagógico à Educação a Distância
PAAP	Programa de Atividades de Aperfeiçoamento Pedagógico
PACC	Programa Anual de Capacitação Continuada
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEG	Programa Especial de Graduação
PNAP	Programa Nacional de Formação em Administração Pública
PNE	Plano Nacional de Educação
PROGESP	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PROPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
PROPLAN	Pró-Reitoria de Planejamento e Administração
PROUNI	Programa Universidade para todos
REGESD	Rede Gaúcha de Ensino Superior a Distância
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEAD	Secretaria de Educação a Distância
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SGB	Sistema de Gestão de Bolsas
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SisUAB	Sistema de Gestão da UAB
SUINFRA	Superintendência de Infraestrutura
TIC	Tecnologias de Comunicação e Informação
UAB	Universidade Aberta do Brasil

UCS	Universidade de Caxias do Sul
UDF	Universidade do Distrito Federal
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UFMT	Universidade Federal do Mato Grosso
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNED	Universidad Nacional de Educación
UNIREDE	Universidade Virtual Pública do Brasil
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
USP	Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO</b> .....	<b>26</b>
3.1	ACESSO E ORGANIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL: DA EXCLUSÃO ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS.....	26
3.2	O ESTADO GERENCIAL E AS IFES .....	38
3.3	EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS .....	47
3.3.1	<b>O Sistema UAB na Universidade: adaptações da estrutura ao ambiente</b> .....	<b>52</b>
<b>4</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>62</b>
4.1	OBJETIVO GERAL.....	62
4.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	62
<b>5</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>63</b>
5.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	63
5.2	PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS.....	66
<b>6</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>70</b>
6.1	A UFRGS: UMA APRESENTAÇÃO ESTRUTURAL .....	70
6.2	ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA UAB.....	84
6.3	EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA UFRGS.....	100
6.4	PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PNAP).....	124
6.5	FRAGILIZAÇÃO DA AUTONOMIA E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	133
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>143</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>148</b>
	<b>APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS</b> .....	<b>162</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a universidade pública brasileira tem se deparado com desafios decorrentes da relação entre as constantes pressões sociais pela expansão da oferta de vagas no ensino superior e a lógica de redução dos gastos públicos. Como resultado do enfrentamento desses desafios, reformas estruturais de distintos níveis têm alterado a forma de planejamento, de coordenação e de execução das atividades das instituições de ensino – públicas ou privadas. Além disso, essas reformas têm favorecido o comércio do ensino superior, haja vista que a privatização é vista como a principal medida de equacionamento para o impasse entre a expansão e os altos custos do ensino superior (ALTBACH, 1996).

No Brasil, sob a influência do neoliberalismo<sup>1</sup>, significativas mudanças no ensino superior público aconteceram a partir da criação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), conduzido no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), cujo objetivo foi a modernização e a racionalização das atividades estatais com a proposta de distribuí-las em setores, introduzindo as principais diretrizes da corrente gerencialista na administração pública. Uma das seções de acomodação das atividades do Estado foi denominada “Setor dos Serviços Não Exclusivos do Estado”, à qual caberiam serviços de interesse público (a educação, a saúde, a cultura e as utilidades públicas) a serem desempenhados por “Organizações Sociais” por meio da celebração de contratos de gestão, que lhe garantiriam maior autonomia gerencial (CHAUÍ, 1999, p. 1).

Foi por isso, então, que a partir da década de 1990 iniciou-se no Brasil uma reforma estrutural no ensino superior, análoga à revolução gerencial observada por Altbach (1996) no contexto mundial, cujo principal objetivo foi assegurar a eficiência na gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) com a incorporação de práticas tidas como exitosas no setor privado. A orientação gerencial de cunho neoliberal presente na administração pública brasileira começou a produzir efeitos concretos sobre o ensino superior público, submetendo-o a um processo de sucateamento resultante de significativas restrições orçamentárias, da redução de quadro de funcionários e da precarização das carreiras; essas medidas

---

<sup>1</sup> Neste trabalho, entender-se-á por Neoliberalismo a ideologia que passou a ser disseminada a partir de 1970 com o resgate do princípio de liberdade individual como solução para crise concebida como sendo do Estado do Bem-Estar Social. No campo político-econômico, tem por princípios a redução da participação do Estado na Economia, a desregulamentação do mercado, a privatização dos bens, dos serviços e dos direitos públicos (CHAUÍ, 1997).

forçosamente conduziram as universidades à migração de métodos de captação de recursos financeiros (AMARAL, 2003; SGUSSARDI, 2009) visando à sua manutenção. Ao mesmo tempo, as instituições de ensino superior privadas foram fortemente incentivadas a expandir quantitativamente as matrículas, ampliando-se em 129,26% entre 1995 e 2002 (INEP, 2005).

A promulgação da Lei n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996) – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – propiciou a expansão de matrículas no ensino superior por duas razões principais: a primeira, por flexibilizar a atividade universitária com a ampliação de níveis e modalidades de educação e ensino; e, a segunda, por promover a diferenciação institucional, por meio da admissão de variados graus de abrangência e de especialização, posteriormente regulados pelo Decreto n. 2.306/97<sup>2</sup> (BRASIL, 1997a), que estabeleceu e regulamentou a natureza jurídica e a organização acadêmica das instituições de ensino superior no Brasil.

A LDB previu, ainda, a edição do Plano Nacional de Educação (PNE) com diretrizes e metas para a educação brasileira no período entre 1996 e 2006, formalmente validado para o decênio 2001-2010 (BRASIL, 2001). O PNE<sup>3</sup> 2001-2010 teve como principal meta prover, até 2010, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população da faixa etária de 18 a 24 anos, visto que esse nível de ensino foi diagnosticado com:

[...] baixo volume de matrícula, baixa relação professor/aluno, cursos de graduação de baixa qualidade, ‘necessidade’ de estabelecer nova regulamentação para autonomia universitária, particularmente sobre a dimensão financeira das IFES (GOMES, 2008, p. 28).

O número de matrículas era, à altura, o indicador mais crítico, pois o Brasil apresentava as piores taxas entre os países da América Latina e do mundo. A reduzida proporção de alunos por professor, conforme parâmetros internacionais, também sugeria a adoção de medidas urgentes para ampliar do número de matrículas.

Segundo Dourado (2002), o PNE abriu precedente para políticas de educação superior sustentadas nos seguintes pilares: diversificação do sistema de ensino por meio de políticas de expansão da educação superior; a não ampliação dos recursos vinculados ao Governo Federal para este nível de ensino; aferição da qualidade de ensino mediante sistema de avaliação;

---

<sup>2</sup> O Decreto n. 2.306/97 foi revogado pelo Decreto n. 3.860, de 9/7/2001, também revogado pelo Decreto n. 5.773, de 2006 (BRASIL, 2006e).

<sup>3</sup> Durante a finalização desta dissertação foi sancionado a Lei que aprova o PNE para o decênio 2014 – 2024 (Lei n. 13.00, de 25 de junho de 2014) (BRASIL, 2014b).

ampliação do crédito educativo envolvendo recursos estaduais; e ênfase na educação a distância.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva, por sua ligação ideológica com o pensamento político da esquerda brasileira, suscitou grande expectativa em relação às políticas de educação, particularmente a ampliação e a democratização do acesso ao ensino superior público. Durante o período de seu governo, entre 2003 e 2010, o ensino superior foi fortemente marcado pela expansão quantitativa, merecendo destaque três ações: o Programa Universidade para Todos (PROUNI)<sup>4</sup>, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)<sup>5</sup> e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais<sup>6</sup> (REUNI).

Contrariando expectativas comumente atribuídas a um governo com orientação ideológica de esquerda, como o do Presidente Lula, a primeira política educacional de grande impacto à expansão de vagas no ensino superior – o PROUNI, datado de 2005 – foi estritamente direcionada às instituições privadas de ensino superior. Seguidamente, foram editadas duas ações, aí sim, voltadas às instituições públicas de ensino superior – O Sistema UAB, de 2006, e o REUNI, de 2007.

Os quantitativos da evolução do ensino superior brasileiro no período de 1980 a 2010, evidenciados no Quadro 1, apontam alguns resultados das políticas de expansão do ensino superior público e privado.

---

<sup>4</sup> O PROUNI é uma ação governamental instituída pela Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com o objetivo de conceder, a estudantes do ensino superior que atendam a critérios estabelecidos pelo governo federal, bolsas de estudos integrais ou parciais em Instituições privadas de Ensino Superior que recebem, como contrapartida, renúncias fiscais (GOMES, 2008).

<sup>5</sup> O Sistema UAB foi criado pelo Decreto n. 5800/2006, com o objetivo de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País, na modalidade a distância, cuja inspiração esteve nos modelos de universidades abertas estrangeiras, em especial a espanhola Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Ainda teve como fonte a experiência do Consórcio Centro de Educação Superior a Distância do Rio de Janeiro (CEDERJ), da execução do curso-piloto em Administração Pública e do Programa Pró-Licenciatura (FERREIRA; MILL, 2013, p. 145).

<sup>6</sup> O Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007, criou o REUNI como Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (GOMES, 2008).

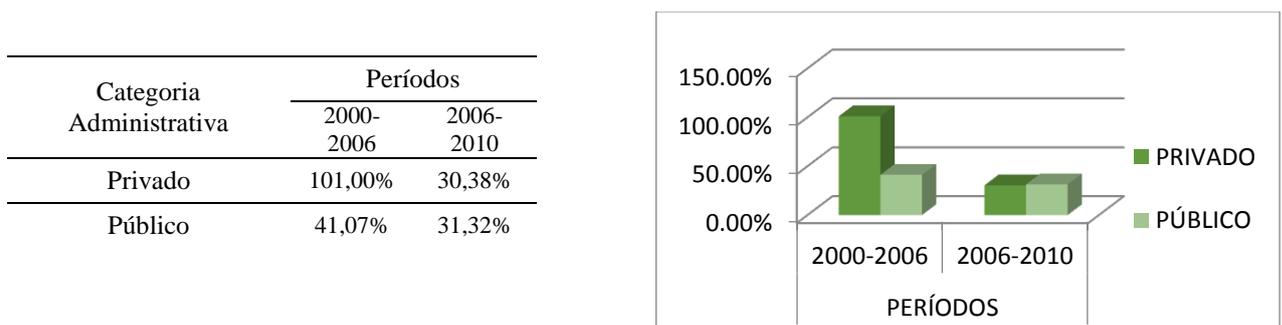
**Quadro 1 – Evolução numérica do Ensino Superior por Categoria Administrativa – Brasil (1980-2010)**

Evolução numérica do Ensino Superior por Categoria Administrativa - Brasil 1980-2010												
	Categoria Adm./Tempo	1980	Δ%	1990	Δ%	2000	Δ%	2006	Δ%	2010	Δ% acumulado em relação a 2006	Δ% acumulado década 2010
Matrículas	Privada	885.054	-	961.455	<b>8,63%</b>	1.807.219	<b>87,97%</b>	3.632.487	<b>101,00%</b>	4.736.001	<b>30,38%</b>	<b>162,06%</b>
	Pública	492.232	-	578.625	<b>17,55%</b>	887.026	<b>53,30%</b>	1.251.365	<b>41,07%</b>	1.643.298	<b>31,32%</b>	<b>85,26%</b>
Nº de instituições	Privada	682	-	696	<b>2,05%</b>	1.004	<b>44,25%</b>	2022	<b>101,39%</b>	2.100	<b>3,86%</b>	<b>109,16%</b>
	Pública	200	-	222	<b>11,00%</b>	176	<b>-20,72%</b>	248	<b>40,91%</b>	278	<b>12,10%</b>	<b>57,95%</b>
Funções docentes em exercícios	Privada	49.451	-	59.737	<b>20,80%</b>	104.482	<b>74,90%</b>	201.280	<b>92,65%</b>	214.546	<b>6,59%</b>	<b>105,34%</b>
	Pública	60.337	-	71.904	<b>19,17%</b>	78.712	<b>9,47%</b>	100.726	<b>27,97%</b>	130.789	<b>29,85%</b>	<b>66,16%</b>

Fonte: Elaborado a partir do INEP (2011a, 2011b, 2012)

Tomando como referência os dados comparativos dos anos de 2006 e 2010, período que compreendeu a implantação do REUNI e o Sistema UAB, verifica-se que as matrículas no ensino superior público cresceram em torno de 1% mais que as matrículas no ensino superior privado, contrariando o resultado anterior, tomado no ano 2000, de acentuado crescimento deste em relação àquele.

Na comparação com o período imediatamente posterior (2006-2010) percebe-se expressiva redução do crescimento do número de matrículas na esfera privada frente a moderado decréscimo na esfera pública, cuja evidência está nos dados na Figura 1 a seguir:

**Figura 1 – Variação Percentual de Matrículas no Ensino Superior**

Fonte: Elaborado a partir do INEP (2011a, 2011b, 2012)

Na aferição comparativa dos anos 2006 e 2010, observa-se o crescimento na mesma proporção das matrículas no ensino superior público e das funções docentes em exercício, ambos em torno de 30%. Esse resultado, contudo, não corrige a defasagem do acumulado desde a tomada dos anos 1990 e 2000, período em que o crescimento do número das

matrículas no ensino superior público foi mais de cinco vezes superior à ampliação das funções docentes.

Os dados comparativos das variações dos números de matrículas e de funções docentes, relativamente aos ensinos superiores público e privado, permitem concluir que as políticas de expansão do ensino superior deflagradas por iniciativas como o REUNI e o Sistema UAB podem, progressivamente, colaborar para o ajuste de déficits históricos com relação à proeminência do ensino privado em relação ao público.

O REUNI suscitou assim grande expectativa quanto à ampliação do acesso e à permanência no ensino superior público; a sua operacionalização envolveu a apresentação, por parte das IFES, de um plano de reestruturação que atendesse a premissa de otimização da estrutura, tida pelo governo como ociosa. Constituiu-se, assim, um pacto, no qual as IFES comprometeram-se com a expansão de vagas, sobretudo em cursos noturnos e com currículos flexíveis, e o governo federal com o financiamento e disponibilização de vagas de pessoal para o atendimento à demanda do referido crescimento. Entretanto, as condicionantes à expansão foram apontadas como causadoras de precarização nas condições de trabalho, particularmente pela adoção de um modo de financiamento por contrato, ampliando a heteronomia universitária (TONEGUTTI; MARTINEZ, 2008; LÉDA; MANCEBO, 2009; BORGES; AQUINO, 2012).

O Sistema UAB, também voltado à ampliação ao acesso e à permanência no ensino superior público, também modifica a forma de garantir os recursos financeiros à universidade para oferta de vagas de graduação, pós-graduação e extensão. O financiamento é mediado por um edital de chamamento e, posteriormente, é formalizado em instrumento específico de transferência orçamentário-financeira que condiciona o aporte às metas pactuadas. Esse modelo de fomento adotado na operacionalização do Sistema UAB passa a coexistir com a tradicional forma de provisão orçamentária das IFES, em especial para os cursos de graduação, por meio da Lei Orçamentária Anual (LOA), materializada no orçamento próprio da instituição.

Além de alterar a forma de disponibilização de recursos financeiros, a adesão ao Sistema UAB possibilita às IFES disporem e remunerarem as equipes de pessoal, por meio do pagamento de bolsas de estudo e pesquisa, em paralelo ao concurso público. Diante disso, há a inclusão de funções que se sobrepõem às Carreiras Docente e Técnico-Administrativa.

Frente ao edital como modo de indução da expansão de vagas nas IFES, o princípio da autonomia didática, científica e administrativa preconizada pela Constituição Federal de 1988 fica fragilizado (BRASIL, 1988), haja vista que as IFES passaram a expandir suas atividades a partir de mecanismos externos às suas estruturas organizacionais. A *Carta Magna* de 1988 estabelece o princípio da autonomia com o objetivo de evitar a “[...] pulverização da oferta de bens e serviços acadêmicos com base em critérios alheios à lógica essencial de organização e de produção do trabalho que ocorre na universidade” (CATANI; OLIVEIRA, 2002, p.78).

Segundo Fávero (2004, p. 202), a autonomia da universidade é inerente ao seu funcionamento:

Como lugar de pesquisa, de produção do conhecimento, a universidade é, ao mesmo tempo, espaço de socialização do saber, na medida em que divulga e socializa o saber nela e por ela produzido. A autonomia universitária torna-se para esse fim inerente à própria essência da universidade, não sendo um fim em si mesma, mas condição necessária para a concretização dos fins da universidade. É uma exigência que se apóia no próprio ser dessa instituição.

A universidade se assume como uma instituição de ensino superior vocacionada para a formação dos cidadãos e para a promoção da investigação, tornando o binômio ensino-investigação o principal eixo da sua atividade. É para desempenhar a função de criar e divulgar conhecimento – ausente de interesses específicos – que a autonomia emerge como um valor socialmente reconhecido como legítimo e central, que orienta o modo de organização das universidades. A organização da universidade apresenta uma alta complexidade estrutural para o desempenho do seu papel no que compete a criação e divulgação do saber científico (SILVA, 2004).

Do ponto de vista estrutural, a organização atual da universidade brasileira é oriunda, essencialmente, da Reforma Universitária de 1968, ocorrida em um período em que se exercia no Brasil o regime político autoritário (1964-1985). Dessa Reforma, sobressaiu o departamento acadêmico como célula central, a carreira docente, o vestibular, cujos traços aproximam-se do modelo burocrático, que evidencia características como a racionalidade, a formalidade das relações e a hierarquização da autoridade (HARDY; FACHIN, 2000).

Embora a Reforma Universitária de 1968 tenha estabelecido a autonomia universitária, a estrutura organizacional da universidade foi delimitada em um período autoritário, reunindo, principalmente, elementos da burocracia, o que é em alguma medida contraditório ao princípio da autonomia. Contudo, a Constituição Federal de 1988 e a LDB reafirmaram a autonomia universitária e inseriram novos traços estruturais, que conferiram às

universidades características da colegialidade, da anarquia organizada e da configuração política, todos eles convergentes à ideia de autonomia.

Da burocracia, evidencia-se nas universidades brasileiras a alta especialização dos seus profissionais em segmentos de conhecimento, cuja coordenação do trabalho se dá pela padronização das habilidades, a formalização dos processos e a divisão hierárquica. Esses profissionais detêm um representativo grau de poder, que comumente se confrontam entre si. Nessa perspectiva, March e Olsen (1976 *apud* HARDY; FACHIN, 2000) afirmam que as universidades devem ser vistas como anarquias organizadas com relativa desordem em seus processos internos em razão da alta especialização e a necessária interação entre as áreas de saber.

As universidades precisariam de um certo grau de desordem que permita aos indivíduos e aos grupos de pesquisadores desenvolverem atividades autônomas e estabelecerem entre si intercâmbios formais e informais, dentro e fora de cada instituição, conseguindo, assim, uma eficácia que as instituições dotadas de alto grau de controles formais não são capazes de ter (CUNHA, 1998, p. 9).

Essa desordem presente nas universidades amplia o grau de conflito que normalmente é mediado pela estrutura colegiada. Nas IFES, a colegialidade está relacionada à gestão democrática, assegurada pela existência de órgãos colegiados deliberativos compostos por segmentos da comunidade institucional, local e regional (BRASIL, 1996), ainda que a condição de que no mínimo 70% das vagas sejam ocupadas por docentes possa ser objeto de crítica.

A respeito da democracia das IFES, Mendes (1967, p. 69) destaca que:

[...] cada instância goza de autonomia relativa, no sentido de autogoverno, as faculdades, os institutos, os departamentos. A subordinação de cada um à instância superior não vincula ao arbítrio dos dirigentes desta, mas a uma vontade comum, expressa numa política que todos se subordinam, inclusive os órgãos mais altos do poder universitário.

A efetiva participação nas decisões da universidade e a consolidação de uma real autonomia – isenta do autoritarismo – dependem da configuração de um sistema político, como uma pirâmide, na qual se dispõem diversos graus de poder, fluindo da base ao vértice (FÁVERO, 2004). O princípio de gestão democrática em todos os níveis e instâncias leva Fávero (1999, p. 4) a defender:

a) transparência e visibilidade em todos os setores da vida acadêmica; b) aumento ou existência efetiva de espaços para comunidade acadêmica ser auscultada e poder participar do planejamento e das deliberações tomadas pela instituição; c) definição, explicitação dos canais e vias institucionais existentes para discussão, bem como para deliberação das questões referentes à vida da universidade.

Historicamente, essas características organizacionais buscaram responder ao princípio da autonomia, visto que estimulam a capacidade propositiva e decisiva da universidade, a partir de uma política institucional conectada aos anseios da sociedade no tocante à criação e à socialização do conhecimento. A autonomia é o principal elemento para exercício das funções da universidade, abrangendo todos os níveis de gestão, constituindo-se princípio de identidade histórica cuja perda a submete aos propósitos de reprodução do poder e das estruturas existentes e não às suas transformações (FÁVERO, 2005).

Na prática, no entanto, a autonomia universitária está cada vez mais ameaçada pelas pressões ambientais que intensificam as formas de controle do Estado e acentuam os traços burocráticos na estrutura da universidade pública brasileira. As formas de controle impostas pelo Estado às IFES podem estar demandando uma estrutura que contrasta àquela cujos processos organizacionais são característicos, sobretudo, dos modelos político e da anarquia organizada, convergentes aos princípios constitucionais, em especial ao da autonomia.

Na Constituição Federal de 1988 estão dispostos os princípios aos quais as IFES, como organizações públicas, devem se pautar. São eles: 1) educação é um direito de todos e dever do Estado e da família; 2) gratuidade do ensino público; 3) indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; 4) recursos financeiros oriundos dos impostos; 5) autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial; 6) profissionais investidos em cargo público ou emprego público que tiveram aprovação prévia em concurso público de provas ou provas e títulos acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei; 7) isonomia de vencimentos para cargos de atribuições iguais ou assemelhados do mesmo Poder ou entre servidores dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ressalvadas vantagens de caráter individual e relativas à natureza ou ao local de trabalho (BRASIL, 1988)<sup>7</sup>.

Do ponto de vista dos Estudos Organizacionais, de vertente estruturalista, esses princípios influenciam o modo como as IFES se organizam para cumprimento das suas funções. Para Hall (2004, p. 47), por exemplo, as estruturas organizacionais têm três funções básicas:

Primeiro e mais importante, as estruturas têm por finalidade produzir resultados organizacionais e atingir metas organizacionais – em outras palavras, ser eficazes.

---

<sup>7</sup> Os princípios enunciados não são observados no texto da Constituição de forma literal, explícita e sequencial, tal qual dispostos neste trabalho.

Segundo, as estruturas são criadas para minimizar ou, ao menos, regular a influência das variações individuais na organização. As estruturas são impostas para assegurar que os indivíduos se adaptem às exigências das organizações, e não o contrário. Terceiro, as estruturas são os cenários nos quais o poder é exercido (elas também fixam ou determinam que posições possuem o maior poder), as decisões são tomadas (o fluxo de informações para uma decisão é, em grande parte, determinado pela estrutura) e as atividades são realizadas (a estrutura é o espaço para as ações organizacionais).

A conjunção entre os preceitos constitucionais e a configuração política das IFES sugere que a expansão das atividades da universidade teria curso natural a partir da sua própria decisão interna mediante a existência do interesse social e da conciliação entre a disponibilidade e a necessidade de recursos físicos para as atividades primordiais à expansão. A comunidade acadêmica participante nos colegiados deliberativos desempenha, nesse sentido, um papel fundamental na análise da viabilidade de uma possível nova oferta de curso, particularmente pela prerrogativa da avaliação das condições de instalações físicas e, em especial, da capacidade do corpo docente desenvolver o incremento nas atividades.

Não obstante, as mais recentes políticas públicas direcionadas à expansão do ensino superior público brasileiro, nomeadamente o Sistema UAB e o REUNI, reestruturam o ensino nas IFES. No caso específico da adesão ao Sistema UAB, o procedimento para indução à expansão das atividades da universidade pode confrontar, em particular, a sua característica política, pela tendência a criar unidades administrativas com o objetivo de coordenar o trabalho de elaboração e execução de uma proposta submetida ao edital, com possíveis desdobramentos organizacionais.

Um estudo de Sá e Padilha (2013) demonstrou que cinco universidades públicas brasileiras, com homogênea distribuição geográfica, dispunham de unidades administrativas criadas especificamente para a educação a distância, vinculadas, em sua maioria, ao Gabinete do Reitor. Esse vínculo ao topo da hierarquia é enaltecido sob o argumento de que o pioneirismo da modalidade a distância requer a interveniência superior para o seu funcionamento.

A criação de uma estrutura específica para desenvolver a educação a distância também é verificada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), onde a pesquisadora e autora deste trabalho desenvolve sua trajetória profissional. No caso da UFRGS, a Secretaria de Educação a Distância (SEAD) teve suas funções ampliadas significativamente após a oficialização do Sistema UAB. A referida Secretaria existia na universidade desde 2002, com o objetivo de fomentar o uso das tecnologias de comunicação e informação na educação.

Diante da implantação do Sistema UAB, essa unidade administrativa passou a protagonizar a articulação interna para aprovação e realização dos cursos de formação superior a distância na universidade.

Essa e outras modificações na estrutura organizacional da UFRGS decorrentes da adesão ao Sistema UAB carecem de uma análise pormenorizada, visando à identificação das razões pelas quais unidades administrativas passaram a existir especificamente para o ensino a distância, tendo em conta que essas atividades compõem uma das funções precípua da universidade: o ensino.

A dinâmica estrutural de uma organização encontra sustentação teórica na teoria da contingência estrutural, dentre outras. A especificidade da teoria da contingência estrutural está em fornecer elementos para compreender e identificar os fatores que pressionam as organizações a responderem com adaptações estruturais para assegurar o seu desempenho. Apesar de haverem outras abordagens ambientais para análise dessa temática, os argumentos postulados por Donaldson (1999) defendem a teoria da contingência estrutural como paradigma de análise da estrutura organizacional.

Uma aproximação preliminar ao objeto de estudo gerou indagações acerca do modo de implementação do Sistema UAB nas IFES e suas consequências para o caráter público e o princípio de autonomia universitária. Do ponto de vista organizacional, chama atenção a criação de estruturas específicas para o oferecimento de atividades tradicionais, como o ensino. Fica, portanto, posto o questionamento de pesquisa a que se dedica este trabalho: de que modo a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e de autonomia de uma IFES?

## 2 JUSTIFICATIVA

Ao longo da minha trajetória de vida muito me deparei com situações que me eram incompreensíveis sob a ótica do Estado mantenedor dos serviços públicos. Um exemplo prático foi quando uma das escolas pública em que estudei – vinculada ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul – foi impedida de receber aporte financeiro do Governo Federal, porque estava ativa no Sistema de Cadastro de Inadimplentes do Estado. Aquilo me soava estranho: “[...] como poderia uma instituição pública, do próprio Estado, estar impedida pela Lei de receber recursos para suas atividades principais?” Àquela época, não tinha maturidade para compreender a situação e, tampouco, para empreender uma medida de efetiva solução do problema, mas desde então situações como essa passaram a integrar o conjunto de minhas inquietações pessoais e intelectuais.

Ao começar a exercer minhas atividades profissionais como servidora técnico-administrativa na UFRGS, em 2009, passei a deparar-me com situações semelhantes a essa relatada, que incluíam desde dificuldades relacionadas à captação de recursos para as ações principais da universidade até contratemplos operacionais para implementá-las e continuá-las, ainda que a UFRGS seja uma organização pública, portanto de manutenção assegurada pelo Estado. Também chamavam a atenção os meios precários de operacionalização do direito à educação superior pública, visto que havia histórico de insuficiência de pessoal e de recursos de infraestrutura, o que configura explícita negligência dos direitos de uma instituição de ensino superior de natureza pública para a consecução de suas atividades finalísticas.

Essas questões relativas à captação de recursos, à capacidade operativa e às dificuldades estruturais das instituições públicas de ensino superior passaram, então, a compor o interesse de compreensão e investigação que culminaram na aprovação para cursar o Mestrado em Administração da Escola de Administração das UFRGS. O fenômeno tomado como estudo foi a criação do Sistema UAB e a sua forma de indução à expansão de vagas nas IFES. Para conhecer as implicações dessa política em âmbito institucional, o estudo adota o referencial teórico que enfoca a estrutura organizacional e sua dinâmica em relação às condições ambientais, inserindo-se, assim, no âmbito dos Estudos Organizacionais.

Na área da educação, pesquisadores como Marilena Chauí, Luiz Antônio Cunha, Valdemar Sguissardi, Hélgio Trindade, Roberto Leher, Maria de Lourdes Fávero, Deise

Mancebo, entre outros, têm se dedicado aos estudos que denunciam a concepção neoliberal sobre o sistema de ensino superior e suas implicações na expansão de vagas e na universidade autônoma, socializadora de conhecimento. Os trabalhos publicados enfatizam a expansão de vagas em instituições privadas por meio de incentivos de fundo público e, mais recentemente, a expansão de vagas nas instituições federais de ensino superior por meio do REUNI e suas características que acentuaram a heteronomia da universidade.

Nessa perspectiva, este estudo, seu percurso e seus resultados pretendem aportar contribuição à área de Estudos Organizacionais, em que são ainda incipientes os trabalhos acadêmicos que analisam a expansão do ensino superior em organizações públicas. Além disso, a investigação contribui para a compreensão das características das organizações públicas responsáveis por garantir o direito à educação superior e das mudanças em suas estruturas em razão do advento da proposta de Reforma do Aparelho do Estado influenciada pelas aceções gerenciais (BRASIL, 1995).

Tendo em conta que o problema de pesquisa supõe mudanças estruturais nas IFES, este estudo contou com elementos teóricos da vertente estruturalista dos Estudos Organizacionais, especificamente da teoria da contingência estrutural.

A teoria da contingência estrutural é a sexta teoria mais citada pelas revistas científicas da área de administração considerando as descritas no *Social Sciences Citation Index*. Dentre as quinze teorias mais citadas pela área de administração, a teoria da contingência estrutural é a nona mais citada, considerando-se todas as demais áreas da ciência, tendo como base de cálculo as citações em todas as revistas indexadas no repositório *ISI Web of Science*. [...] Apesar da ampla utilização da teoria de contingência ao longo das últimas décadas, há pouca reflexão crítica acerca do processo de geração de novas teorias a partir da utilização deste paradigma de pesquisa, em especial, sobre a eficácia conceitual e empírica das diferentes abordagens possíveis para construção e teste de novas teorias. [...] Além disso, as pesquisas que aplicam a teoria da contingência estrutural, nas diversas subdisciplinas da ciência administrativa, não se citam ou se integram de forma significativa. Isso deixa a teoria da contingência estrutural em uma posição delicada: apesar da muita exposição em termos de publicações científicas, há pouco foco e ganhos associados à cumulatividade das pesquisas desenvolvidas (DE SORDI; MEIRELES; NELSON, 2014, p. 2)

Embora essa teoria seja amplamente difundida na literatura, como evidencia a citação acima, poucos estudos a adotam em interação com outras abordagens teóricas, a exemplo do que defende Donaldson (1999) sobre o *status* de paradigma da teoria da contingência estrutural. Para esse autor, o pluralismo teórico sobre o funcionamento das organizações constitui um único paradigma, cuja principal teoria explicativa continua sendo a teoria da contingência estrutural, o que pressupõe, portanto, que teorias como a institucional, da

dependência de recursos, do agenciamento, da ecologia populacional suplementam as análises sobre o funcionamento das organizações e suas estruturas organizacionais.

Desse ângulo, esta pesquisa auxilia na compreensão paradigmática de Lex Donaldson, visto que adota a teoria da contingência estrutural integradamente aos argumentos da visão institucional e da dependência de recursos para analisar as adaptações estruturais de uma IFES em razão de sua adesão ao Sistema UAB.

A respeito dos aspectos práticos, o Sistema UAB ainda é uma política pública em consolidação, que carece de análise pormenorizada sobre os resultados obtidos até o momento, as dificuldades vivenciadas pelas instituições públicas envolvidas e as perspectivas futuras como meio de expansão do ensino superior público por meio da educação a distância.

Na UFRGS, onde desenvolvo minhas atividades profissionais e que serve de ilustração ao estudo de caso deste trabalho, o Sistema UAB é responsável em grande medida pelas vagas ofertadas na modalidade a distância, potencializando significativamente o acesso em localidades onde nunca antes esteve a universidade pública. Não obstante, a operacionalização do Sistema UAB pode ensejar críticas, visto que as condições de adesão e manutenção não asseguram o pleno atendimento das necessidades fundamentais para que a oferta de vagas se dê contínua e permanentemente, especialmente em razão da estratégia de indução por meio de editais. Além disso, os quadros de pessoal para desempenharem as suas funções estão amparados em pagamento de bolsas de pesquisa e estudo ou prestação de serviços, suscitando novas relações de trabalho no âmbito da organização pública. Finalmente, esta investigação é de potencial importância para fornecer elementos estruturais sobre o desenvolvimento de uma política social em um cenário de ideologia gerencial de cunho neoliberal.

Este estudo, complementarmente, oferece subsídios para uma reflexão sobre o significado de constituir um serviço não exclusivo do Estado; sobre em que medida a proposta de reforma do aparelho do Estado foi efetivamente rejeitada pelos governantes posteriores; e sobre quais mudanças gerenciais de cunho neoliberal têm se apresentado para as IFES e quais as suas possíveis implicações para uma estrutura organizacional que responde a valores institucionais, como os princípios da administração pública e o princípio da autonomia.

### **3 REFERENCIAL TEÓRICO-EMPÍRICO**

Neste capítulo, propõe-se à apresentação dos principais referenciais teóricos sobre a instituição de ensino superior, sua organização e seu relacionamento com contexto político-institucional. A universidade adquiriu historicamente uma diversidade de características organizacionais para a busca e a socialização do conhecimento, o que as torna uma organização significativamente particular. Contudo, as teorias organizacionais que enfatizam a análise das universidades como organizações precisam ser apropriadas às suas especificidades e, no caso do Brasil, apropriadas às características de uma organização pública.

Para a consecução do seu objetivo, este capítulo está organizado em três seções: apresentação de um breve histórico da criação e do acesso às universidades públicas brasileiras, destacando alguns elementos que caracterizam as organizações públicas; explicitação da implementação e das características da administração pública gerencial no Brasil, particularmente para as IFES; e apresentação das mudanças no cenário das IFES com o desenvolvimento da educação a distância, concentrando a discussão nos aspectos estruturais e valendo-se dos argumentos da teoria da contingência estrutural para análise.

Tendo em conta o problema de pesquisa, o referencial teórico-empírico foi construído com o objetivo de fornecer elementos teóricos para responder a questão de que modo a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e de autonomia de uma IFES.

#### **3.1 ACESSO E ORGANIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA NO BRASIL: DA EXCLUSÃO ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS**

As universidades são instituições milenares que estão profundamente imersas na dinâmica social por sua habilidade de absorver, de produzir e de disseminar o conhecimento. Por sua capacidade de interferência no desenvolvimento social, político e econômico, a função social da universidade tem sido objeto de disputa e de controvérsias ao longo da história do Brasil.

A população brasileira, ao contrário de outras populações da América Latina, esteve privada de qualquer tipo de instituição de ensino superior até 1808, quando aconteceu a mudança da família real portuguesa para o Brasil Colônia. Houve, então, a criação das Escolas de Medicina, de Engenharia e Artes Militares e as Academias Militar e da Marinha (MELO; MELO; NUNES, 2009).

Mais de cem anos depois do surgimento dessas Escolas, o Brasil estabeleceu oficialmente a primeira universidade em sentido amplo, a então denominada Universidade do Rio de Janeiro, que derivou da aglutinação da Escola Politécnica e das Faculdades de Medicina e de Direito do Rio de Janeiro, assegurando-lhe autonomia didática e administrativa (FÁVERO, 2006).

Com a oficialização da primeira universidade no País, foram intensificados os debates sobre as características e os propósitos dessa instituição, particularmente sobre as suas funções sociais hipotéticas, o sentido da autonomia didática e administrativa conferida legalmente e o modo organizacional a ser adotado (FÁVERO, 2006). A esse propósito, foi central a discussão das funções sociais da universidade por duas perspectivas que cumulativamente formataram o modelo de educação superior que passou a vigor no Brasil: centro de formação profissional e *locus* da produção de pesquisa científica e de formação profissional.

No início da década de 1930, aproximadamente dez anos após o estatuto da Universidade do Rio de Janeiro e ainda no contexto das discussões sobre a educação brasileira, realizou-se a primeira reforma dos ensinos secundário, superior e comercial. Essa reforma foi caracterizada pela centralização político-administrativa dos sistemas de ensino, visando, em primeiro plano, “[...] desenvolver um ensino mais adequado à modernização do país, com ênfase na formação de elite e na capacitação para o trabalho” (FÁVERO, 2006, p. 23).

Desse modelo de centralização político-administrativa, decorre a aglutinação, no sistema de ensino superior, das unidades preexistentes – características da concepção napoleônica, “[...] com suas faculdades isoladas e voltadas para a formação profissional” (MANCIBO, 2006, p. 19) – em determinada instância agregadora, de caráter universitário.

Segundo Hardy e Fachin (2000), o Brasil adotou como modelo de universidade, a coordenação entre as Escolas, com uma administração superior, e a cátedra, unidade operativa de ensino e pesquisa delegada a um denominado professor catedrático. Os professores

catedráticos detinham amplos poderes para decisões acadêmicas, dentre os quais, eles podiam constituir congregações (conselhos), designar diretores das unidades acadêmicas, nomear professores assistentes, conduzir a resolução dos assuntos acadêmicos e integrar o processo de escolha do reitorado que, a propósito, desempenhava funções muito limitadas diante da proeminência do professor catedrático. A autonomia, nesse contexto, era exercida com o autoritarismo, pois a centralização das decisões em grupos de interesse favorecia a manutenção dos privilégios e das formas tradicionais de controle, restringindo a interferência do público externo e imobilizando as estruturas de revolução e reforma.

Na tentativa de romper com esse modelo, tiveram destaque dois projetos de universidades – a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade do Distrito Federal (UDF) – cujo objetivo comum era o de constituir uma “[...] universidade autônoma, de saber desinteressado, formadora de indivíduos teórica e politicamente críticos, cultores da liberdade [...]” (SGUISSARDI, 2009, p. 143), fundamentado no modelo Germânico/Humboldtiano. Entretanto, esses projetos, quando efetivados, sucumbiram às pressões do conservadorismo, incorporando os traços do modelo Napoleônico.

O acesso ensino superior, até o ano de 1960, havia sido limitado a estratos superiores das camadas médias (a dita “classe média alta”), composta por filhos de imigrantes oriundos do processo de industrialização em São Paulo, de empresários industriais e de grandes latifundiários. Essa característica do acesso conferiria ao ensino superior um caráter elitista, visto que demais camadas sociais restaram impossibilitadas de acessar o ensino superior em razão da legislação vigente sobre o ensino secundário<sup>8</sup>. Assim, o ensino superior era marcado pela equidade entre o número de candidatos que tinham notas mínimas nos vestibulares e o número de vagas ofertadas pelas instituições de ensino superior (ALMEIDA, 2012).

A promulgação da LDB, ainda na década de 1960, promoveu a equivalência entre os cursos de nível secundário para efeitos de habilitação às vagas do ensino superior. Nesse período, então, as universidades brasileiras registraram os primeiros concursos vestibulares em que as vagas foram insuficientes para contemplar os aprovados nos cursos de Medicina,

---

<sup>8</sup> Decreto-lei n. 4.244, de 9 de abril de 1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário: o ensino secundário era o único que dava acesso à universidade, por meio de um exame de admissão para entrar no curso superior. Esse nível de ensino era dividido entre o ginásio (quatro anos) e o colégio (três anos), que podia ser direcionado para a formação clássica ou científica. Concluído o ensino secundário, um exame de licença garantia o padrão nacional de qualidade dos aprovados e abria caminho para o ensino superior, para quem iria para a universidade ou seguiria nos cursos profissionalizantes. Esta Lei vigorou até 1961, ano da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (OLIVEIRA; ALVES, 2009, p. 7-8).

Engenharia e Direito. A mudança na legislação do ensino secundário mudou o cenário restrito do ensino superior, habilitando, assim, um progressivo contingente de estudantes aos cursos superiores, resultando na figura que ficou conhecida como “excedentes” (SAVIANI, 2010, p. 8; ALMEIDA, 2012).

A crescente demanda por um número limitado de vagas culminou em mobilizações durante o período da ditadura militar (1964-1985), em especial as do movimento estudantil, que pleiteavam a ampliação das vagas no ensino superior e a sua participação legítima e efetiva na discussão da organização e das finalidades das universidades do País. Sob a pressão social, particularmente dos grupos interessados no desenvolvimento econômico, o Governo Militar promulgou, em 1968, diversos instrumentos legais, particularmente a Lei n. 5.540, de 1968 (BRASIL, 1968), que culminaram em mudanças significativas na estrutura administrativa e política das instituições de ensino superior, razão pela qual ficaram conhecidas como a Reforma Universitária de 1968 (RU/68).

A RU/68 estruturou o sistema universitário de ensino com a definição do departamento como célula acadêmica principal, atribuindo-lhe as atividades de ensino e pesquisa. Além disso, sobressaíram dessa Reforma “[...] o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplina, bem como a carreira do magistério [docente] e a pós-graduação” (FÁVERO, 2006, p. 34).

A reorganização do ensino envolveu a intensificação dos princípios racionalistas e eficientes que acompanharam a criação da educação superior no Brasil, consolidando a concepção produtivista de educação, evidentes nas expressões “máximo resultado com o mínimo dispêndio” e “não duplicação de meios para fins idênticos” (BRASIL, 1966).

Segundo Ianni (1996), o Governo Militar definiu a política do ensino superior tendo por meta prioritária a superação dos problemas tecnológicos da indústria nacional. A RU/68 decorreu do diagnóstico – elaborado por um pequeno grupo composto majoritariamente por integrantes identificados com o modelo de educação norte-americana – de que haveria a necessidade de investir na formação de técnicos e pesquisadores para promover o desenvolvimento de ciência e tecnologia.

A efetivação da RU/68 fez com que Lampert (2006) a classificasse como um ato astuto do Governo Militar, porque viabilizou a modernização e a expansão do ensino superior, atendendo, assim, aos interesses do movimento estudantil, às reivindicações dos docentes/discentes e aos interesses do capital norte-americano. Pela RU/68, a expansão do

ensino superior seria consumada nas universidades federais, porém, efetivou-se indiscriminadamente nas escolas isoladas privadas, por meio de autorizações do então Conselho Federal de Educação, visto que a legislação vigente permitia a existência dos estabelecimentos isolados em caráter excepcional (SAVIANI, 2010; ALMEIDA 2012).

Destarte, a Reforma de Universitária de 1968 teve um objetivo eminentemente pragmático: a ampliação do acesso a um tipo de ensino superior vinculado ao ideário do desenvolvimento nacional. A RU/68 delineou, igualmente, um tipo de universidade voltada ao desenvolvimento econômico, haja vista que tinha como pressuposto a formação de indivíduos com ênfase no domínio técnico e profissional como o meio eficaz de superar o subdesenvolvimento. Para isso, a Reforma acentuou as formas de controle – pelo Governo – sobre a universidade, do que se intensificou a retórica sobre a função social da universidade e, essencialmente, sobre o seu princípio da autonomia.

Neste ponto, cabe destacar a compreensão de Weber (1947 *apud* NAIDORF, 2005, p. 104) sobre autonomia: “[...] a qualidade ou estado de independência e de livre autodeterminação”. Neste sentido, Cury (1991) define autonomia como sendo a capacidade do sujeito dar-se a si mesmo a sua própria lei, cuja noção opõe-se a heteronomia.

Essa última existe quando o sujeito, impedido de andar por si mesmo, ainda quando reconhecida nele uma diferença, movimenta-se mediante o empuxe dado por outrem. Só então é acionado seu próprio movimento [...]. O movimento se prende ao outro, porque só o outro é capaz de dar impulso originário (CURY, 1991, p. 25-26).

Para as universidades, a autonomia se refere não somente à sua independência, mas também à liberdade de ensinar e aprender, de investigar e produzir o saber (LIMA, 2005). A autonomia constitui-se em elemento essencial ao próprio conceito de universidade, como já salientava Fávero (2004), visto que sua ausência poderia submeter a função universitária a segmentos sociais específicos, comprometendo o seu espaço de livre expressão de ideias, a sua independência e a sua livre autodeterminação, e, por conseguinte, a criação e a socialização do conhecimento.

Com essa perspectiva, embora a autonomia econômica e didático-científica das universidades federais tenha sido declarada na RU/68, a autonomia inerente ao conceito de universidade cuja função social é promover a criação e a socialização do conhecimento plural e crítico em favor do bem comum ficou fragilizada pelo contexto autoritário do Governo Militar.

Contudo, a

[...] crença que precisa ser contestada pela análise de fatos é a de que a intervenção do governos nas instituições de ensino foi uma decorrência do regime autoritário imposto em 1964, assumindo contornos mais nítidos em fim de 1968, com o Ato Institucional N.º 5. Não temos dúvidas de que esse regime acionou mecanismos inéditos de controle do aparelho escolar. Mas supor que a universidade fosse, antes de 1964, autônoma, onde reinavam as liberdades democráticas, é não só desconhecer o que de fato acontecia, como também ignorar influentes intelectuais de esquerda, como líderes estudantis, pretendiam até mesmo aumentar os poderes de intervenção do Conselho Federal de Educação (CUNHA, 1988, p. 24).

Da mesma forma como foi objeto de limitações frente à ação dos Governos no passado, a autonomia universitária continuou restringida e contestada nos anos que se sucederam ao período repressivo instalado no Brasil. A consolidação do Estado Democrático de Direito, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) – sob a égide democrática –, reiterou a autonomia universitária como valor necessário para a função da universidade. Contudo, a consolidação do regime democrático não alterou significativamente a organização das IFES, cujos traços mantiveram-se aqueles estabelecidos pela RU/68. Isto é, passava coexistir as características do modelo pensado pelo Governo Militar (BRASIL, 1968) e as características estruturais voltadas aos valores democráticos.

Além de enfatizar a autonomia universitária, a CF/88 afirmou a educação como um direito social a ser garantido de modo universal à população; mais que isso, estabeleceu que tal alcance dar-se-ia por meio da estrutura administrativa do Estado brasileiro. Parte da incumbência de atendimento a esse direito foi atribuída às instituições de ensino superior de organização política-administrativa federal (as IFES), integrantes da administração pública federal, cuja manutenção é assegurada pelo poder público.

Por sua condição de instituição federal, e também como integrantes que são da administração pública brasileira, as IFES foram submetidas ao preconizado pela CF/88 sobre a organização pública: transparência e publicidade em todas as ações, pautadas pela legalidade, impessoalidade e moralidade (BRASIL, 1988), com o objetivo de assegurar o interesse público.

Justamente devido a esse objetivo, o texto constitucional buscou fortalecer a ideia de transparência governamental por meio do “[...] princípio da publicidade como um imperativo do poder público, bem como a criação do *habeas data* [...]” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 56), visto que esses instrumentos dariam poder de fiscalização aos cidadãos brasileiros em acessar as informações sobre si e sobre o desenvolvimento das atividades do Estado.

Cabe destacar que o texto constitucional estabeleceu a participação da sociedade nas deliberações e no controle das organizações públicas como uma categoria importante na definição do interesse público. Dentre as medidas constitucionais de participação, destacam-se: os conselhos ligados às políticas públicas, as audiências públicas e os meios de consulta direta, a exemplo do plebiscito e do referendo. Além disso, há a descentralização – fruto da luta histórica contra o autoritarismo – como forma de aproximar democraticamente o governo dos cidadãos, ampliando a oportunidade de participação no campo da gestão pública (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Segundo Vasconcelos (2007), o direito à informação constitui-se em elemento indispensável para a preservação da esfera pública como algo comum e visível. A informação possibilita ao cidadão e à coletividade empreenderem juízos públicos. A importância conferida ao direito para a informação foi evidenciada pelos dispositivos de liberdade de imprensa, do judiciário independente e da universidade autônoma, cujas finalidades seriam a busca desinteressada pela verdade.

Além da publicidade, o Estado Democrático de Direito é regido pelos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, cujo objetivo é demarcar um Estado pautado pelos atos legais, isto é, livre do poder arbitrário e da força repressora. A lei deve orientar as ações frente aos diversos interesses presentes na complexa rede constitutiva do Estado.

A autonomia universitária é convergente aos princípios da administração pública, que, juntos, orientam as ações institucionais da universidade pública ao interesse público e ao compromisso com a verdade e o bem comum.

As universidades buscam desenvolver a sua estrutura organizacional com o objetivo de garantir essa autonomia em relação ao ambiente, de que depende legal e economicamente, mas de que está relativamente resguardada, em virtude do seu prestígio social e do amplo aceite de suas funções. Isto é, consolidada como um valor, um princípio, a autonomia tanto asseguraria a manutenção das atividades da universidade ao abrigo do Estado, como a capacidade decisória sobre questões inerentes às suas funções.

Diante da missão para a qual a existência da universidade está legitimada, o sujeito da autonomia é a própria instituição, constituindo, para isso, uma estrutura organizacional que busca eliminar as determinações externas e assegurar a equidade nas disputas pelos campos de saber. Embora haja níveis de gestão universitária, a subordinação às instâncias superiores não

submete as decisões aos arbítrios dos respectivos dirigentes, mas à vontade comum expressa na política institucional (FÁVERO, 2005).

Não se trata, portanto, de uma estrutura organizacional isolada da sociedade – o que contradiria sua natureza pública e suas funções sociais –, mas, antes, dedicada ao desenvolvimento de espaços internos de governança e de comunicação com os diferentes grupos potencialmente conflitantes nas disputas pela criação do conhecimento. Por conseguinte, o conceito de autonomia está diretamente associado às características que determinam a noção pública, pois a ausência ou a omissão da sociedade na gestão da universidade, por meio do exercício da participação ou do acompanhamento da agenda política, pode favorecer práticas privatistas em sua administração.

Nesse sentido é que Fávero (1999, p. 4) defende a democracia nas instituições universitárias:

A defesa da universidade autônoma e democrática passa pelo princípio da gestão democrática em todos os níveis [...] nossa posição em defesa desses princípios levamos a advogar: a) transparência e visibilidade em todos os níveis da vida acadêmica; b) aumento ou existência efetiva de espaços para a comunidade acadêmica ser auscultada e poder participar do planejamento das deliberações tomadas pela instituição; c) definição, explicitação de canais e vias institucionais existentes para a discussão, bem como para a deliberação das questões referentes à vida da universidade (FÁVERO, 1999, p. 4).

Chauí (2001) destaca que a universidade assume a característica de espaço público, no qual a liberdade de ensino e de pesquisa equivale à liberdade de opinião. Ainda de acordo com a autora, a ideia de democracia remete a outras concepções, dentre elas: comunidade política fundada na liberdade e igualdade, poder popular, conflitos internos, elegibilidade e rotatividade de governantes.

Tavares (1998 *apud* CHAVES; MEDEIROS; VASCONCELOS, 2004) aponta que os maiores impasses no campo da organização das universidades estão entre a prerrogativa de autonomia e a noção de financiamento. Por ser um direito social de todos os cidadãos e um dever do Estado, a Constituição estatuiu a obrigatoriedade de vincular recursos do recolhimento de impostos à manutenção da educação pública (AMARAL, 2008). Nessa perspectiva, a União é obrigada a assegurar recursos em seu orçamento geral para manutenção das IFES e suas respectivas ações.

A esse propósito, Amaral (2008) apresenta quatro mecanismos pelos quais o Estado pode aportar recursos orçamentário-financeiros ao ensino superior, inclusive na perspectiva de

financiamento público de organizações privadas: “[...] a) financiamento incremental ou inercial; b) financiamento por fórmulas; c) financiamento contratual; e d) financiamento por subsídios às mensalidades dos estudantes” (AMARAL, 2008, p. 657).

No financiamento incremental ou inercial, os recursos orçamentário-financeiros são aportados com base na execução financeira do ano antecedente. O valor correspondente ao ano do exercício financeiro pode ser estabelecido unilateralmente pelo Governo Federal, negociado a varejo entre esse e a instituição de ensino superior (IES) ou, simplesmente, especificado em um percentual de incremento para determinado exercício orçamentário.

O financiamento contratual, como outra modalidade de fomento às IES, ocorre por meio de um contrato entre a instituição e o Estado, em que a contratada se “[...] compromete a concretizar um determinado programa ou a atingir determinados objetivos, recebendo para isso uma contrapartida do Estado” (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998, *apud* AMARAL, 2008, p. 658).

O financiamento por subsídios, por sua vez, consiste na concessão de cheques educacionais ao estudante para custear os estudos na instituição de ensino superior que lhe convier. Esse método é criticado, pois:

Desta forma as universidades que têm que competir entre si, sujeitando-se exclusivamente às regras de mercado, dependentes apenas da escolha dos estudantes. Embora admitida freqüentemente como metodologia de financiamento, a dificuldade em prever as conseqüências da alteração da relação aluno/universidade resultantes da implementação do conceito tem limitado a sua concretização (CONCEIÇÃO *et al.*, 1998, p. 86 *apud* AMARAL, 2008, p. 658).

Por fim, o quarto mecanismo previsto por Amaral (2008) para o aporte estatal de recursos orçamentário-financeiros ao ensino superior consiste no financiamento por fórmulas, baseado no estabelecimento de variáveis e indicadores institucionais que compõem uma expressão algébrica dedicada à determinação do valor proporcional de recursos orçamentário-financeiros devido a cada IES constituinte do grupo de distribuições. Velloso (2000, p. 49, *apud* AMARAL, 2008, p. 658) discute que essas distribuições:

[...] podem envolver a combinação de um largo espectro de variáveis, relativas à manutenção da instituição, como o número de docentes e de alunos em cada instituição, até indicadores tidos como de desempenho, como a relação entre matrícula nova e o quantitativo de diplomados, passando por índices tidos como de eficiência, a exemplo das relações médias aluno/docente, por universidade ou área do conhecimento.

No Brasil, visando à não dependência de uma política descontínua e clientelista, as IFES se organizaram por meio do estabelecimento e do fortalecimento de entidades

representativas, nomeadamente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES<sup>9</sup>) e do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB<sup>10</sup>), para conceberem e influenciarem o Governo Federal na consecução de um método apropriado para a quantificação do montante de transferência de recursos orçamentário-financeiros, no qual ficam antecipadamente estabelecidas as regras e as condições, conforme destaca Amaral (2008, p. 658)

No caso da distribuição dos recursos de manutenção e investimentos entre as IFES, elas já vêm, há alguns anos, exercitando um modelo de *Financiamento por Fórmulas*, implantado em um acordo entre o MEC e a Associação Nacional de Dirigentes das IFES (ANDIFES). Esse modelo considera parâmetros que procuram medir necessidades e desempenho (ANDIFES, 1994). Apesar de todas as deficiências presentes inicialmente em tal modelo e na sua reformulação ocorrida em 1999 exigindo, portanto, revisão e aprimoramentos, a sua implantação procurou deixar claras as "regras do jogo" para se obter recursos de manutenção e investimentos, abandonando-se regras desconhecidas que poderiam possibilitar negociações clientelistas (AMARAL, 2008, p. 658, grifos do autor).

O financiamento por fórmulas e incremental são os principais métodos de organização da transferência de recursos orçamentário-financeiros às IES, em particular. Amaral (2008) critica esses modos de aporte estatal de recursos orçamentário-financeiros ao ensino superior, particularmente em função dos critérios utilizados na seleção de dados que compõem o método.

Para o autor, a implementação de uma real autonomia exige uma definição clara do montante de recursos a serem distribuídos às IES, sugestivamente balanceando fórmulas e percentuais que mensurem aspectos qualitativos e quantitativos. Tavares (1998 *apud* CHAVES; MEDEIROS; VASCONCELOS, 2004) adverte que não se pode avançar no sentido de autonomia sem a devida garantia de uma dotação orçamentária estável e compatível com as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Mesmo ponderando que os critérios de aporte estatal de recursos orçamentário-financeiros ao ensino superior por fórmulas ou incremental não sejam os mais adequados para assegurar a autonomia da universidade, esse método de quantificação possibilita à organização a resistência à dependência de recursos orçamentário-financeiros de caráter irregular, dependentes do interesse sazonal dos órgãos de fomento, haja vista a disponibilização em seu orçamento próprio, associada à prerrogativa de aplicá-lo em

---

<sup>9</sup> ANDIFES – entidade representativa do segmento das instituições federais de ensino superior.

<sup>10</sup> CRUB – entidade representativa dos diferentes segmentos das universidades brasileiras – congrega IES federais, estaduais e particulares.

conformidade com as decisões internas. Segundo Amaral (2008), a garantia da autonomia de gestão financeira para universidade é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de extensão, visando o pleno exercício da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial.

Além do assegurado financiamento para exercício das suas atividades, os quadros de pessoal das universidades públicas devem estar orientados pelo interesse público e resguardados das práticas clientelistas e patrimonialistas<sup>11</sup> que se fizeram presente ao longo da história do Estado brasileiro.

Com relação à organização do trabalho nas IFES, a CF/88 (BRASIL, 1988) estabeleceu que as funções sociais das instituições públicas do Estado efetivar-se-iam por um corpo administrativo formalmente investido em cargos públicos, mediante a aprovação em concurso. Esse corpo administrativo, imbuído do compromisso social, é reconhecido legalmente como o conjunto dos servidores públicos, visto que são prestadores de serviços estatais públicos em benefício dos direitos do cidadão, sem o objetivo de produzir mais-valia (SGUISSARDI; JÚNIOR, 2009).

Dallari (1989) define servidor público como aquele que desenvolve atividades em favor do bem comum em “[...] caráter profissional, não eventual, sob vínculo de subordinação e dependência, recebendo remuneração paga diretamente pelos cofres públicos” (DALLARI, 1989, p. 16). O trabalho permanente e necessário aos direitos dos cidadãos está legalmente previsto nos arcabouços jurídico-legais, firmando, portanto, o entendimento prévio de quais são os serviços essenciais a serem disponibilizados à população e respectivamente os seus cargos públicos e as suas atribuições.

A adoção do concurso público como modo de seleção para ingresso nos quadros de pessoal do Estado conferiu a impessoalidade e a igualdade de oportunidade, na medida em que os cidadãos são conhecedores – por força de lei – dos serviços essenciais e de seus respectivos cargos, atribuições e salários. Com a determinação da lei, buscou-se eliminar as condições que promoviam o uso particular do Estado, a exemplo da acomodação de pessoas com vínculo pessoal ou a contratação com fins meramente políticos.

---

<sup>11</sup> O clientelismo caracterizava-se pela prática de acomodar interesses particulares por meio da utilização da estrutura do Estado, enquanto o patrimonialismo consistia no meio de apoderar-se do Estado pelo estabelecimento das relações de pessoalidade (ANDREWS, 2010). Essas práticas configuraram um Estado moldado por interesses da classe dominante (privatista), que restringia não somente a “[...] participação de outras classes nos assuntos de Estado como também a própria autonomia deste em relação aos interesses particularistas da oligarquia no poder” (ANDREWS, 2010, p. 42).

Com objetivo de assegurar a profissionalização meritocrática do Estado, a CF/88 (BRASIL, 1988) estabeleceu, além do concurso público, a previsão de planos de carreira, direito de greve, irredutibilidade salarial, regime jurídico único, estabilidade, isonomia salarial entre cargos e de atribuições iguais ou assemelhadas do mesmo poder ou entre poderes, entre outras garantias trabalhistas (SANTOS, 2006).

Assim, os quadros de pessoal das IFES são provenientes de concurso público de provas e títulos, porém observados os cargos e as remunerações previstas nos planos de carreiras e a isonomia salarial entre as categorias, exceto os quadros passíveis de terceirização<sup>12</sup> e de contratação temporária<sup>13</sup>:

[...] garantiu-se a investidura em cargo ou emprego público mediante a aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas de títulos (art. 37, II), aboliram-se as restrições legais que impediam aos servidores públicos de se filiarem a sindicatos (art. 37, VI) e instituiu-se regime jurídico único e planos de carreira homogêneos para os servidores (docentes e funcionários técnico-administrativos) de todas as IFES do país (artigos 24 e 39). (CATANI; OLIVEIRA 2002, p. 5).

Visando a assegurar a sua autonomia, sem prejuízo à transparência no provimento de pessoal, as IFES se articularam com a finalidade de que a realização dos seus concursos públicos não dependa de autorização dos órgãos do executivo federal. O quadro de pessoal dessas instituições é composto por pessoas investidas em cargos criados por força de lei por meio do concurso público. As vagas de docentes são definidas *a priori* por uma matriz de cálculo denominada banco de professor-equivalente<sup>14</sup> para cada universidade federal; o quantitativo de vagas dos técnicos-administrativos, por sua vez, é fixado por decreto<sup>15</sup>. Na prática, ainda assim, a abertura de concurso para provimento de vagas efetivas envolve, em algum grau, a aprovação do Ministério do Planejamento e Gestão.

Essas ações empreendidas pelas IFES buscam assegurar a sua autonomia, como princípio, que está diretamente relacionado ao conceito de universidade criadora e socializadora de conhecimento, cultora do livre pensamento, da crítica e da reflexão, protegida de “[...] constrangimentos estatais, mercadológicos ou de outra natureza que consubstanciem dependência nos processos de ensino, de produção e de difusão do conhecimento” (CATANI; OLIVEIRA, 2002, p. 3).

---

<sup>12</sup> O Decreto n. 2.271 (BRASIL, 1997b) possibilita a terceirização para as seguintes atividades: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações.

<sup>13</sup> A Lei n. 8.745 (BRASIL, 1993) possibilita a contratação temporária de servidores docentes.

<sup>14</sup> Criado pelo Decreto n. 7.485, de 18 de maio de 2011 (BRASIL, 2011b).

<sup>15</sup> Atualmente está em vigor o Decreto n. 7.232/2010 (BRASIL, 2010).

A autonomia, dessa forma, vincula-se ao caráter público e à gestão democrática, posto que a universidade se sujeita à política institucional resultante da disponibilização de canais de participação nas decisões, da transparência das ações, da impessoalidade, da legalidade e da moralidade dos seus atos administrativos. Não obstante, as ações implementadas constantemente pelo Estado talvez estejam comprometendo essa noção de autonomia vinculada ao caráter público e à gestão democrática.

### 3.2 O ESTADO GERENCIAL E AS IFES

No Brasil, a partir da década de 1980, o diagnóstico político apontava para uma crise nacional de cunho desenvolvimentista. Segundo Paula (2005, p. 38), “[...] as críticas ao patrimonialismo e ao autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal [...]” fundado nas estratégias de desenvolvimento, de estabilização econômica e de administração de reformas orientadas para o mercado. Do ponto de vista da organização do aparelho do Estado, esse consenso definiu um novo ideário: a administração pública gerencial inspirada na corrente teórica inglesa gerencialista, conhecida como gerencialismo puro.

Segundo Abrucio (1998, p. 182-183), o gerencialismo puro “[...] teve como principais objetivos reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade [...]”, adotando, portanto, a eficiência como eixo central. A implementação do gerencialismo no governo inglês teve como propósito:

- a clara definição das responsabilidades de cada funcionário das agências governamentais [...];
- a clara definição dos objetivos organizacionais, analisados em sua substância e não como processo administrativo [...];
- maior consciência acerca do "valor dos recursos" (*value money*) públicos, procurando maximizar a relação financeira entre os recursos iniciais e os gastos realizados para a produção de políticas, ou seja, incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia (ABRUCIO, 1998, p. 183).

O gerencialismo puro sustentou-se no pressuposto de que para o cumprimento desses objetivos far-se-ia necessária a adoção de instrumentos gerenciais de: 1) racionalização orçamentária por meio de técnicas de avaliação de desempenho e controle orçamentário para atingir uma maior “consciência dos custos” no serviço público (ABRUCIO, 1998, p. 183); e 2) mensuração de desempenho organizacional para avaliar a eficiência das agências

governamentais e dos funcionários públicos, a ser medida por três mecanismos: a) administração por objetivos, por meio de que se traçam as linhas de ação, possibilitando comparar resultados obtidos com o que havia sido estabelecido; b) descentralização<sup>16</sup> administrativa, pela definição clara dos objetivos de cada executor, cujo controle deveria ser realizado pelo Poder Central; e c) delegação de autoridade aos funcionários públicos com a finalidade de transformar a cultura da burocracia em uma cultura gerencial (ABRUCIO, 1998).

A partir da década de 1980, o modelo gerencialista puro incorporou a dimensão da qualidade sob a perspectiva do cliente/consumidor. Assim, as avaliações de desempenho das agências e dos programas de governo passaram a adotar indicadores que englobavam aspectos relativos ao atendimento dos anseios dos consumidores (ABRUCIO, 1998).

A satisfação dos consumidores seria alcançada por meio da disponibilização de um serviço público mais leve, ágil e competitivo, mediante a implementação das seguintes medidas: 1) a descentralização política, por meio da delegação de autoridade aos gerentes, influenciada pela concepção de que a aproximação do cidadão (concebido como consumidor) ao serviço favorece a fiscalização pela população; 2) o incremento na competitividade entre os serviços públicos como pressuposto de ampliação de sua qualidade; 3) a adoção de um modelo contratual para os serviços públicos, possibilitando a extensão da possibilidade de fornecimento de serviços públicos aos setores privado e voluntário/não lucrativo; 4) a extensão das relações contratuais entre instituições públicas; e 5) o desenvolvimento de contratos de qualidade entre provedores de serviço e clientes/consumidores (ABRUCIO, 1998, p. 186-187).

Segundo Abrucio (1998), o estabelecimento de relações contratuais no âmbito da administração pública levaria a um incremento de qualidade na prestação de serviços públicos em razão da instauração da competição e do controle mais efetivo das organizações prestadoras de serviços.

O estabelecimento de relações contratuais parte de três pressupostos. O primeiro é de que numa situação de falta de recursos como atual, a melhor forma de aumentar a qualidade é introduzir relações contratuais de competição e controle. O segundo, quase como consequência do primeiro, é de que a forma contratual evita a situação de monopólio. Por fim, o último pressuposto refere-se à maior possibilidade que os

---

<sup>16</sup> Sguissardi e Júnior (2009) explicam que o Estado passou a desenvolver a desconcentração em contraposição à noção de descentralização. Para Stein (2000), a descentralização envolve necessariamente a transferência do poder decisório, enquanto a desconcentração refere-se simplesmente à transferência de responsabilidades, de atribuições e de tarefas.

consumidores têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual (ABRUCIO, 1998, p. 187).

A influência do modelo gerencialista inglês foi perceptível em diversos países. No Brasil, o gerencialismo ganhou força a partir da década de 1990<sup>17</sup>, quando foi concebida a administração pública gerencial no Governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, sob a coordenação do então titular do Ministério da Reforma do Aparelho do Estado (MARE), Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

A Reforma do Aparelho do Estado brasileiro tinha como objetivo conferir um estilo de gestão supostamente mais eficiente para a administração pública, mediada por arranjos organizacionais vistos como mais eficazes. Os principais pressupostos da Reforma foram:

a) a descentralização dos serviços sociais para os Estados e Municípios; b) a delimitação mais precisa da área de atuação do Estado, estabelecendo uma distinção em atividades exclusivas que envolvem o poder do Estado e devem permanecer no seu âmbito, as atividades e sociais e científicas que não lhe pertencem e devem ser transferidas para o setor público não-estatal e a produção de bens e serviços para o mercado; c) distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objetos de contratações externas; d) separação entre a formulação de políticas e sua execução, e) maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotarão a forma de “agências executivas”; f) maior autonomia ainda para os serviços sociais científicos que o estado presta, que deverão ser transferidos para (na prática, transformados em) “organizações sociais”, isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativas, contemplada no orçamento do Estado (como no caso de hospitais, universidades, escolas, centros pesquisas, museus, etc.); g) assegurar a responsabilização (*accountability*) através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados, e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público, reduzindo-se concomitantemente o papel da definição detalhada de procedimentos e da auditoria ou controles clássicos da administração pública burocrática – que devem ter um menor (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 7).

Resumidamente, o modelo gerencial na administração pública brasileira pretendia a melhoria das decisões estratégicas do governo e da burocracia, a garantia à propriedade privada e ao contrato, a autonomia e a capacitação gerencial do administrador público e a democracia por meio da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade – a *accountability* (BRESSER-PEREIRA, 1996a).

---

<sup>17</sup> Ainda que a proposta de Reforma Gerencial do Aparelho do Estado tenha efetivamente acontecido no Governo Fernando Henrique Cardoso, os anos que antecederam a sua posse, com os Governos de José Sarney (1985-1990) e de Fernando Collor de Mello (1990-1992), foram evidentemente marcados por medidas características do gerencialismo.

A transformação do Estado brasileiro para absorver esses preceitos envolveu, necessariamente, a sua reorganização funcional, idealizada na proposta de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995). Nessa proposta, o Estado operaria em quatro setores: o Núcleo Estratégico, as Atividades Exclusivas, os Serviços Não Exclusivos ou Competitivos, e a Produção de Bens e Serviços para o Mercado, assim qualificados:

- Núcleo Estratégico: corresponde ao governo, em sentido *lato*. É o setor que define as leis e as políticas públicas, e cobra o seu cumprimento. É portanto [sic] o setor onde as decisões estratégicas são tomadas. Corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e, no poder executivo, ao Presidente da República, aos ministros e aos seus auxiliares e assessores diretos, responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas.
- Atividades Exclusivas. É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar. São serviços em que se exerce o poder extroverso do Estado - o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar. Como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.
- Serviços Não Exclusivos: corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde, ou porque possuem "economias externas" relevantes, na medida que [sic] produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços através do mercado. [...] São exemplos deste setor: as universidades, os hospitais, os centros de pesquisa e os museus.
- Produção de Bens e Serviços para o Mercado: corresponde a área de atuação das empresas. E caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no aparelho do Estado [...]. Estão no Estado seja porque faltou capital ao setor privado para realizar o investimento, seja porque são atividades naturalmente monopolistas, nas quais o controle via mercado não é possível, tornando-se necessário no caso de privatização, a regulamentação rígida. (BRASIL, 1995, p. 41-42)

A proposta de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) originou duas Emendas Constitucionais, quais sejam: a de n. 19 e a de n. 20<sup>18</sup> (BRASIL, 1998a; BRASIL, 1998b), que consolidaram os imperativos gerenciais no ordenamento jurídico brasileiro. A Emenda Constitucional n. 19 modificou a estrutura administrativa do Estado por meio da inclusão do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo, da implementação do teto para gastos com o funcionalismo público e das distinções entre os regimes jurídicos dos servidores públicos. Além disso, a mesma Emenda (BRASIL, 1998a) também delineou o cenário para os contratos de gestão, tido como o principal instrumento para setorizar o Estado:

---

<sup>18</sup> A Emenda Constitucional n. 20 alterou especificamente as regras de aposentadoria e de previdência dos funcionários públicos estatutários.

[...] § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal. (BRASIL, 1998a)

Os contratos de gestão na administração pública constituíram-se como uma possibilidade operacional para efetivar a desconcentração dos serviços sociais de responsabilidade do Estado – educação, saúde, cultura e utilidades públicas – para o Setor de Serviços Não Exclusivos. Os termos dos contratos seriam definidos pelas instituições públicas que integram o chamado Núcleo Estratégico ou Setor de Atividades Exclusivas, denominadas por Guimarães (2003, p. 101) como “Organização de Compra” e definida como “[...] um tipo de organização pública que tem por função realizar a ‘compra’ de serviços públicos” (GUIMARÃES, 2003, p. 115). A esse tipo de organização, caberia a fixação dos objetivos, das metas e dos serviços a serem prestados e a avaliação final, mediante o cotejamento de indicadores de desempenho previamente estabelecidos.

O Setor de Serviços Não Exclusivos seria constituído, segundo Bresser-Pereira (1998), pelas Organizações Sociais de direito privado, sem fins lucrativos, que executariam os serviços sociais de responsabilidade do Estado. Esses serviços deveriam estar dissociados do Aparelho do Estado, porque não necessitam do emprego do seu poder, mas que, se caracterizam em direitos básicos de cidadania a serem assegurados de modo universal. Para esse autor, o Estado não se demonstra suficientemente flexível e eficiente para a execução dos serviços sociais.

O contrato de gestão foi previsto para viabilizar os então denominados serviços públicos não estatais, que constituíram o Setor de Serviços Não Exclusivos. Para o Setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado, àquele que é responsável por operações lucrativas, foi reservada a forma de propriedade privada, por meio da privatização, cuja operacionalização envolveria as transações de mercado.

A reorganização do Estado com base no contrato de gestão coloca o antigo Estado interventor numa condição de regulador, tomando por base critérios de eficiência, competição e qualidade advindos do mercado (MENEGHEL; LAMAR, 2002). A propósito dessas características, a submissão da função do Estado a uma administração por objetivos

universizantes, que promovem a concorrência, propicia reflexão quanto ao nível de qualidade e à natureza do serviço posto à disposição da sociedade.

Nessa perspectiva, Abrucio (1998) apresenta as dimensões críticas da contratualização. Inicialmente, a competição pode resultar em um círculo vicioso decorrente das avaliações de desempenho, visto que quando uma unidade de serviço público é bem classificada tende a receber maiores volumes de recursos financeiros e seus funcionários são melhores remunerados por meio de indicadores de produtividade; contrapondo-se àquelas unidades com menores rendimentos nas avaliações de desempenho, que são privadas de recursos e de incentivos financeiros para os seus funcionários.

Com efeito, o pressuposto constitucional de que todo o cidadão deveria dispor das melhores unidades de serviços públicos é ressignificado para o campo da escolha, em que o cidadão pode escolher a unidade de serviço público de melhor qualidade, ignorando que nem todos têm condições de escolher de fato a unidade de serviço que lhes atendam satisfatoriamente, visto que há obstáculos geográficos e financeiros para o amplo acesso. Ademais, essa ressignificação restringe o campo de disponibilização de serviços, posto que as unidades de serviços públicos mal avaliadas tendem a suspender as suas atividades (ABRUCIO,1998).

Embora parte das acepções presentes na proposta de Reforma do Aparelho do Estado não tenham sido implementadas integralmente, os seus princípios gerenciais foram em certa medida disseminados e incorporados na administração pública brasileira, influenciando a concepção e a organização do Estado. Especificamente no campo do ensino superior, diversas medidas de ordem legal e operacional produziram grandes transformações.

Em meados da década de 1990, foi promulgado o principal marco legal que proporcionou a reestruturação do sistema de ensino: a LDB (BRASIL, 1996), em especial para os interesses deste estudo, aqueles artigos que tratam da educação superior. Segundo Sguissardi (2009), essa lei pode ser considerada uma verdadeira plataforma legal para ações de caráter reformador no campo do ensino público.

A LDB (BRASIL, 1996) favoreceu a flexibilidade no sistema de ensino superior, visto que proporcionou “[...] a criação de novas modalidades de cursos, de modo a incorporar novos conteúdos, práticas pedagógicas e procedimentos de avaliação” (CARVALHO, 2009, p. 82). Além disso, abriu precedente para que a educação superior fosse ministrada em IES, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização (BRASIL, 1996),

especificados e regulamentados posteriormente pelo Decreto n. 2.306/97 (BRASIL, 1997), a saber: IES públicas, IES privadas sem fins lucrativos e IES privadas com fins lucrativos, classificadas em universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores.

Essa diferenciação institucional foi inspirada no modelo de educação superior norte-americano, com as suas renomadas universidades, cuja tradição é a pesquisa, e os seus *Community Colleges*, que têm como atribuição a formação em nível superior voltada ao domínio técnico e profissional, sem preocupação com o desenvolvimento de pesquisa. Assim, essa nova configuração legal do ensino superior brasileiro possibilitou a segmentação de instituições ensino e de instituições de pesquisa (DOURADO 2002; SGUISSARDI, 2009).

Concomitantemente à promulgação da LDB (BRASIL, 1996), as IFES foram submetidas a forte contingenciamento de recursos de custeio e de capital, desautorizadas a preencher as vagas de docentes e de técnico-administrativos formalmente concursados e imobilizadas diante do congelamento de salários de seus profissionais (SGUISSARDI, 2009). A captação de recursos, por meio de contratos e convênios, tornou-se, assim, o principal meio para universidades públicas superarem as dificuldades acentuadas nesse período.

Cabe destacar que a LDB (BRASIL, 1996), ao mesmo tempo em que determinou a existência de recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das atividades das IFES, também abriu precedente para que se firmassem convênios, contratos e acordos, inclusive de cooperação financeira, com instituições públicas ou privadas, para o desenvolvimento de suas atividades. Pelo exercício da prerrogativa da autonomia constitucional, as IFES poderiam julgar e arbitrar a importância de determinadas parcerias para o desenvolvimento do ensino, da pesquisa e da extensão. Contudo, essa prerrogativa não se concretizaria no seu adequado sentido caso viesse representar uma condição *sine qua non* para captar recursos operacionais destinados à implementação de ações que deveriam ser asseguradas pelos recursos do Estado.

Assim, as políticas de expansão do acesso ao ensino superior, já sinalizadas na Introdução desta dissertação, ocorreram num cenário de restrições (de recursos) e de flexibilização (de modos de gestão). Ou seja, as estratégias colocadas em curso incorporaram recomendações que incluíam a desregulamentação do ensino superior, particularmente na diversificação da oferta de cursos e na diferenciação institucional, a retração de gastos governamentais, a flexibilização do vestibular classificatório, a política de cotas etc. Como já

citado, essas medidas formataram um ambiente favorável à expansão ensino superior fortemente concentrado nas instituições superiores privadas mediante incentivos públicos<sup>19</sup>.

Além disso, as instituições de ensino superior públicas foram submetidas ao processo de diferenciação, configurando as universidades e os centros universitários. A esse respeito, Saviani (2010, p. 11) pontua:

Em verdade, os centros universitários são um eufemismo das universidades de ensino, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa para viabilizar a expansão, e, por consequência, a "democratização" da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número de centros de excelência, isto é, as universidades de pesquisa que concentrariam o grosso dos investimentos públicos, acentuando o seu caráter elitista.

Essas características inseriram as instituições públicas de ensino superior em um cenário paradoxal em que se configura a expansão de vagas, a competição por recursos e a (des)regulamentação do Estado, colocando em risco a natureza pública e autônoma da universidade brasileira.

A pressão por expansão de vagas no ensino superior, o ambiente político-restritivo em que as organizações públicas – como as IFES – foram inseridas, encontraram na regulamentação para o estabelecimento de relações contratuais com segmentos da sociedade, incluindo o próprio Estado, uma solução contingencial para um problema que, pela breve síntese exposta, é estrutural.

As concepções gerenciais derivadas da proposta de Reforma do Aparelho do Estado atingiram significativamente as IFES, as quais, a partir da década de 1990, incorporaram um novo *ethos* acadêmico, em que critérios de produtividade e de eficácia organizacional se sobrepuseram aos objetivos da instituição social, transformando-as em “prestadoras de serviços”, com uma estrutura de gestão determinada pela arbitragem dos contratos ou das “parcerias” para captação de recursos (ANDRADE *et al.*, 2011). Chauí (1999) utilizou o termo “universidade operacional” para expressar a configuração da universidade colocada em curso na sociedade: instrumental e funcional aos objetivos dos grupos hegemônicos.

Regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, a universidade operacional está estruturada por estratégias e

---

<sup>19</sup> Em 1995, dos 894 estabelecimentos de ensino superior, 684 eram privados; em 2002, este número chegou a 1442, um aumento superior a 100%. Já no setor público, a situação foi inversa: em 1995, era possível contar 210 estabelecimentos públicos; em 2002, esse número caiu para 195. Em número de matrículas, a situação era similar: em 1995, das quase 1,8 milhões de matrículas, mais de um milhão se concentravam nos estabelecimentos privados; em 2002, estes estabelecimentos respondiam por mais de 2,4 milhões de matrículas, de um total de aproximadamente 3,5 milhões (GOULART; GOULART, 2013, p. 4).

programas de eficácia organizacional e, portanto, pela particularidade e instabilidade dos meios e dos objetivos. Definida e estruturada por normas e padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual, está pulverizada em micro organizações que ocupam seus docentes e curvam seus estudantes a exigências exteriores ao trabalho intelectual. (CHAUÍ, 1999, p. 7).

Do ponto de vista organizacional, a transformação das IFES em prestadoras de serviços promove mudanças em suas estruturas organizacionais para adaptação às características da relação contratual, que lhe confere um tipo de atividade transitória. Ademais, o serviço como resultado de um contrato, o qual foi especificado por alguém, confere às IFES um tipo de autonomia, esclarecida por Chauí (1999, p. 1): “[...] a autonomia universitária se reduz à gestão de receitas e despesas, de acordo com o contrato de gestão pelo qual o Estado estabelece metas e indicadores de desempenho”. Nesse mesmo sentido, Sguissardi (2009) argumenta que a autonomia constitucional foi ressignificada para a noção de autonomia financeira, isto é, as IFES não têm mais a garantia de pleno atendimento de seu financiamento, incorrendo na necessidade de captar recursos junto a fontes privadas para suprir suas necessidades.

Em contradição ao que é característica da relação contratual, a expansão de atividades nas IFES, como organização autônoma e pública, envolveria a participação da comunidade acadêmica e da sociedade nas decisões das prioridades e da suficiência de condições físicas e financeiras para sustentar as novas atividades. Essas particularidades de uma organização pública são fundamentais para compreender o processo de expansão nas IFES por meio das atuais políticas públicas.

Releva apresentar, ainda, para finalizar a seção, a síntese das principais características do gerencialismo na administração pública brasileira: 1) separação entre o planejamento da política pública e a execução, por meio da centralização do recurso orçamentário em relação aos resultados; 2) incremento na concorrência entre as organizações públicas; 3) descentralização administrativa vertical limitada – delegação de poder a gerentes de unidades (administradores públicos) baseadas em mercado, que são transformados em gerentes crescentemente autônomos; 4) controle por resultados, a *posteriori*, ao invés do controle rígido por processos administrativos; e 5) flexibilidade para contratação e demissão de pessoal no serviço público, por meio da terceirização (BRESSER-PEREIRA, 1996b; ABRUCIO, 1998).

Ademais, a contratualização consistiu no principal meio para implementação da setorização do Estado em Núcleo Estratégico (Organização de Compra) e Setor de Serviços Não Exclusivos, cujas características podem ser resumidas nas seguintes categorias:

**Quadro 2 – Características da contratualização**

<b>Contratualização</b>	<b>Núcleo Estratégico</b>	<b>Setor de Serviços Não Exclusivos</b>
Intervenientes	Organização de Compra (Instituição pública estatal supervisora).	Organização Social de direito privado sem fins lucrativos.
Instrumento de transferência dos serviços sociais	Estabelece o Contrato de Gestão: Contratos de gestão em que são especificados os programas de trabalho, as metas a serem atingidas, os prazos de execução e de previsão dos critérios objetivos de avaliação.	Firma o Contrato de Gestão: aceita os programas de trabalho, as metas a serem atingidas, os prazos de execução e de previsão dos critérios objetivos de avaliação. Devem estipular os limites e os critérios para despesa de remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e pelos empregados.
Operacionalização	Repasse de recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários ao contrato de gestão.	Recebimento de recursos orçamentários e, eventualmente, bens públicos necessários para execução das metas previstas no contrato de gestão.
	Cessão especial de servidor para as Organizações Sociais, podendo esse perceber vantagens pecuniárias sem a incorporação ao seu vencimento básico.	Administrar a dicotomia formada por dois regimes jurídicos dos empregados: um grupo formado por funcionários públicos e outro grupo de empregados regidos pela CLT.
	Indicação de agentes indicados pelo governo no Conselho de Administração.	Conselho de Administração com a participação de agentes do Estado.
	-	Autonomia para contratação de funcionários e arrecadação financeira com serviços prestados diretamente à população.
Controle	Contrato de Gestão: resultados esperados/instrumentos administrativos de medição (relatórios de execução).	Apresentação de relatórios, sujeito às auditorias especiais, prestações de contas.
	Poder normativo	-

Fonte: Elaborado a partir de Guimarães (2003) e Bresser-Pereira (1998)

### 3.3 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Nos últimos séculos, o mundo assistiu às constantes mudanças tecnológicas que apoiam e propiciam o crescimento econômico, visto que favorecem a informação mais ágil e de menor custo, capaz de conectar os setores mais distantes fisicamente. O desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação (TIC) oportuniza a integração de diversos ambientes fisicamente separados, inclusive os contextos interpessoais, dentre eles, a sala de aula.

No Brasil, a inovação na sala de aula apresenta-se com o estímulo ao uso das TIC como meio de apropriação do conhecimento. Esse processo está diretamente relacionado à modalidade educacional tradicionalmente conhecida como educação a distância (EaD), haja vista que o seu desenvolvimento se deu com a utilização de tecnologias da informação como agregado indissociável da proposta pedagógica (CARVALHO, 2009).

No Brasil, o processo de aprendizagem por meio da educação a distância está amparado pela LDB, onde consta, em seu artigo 80, que 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” (BRASIL, 1996). Esse artigo foi regulamentado pelo Decreto n. 5.622/2005 (BRASIL, 2005b) que definiu a educação a distância como a

[...] modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, 2005b).

No cenário de redução de investimentos públicos para IFES e diante da possibilidade legalmente estatuída de ofertas de cursos a distância surgiu, em 1999, um movimento de docentes, que se constituiu formalmente na Universidade Virtual Pública do Brasil (UNIREDE), organizada em consórcios regionais entre IFES, que buscavam a oferta de cursos a distância e o desenvolvimento de pesquisas sobre tecnologias de comunicação e informação, bem como suas aplicações ao ensino superior. O uso dessas tecnologias no ensino era visto positivamente para a realidade nacional – um país de dimensões continentais, de elevado número de estados e municípios –, além de configurar um meio para democratização do acesso às IFES.

Ainda nesse contexto, surgiu o Consórcio Centro de Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ), para a oferta, na modalidade a distância, dos cursos de Licenciatura em Matemática, Física, Química, Ciências Biológicas e Pedagogia. O modelo do Cederj, mais tarde, inspirou a criação do Sistema UAB.

Essas experiências podem ser consideradas iniciativas próprias e legítimas das IFES que visavam à implementação da educação a distância. Tratava-se de uma mudança requerida pela comunidade acadêmica que se deparava com obstáculos sistêmicos, dentre eles a insuficiência de recursos financeiros e de pessoal decorrentes, em especial, das restrições impostas na década de 1990.

Em 2005, a proposição de um “curso-teste” que ficou conhecido Curso-Piloto em Administração a distância, que teve parte das vagas direcionadas aos funcionários do Banco do Brasil, marcou as condições para a criação do Sistema UAB, que viria a ser formalizado no ano de 2006. Os recursos financeiros para elaboração e manutenção desse curso foram provenientes de uma empresa de economia mista do Estado, razão pela qual uma parte das vagas foi destinada aos profissionais em exercício de suas funções.

Esse Curso-Piloto de Administração foi articulado no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação, com a participação da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC)<sup>20</sup>, da UNIREDE e da ANDIFES.

O Fórum das Estatais foi criado com o objetivo de potencializar as políticas públicas na educação e constituiu-se em um “[...] espaço de sinergia entre os projetos das empresas Estatais (já existentes e futuros), do Ministério da Educação e Casa Civil, representando o Governo Federal” (BRASIL, 2004a, p. 3). A parceria entre o Ministério da Educação e as Estatais foi vista como promissora para desenvolvimento sustentável do País, porque seria nessa instância que os déficits de formação poderiam ser compartilhados e solucionados. As Estatais representavam os “[...] alicerces da conexão do Estado com a estrutura produtiva da Nação” (BRASIL, 2004a, p. 1).

No âmbito desse Fórum, foi elaborada a proposta que dispôs sobre o Projeto Universidade Aberta do Brasil, cuja organização estaria centrada em duas ações principais: 1) criação de uma Fundação “[...] de direito privado, sem finalidades lucrativas, denominada Fundação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil [...]” (BRASIL, 2004b, p. 3), para fomento a bolsas de estudo e pesquisa sobre tecnologias da informação e comunicação e sobre EaD; 2) constituição e organização de Consórcios Públicos, que desenvolveriam as atividades de educação a distância (BRASIL, 2004b)

Os Consórcios Públicos deverão, em cada Estado adquirir personalidade jurídica própria, devendo constituir associação pública. Para tanto, poderá fazer uso da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, a qual dispõe sobre normas gerais de contratação de Consórcios Públicos para a realização de objetivos de interesse comum, no caso ofertar educação a distância, especialmente em Municípios que hoje não são atendidos por educação superior de qualidade.

De acordo com a citada Lei e para cumprimento de seus objetivos, os Consórcios Públicos poderão firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades, inclusive da FUNDAÇÃO no caso específico, assim como de órgãos do governo, em qualquer nível, federal, estadual ou municipal. Interessante observar

---

<sup>20</sup> A SEED foi criada pelo Decreto n. 1.917, de 27 de maio de 1996, com os objetivos de promover e implementar a política de educação a distância e a adoção de tecnologias de comunicação e informação no País.

que a citada Lei estabelece que o Consórcio Público, assim formado, poderá ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação. Os estatutos, conforme previsto na Lei citada, disporão sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos dos referidos Consórcios. (BRASIL, 2004b, p. 7).

A proposta também previa que o MEC deveria propiciar o incentivo e a formação de Consórcios Públicos, inclusive dando condições das IFES integrá-los por meio de Chamadas Públicas.

A adesão das instituições educacionais ao Consórcio Público, tanto das Federais como das Estaduais, se dará sempre de forma voluntária, garantidos os pressupostos iniciais configurados na formulação dos Consórcios Públicos. A FUNDAÇÃO, além do papel de incentivar e articular os Consórcios Públicos entre si, poderá contribuir com financiamento, ou outras formas de fomento, tais como a cessão ou compartilhamento de facilidades próprias de suas organizações constituintes, em qualquer uma das etapas acima previstas (BRASIL, 2004b, p. 7).

A UAB foi oficializada em 2006 por meio do Decreto n. 5.800/2006, ainda que sem cumprir exatamente os pressupostos da proposta do fórum das Estatais, com o objetivo de “expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País”, particularmente pela modalidade de educação a distância (BRASIL, 2006a). A UAB foi criada em um formato organizacional de Sistema o qual é gerenciado pelo MEC e formado pelas IES<sup>21</sup> e pelos municípios por meio da adesão aos editais.

O Sistema UAB não se concretizou na integralidade das características descritas no projeto do Fórum, mas conservou aspectos, a exemplo das parcerias entre as IES e a adesão por meio de chamadas públicas. A Fundação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil não foi criada, mas a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) assumiu o papel de fomento a bolsas de estudo e pesquisa e também de indução à constituição de núcleos de educação a distância nas IFES, que àquela altura, foram induzidas a constituírem e integrarem Consórcios Públicos de personalidade jurídica própria.

Desse modo, o Sistema UAB não implicou a criação de novas universidades, mas a ampliação das funções das IFES existentes para desenvolver as atividades do ensino a distância. Segundo Mill *et al.* (2010), o desenvolvimento de uma estrutura administrativa, tecnológica, financeira e humana/intelectual para oferecer exclusivamente cursos na modalidade de educação a distância é extremamente complexa, de alto custo e de difícil

---

<sup>21</sup> O Sistema UAB é integrado pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), pelas Instituições Estaduais de Ensino Superior e pelos Institutos Federais de Ensino Superior.

aquisição e manutenção. Assim, o mais plausível é o aproveitamento da “[...] estrutura de funcionamento de uma instituição de ensino já constituída” (MILL *et al.*, 2010, p. 3).

Esse argumento configura-se em um artifício discursivo que omite que as mesmas dificuldades vivenciadas para constituir uma estrutura exclusiva de oferta de cursos a distância far-se-iam igualmente presentes nas instituições de ensino já existentes. Afinal, toda expansão envolve ampliação de recursos para desenvolvimento das novas atividades, com igual ou maior complexidade.

Segundo Mintzberg (2012), à medida que a organização amplia suas atividades surge a necessidade de novas contratações de pessoal e da ampliação da cadeia de comando, culminando em ajustes na estrutura organizacional, definida por esse autor, como “[...] a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas” (MINTZBERG, 2012, p. 12).

Para Mintzberg (2012), a divisão do trabalho e a sua coordenação são fatores imprescindíveis na definição de estrutura organizacional, haja vista que à ampliação da complexidade no trabalho associa-se o incremento do grau de sua especialização, ampliando-se, conseqüentemente, a necessidade de novos meios de promover a integração das partes especializadas.

O trabalho primário tem sua coordenação viabilizada simplesmente pelo processo de ajustamento mútuo, isto é, basicamente pela comunicação informal. Um segundo grau de dificuldade na escala de trabalho implicaria no estabelecimento de uma supervisão direta, que seria responsável pela instrução e orientação das ações organizacionais. O trabalho ainda poderia ser coordenado mediante a padronização. Nesta perspectiva, ter-se-ia a padronização dos processos de trabalho – a partir da especificação e da programação requerida dos membros da organização; a padronização dos *outputs*, que consiste na especificação dos resultados esperados; e a padronização das habilidades, isto é, constitui-se na exigência de um nível de conhecimento prévio para desenvolver o trabalho demandado (MINTZBERG, 2012).

Hall (2004) discute a estrutura organizacional em termos de três variáveis: formalidade, complexidade e centralização. A formalidade pode ser medida pelas regras estabelecidas por uma organização, enquanto a complexidade é mensurada pela divisão das tarefas da organização entre cargos/divisões e níveis hierárquicos. Por fim, a centralização refere-se à distribuição de poder dentro das organizações em relação aos níveis hierárquicos.

Dessas variáveis, Hall (2004) explica detalhadamente a complexidade por meio de três subvariáveis: diferenciação horizontal, diferenciação vertical e dispersão espacial. Tendo em conta essa definição, compreende-se diferenciação horizontal e vertical como sendo, respectivamente, o modo pelo qual as tarefas finalísticas da organização são subdivididas (o número de divisões dentro da organização e o número de especialidades em cada divisão) e o número de níveis verticais em que a autoridade é dividida. A dispersão espacial consiste nas atividades e no quadro de pessoal que se encontram dispersos em centros de poder ou das tarefas (HALL, 2004, p. 51).

Mintzberg (2012) explica que a diversidade ambiental quando demanda respostas organizacionais diferentes do *design* da estrutura, provoca a diferenciação em áreas restritas ou constelações de trabalho, descentralizadas seletivamente com desenho estrutural inerente às exigências do subambiente particular.

Cada constelação está localizada de acordo com o efeito de seu subambiente sobre a organização [...] cada constelação de trabalho recebe poder nas decisões requeridas por seus subambientes e tem liberdade de desenvolver a estrutura exigida por seus processos decisórios. [...] as disparidades ambientais encorajam a organização a diferenciar sua estrutura e a usar a descentralização seletiva em ambas as dimensões vertical e horizontal. Em outras palavras, pode centralizar e descentralizar ao mesmo tempo (MINTZBERG, 2012, p. 163).

A relação entre ambiente e estrutura é enfatizada na teoria da contingência estrutural, que parte da ideia de adequação estrutural (DONALDSON, 1999). Assim, partindo-se da definição de estrutura organizacional, suas variáveis de análise e a ideia de adequação da teoria da contingência estrutural, é factível considerar que a adesão ao Sistema UAB produz alterações estruturais nas IFES. Cabe, então, buscar elementos da teoria organizacional que permitam identificar tais alterações, bem como sua adequação aos objetivos e às diretrizes das IFES, sem, entretanto, abandonar ou desconhecer suas características distintivas como organizações públicas.

### **3.3.1 O Sistema UAB na Universidade: adaptações da estrutura ao ambiente**

As universidades brasileiras ao longo da sua história foram reconhecidas e legitimadas socialmente para a criação e disseminação do conhecimento, compreendidas, portanto, como instituições sociais, isto é, são resultantes de pressões e de necessidades percebidas como importantes para um grande número de indivíduos e grupos sociais e, por isso, infundidas de valores, crenças e normas socialmente reconhecidas (SELZNICK, 1972 *apud* GOULART,

VIEIRA; CARVALHO, 2005). Em uma universidade, os valores estão cristalizados em seu âmbito e cultivados como princípios, tal como: autonomia associada ao pluralismo de ideias, ao universalismo das descobertas, ao sentimento de solidariedade às injustiças e às discriminações, à ética e à excelência nos seus processos de busca do conhecimento (MARCOVITCH, 1998).

As universidades como instituições são

[...] uma ação social, uma prática social fundada no reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, num princípio de diferenciação, que lhe confere autonomia perante outras instituições sociais, e estruturada por ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento e legitimidade internos a ela. A legitimidade da universidade moderna fundou-se na conquista da idéia de autonomia do saber diante da religião e do Estado, portanto na idéia de um conhecimento guiado por sua própria lógica, por necessidades imanentes a ele, tanto do ponto de vista de sua invenção ou descoberta como de sua transmissão (CHAUÍ, 1999, p. 6).

As instituições sociais são organizações em que o imperativo organizacional predominante é a legitimidade, que tanto é fonte de inércia como é uma ordem que justifica formas e práticas particulares (SELZNICK, 1996 *apud* POWERS, 2000). A legitimidade é conquistada na medida em que a organização está em conformidade ao que é conferido pelo ambiente institucional. Desse modo, a teoria institucional permite entender a adoção ou manutenção de uma determinada estrutura organizacional em vista da busca por legitimidade.

Uma instituição social dispõe de uma estrutura adaptada às demandas sociais e aos valores compartilhados no ambiente, que, a exemplo da universidade, compreende uma coletividade em que se inserem docentes-cientistas, discentes e técnicos administrativos, cuja linha de ação é facilmente identificável, sob uma ordem normativa, com escalas de autoridade e sistemas de comunicação (TRIGUEIRO, 1999).

As organizações públicas pelas características que nelas se manifestam são aproximadas à burocracia. A organização da universidade pública, no entanto, não é satisfatoriamente compreendida pelo modelo da burocracia em razão das suas características inerentes de estabilidade, rigidez, linhas de autoridade e objetivos claramente definidos; as organizações universitárias, por sua vez, são mais fluídas, as linhas de autoridade são confusas e os objetivos ambíguos.

As universidades são diferenciadas horizontalmente, isto é, uma faixa abrangente de suas atividades é atribuída aos especialistas altamente treinados (HALL, 2004). O grau de especialização, de formalização e o poder de decisão são os elementos que fizeram com que alguns autores (BLAU, 1973 *apud* HARDY; FACHIN, 2000; MINTZBERG, 2012)

definissem as universidades como “burocracias profissionais”, visto os seus especialistas detêm um alto grau de poder e, por sua vez, estão concentrados na base operacional desses tipos de organização.

A burocracia profissional é uma configuração que reúne aspectos da burocracia tradicional (MINTZBERG, 2012), a exemplo da hierarquia da autoridade e dos cargos, da padronização dos processos de trabalho, da legalidade, dos critérios impessoais e da divisão do trabalho. Contudo, essa configuração não abrange as características tipicamente atribuídas à visão mais mecanicista da burocracia, tais como: a supervisão direta de trabalho, as regras operacionais detalhadas e o alto grau de centralização. Ainda assim, a burocracia profissional confere à organização um funcionamento mais padronizado e controlável.

Nesta perspectiva, as universidades como burocracia profissional apresentam um alto grau de poder na base operacional, visto que os seus profissionais do conhecimento são responsáveis por decisões estratégicas tomadas sob uma supervisão hierárquica branda. A padronização em especialidades aliada ao forte treinamento conferido a esses profissionais permite que cada um trabalhe com certa independência. Contudo, há muita formalização na organização, com elevada descentralização e “[...] uma quantidade considerável de ‘papelocracia’, de hierarquia, de procedimentos legais extensivos, abrangentes e altamente padronizados [...]”, especificamente para aprovação de novos programas, contratação de novos professores, obtenção de promoção na carreira e para aquisição de estabilidade no cargo, cujos processos percorrem toda a estrutura hierárquica (HARDY; FACHIN, 2000, p. 23).

A formalização e a hierarquia de autoridade são fundamentos da burocracia, posto que é a partir de um sistema consistente de normas e de regulamentos que se organizam os cargos, as suas respectivas atribuições e as dimensões de poder, do que decorre a legitimidade da estrutura de autoridade e de controle. Por outro lado, é essa mesma formalização e hierarquia que estabelece os limites de autoridade (MINTZBERG, 2012).

Nas universidades públicas brasileiras, a formalização é tida como uma esfera de divergência, visto que os docentes-cientistas (profissionais) reivindicam um amplo grau de autonomia para as suas atividades profissionais, nesse caso requerida no âmbito individual. As regras estabelecidas pela instituição frequentemente são objeto de resistência e sujeitas à revisão devido à pressão interna (TRIGUEIRO, 1999).

Ainda de acordo com Trigueiro (1999), a centralização nas universidades públicas, em geral é bastante ambígua, visto que algumas atividades são excessivamente centralizadas na

administração superior, enquanto outras amplamente descentralizadas. Para esse autor, essa disparidade entre a centralização e a descentralização leva “[...] a conflitos de orientação em processos decisórios, bem como problemas de comunicação interna” (TRIGUEIRO, 1999, p. 33).

No que concerne às decisões, muitas delas são tomadas pelos docentes no âmbito do julgamento individual relativo ao ensino e à pesquisa, influenciadas pelas normas profissionais. Essas decisões englobam formas de ensinar e conduzir as aulas e de como fazer as pesquisas, mas a maioria das decisões na burocracia profissional – e, fundamentalmente, as decisões de natureza global – recaem na categoria da escolha coletiva (HARDY; FACHIN, 2000). A escolha coletiva é o que caracteriza as universidades como uma organização democrática, entendida por Rothschild e Whitt (1986 *apud* HALL, 2004) como o modo de dispor o controle em última instância pela coletividade.

A escolha coletiva acontece com a reunião de administradores, docentes, apoio técnico, discentes e sociedade civil “em complexos sistemas de comissões que tipificam a maioria das universidades [...] [que comumente são] descritas como colegiais, políticas, anárquicas ou racionais” (HARDY; FACHIN, 2000, p. 31).

Desse modo, em nível de agrupamento, os especialistas estão reunidos funcionalmente pelas especializações (unidades autônomas) e ligados por instâncias colegiadas, as quais detêm autoridade formal para as decisões. A integração acontece por meio dessas instâncias colegiadas, em alguns momentos designadas como comitês e comissões, de natureza permanente ou temporária.

No Brasil, as universidades tiveram a gestão democrática assegurada na LDB, que obrigou a existência de órgãos colegiados deliberativos compostos por segmentos da comunidade institucional, local e regional, sendo no mínimo 70% docentes (CATANI; OLIVEIRA, 2002). Segundo Trigueiro (1999, p. 33), “[...] a universidade pública possui grande diluição do poder nos inúmeros colegiados, desde as bases acadêmicas até os conselhos superiores, passando por câmaras de ensino, pesquisa e extensão e, eventualmente, de assuntos financeiros”.

Para efeitos administrativos, didático-científicos e de distribuição de pessoal, o departamento constituiu-se na menor fração da estrutura universitária. Essa unidade administrativo-pedagógica tem por propósito a flexibilização da estrutura e da ação, haja vista

que teria mais condições de responder às necessidades impostas pelo avanço e diversificação do saber, e ao crescimento da demanda pelo ensino superior (HARDY; FACHIN, 2000).

Os conselhos deliberativos presentes nas universidades estão intrinsecamente relacionados à natureza pública e ao princípio da autonomia, pois propiciam a difusão das ideias e transparência nas ações, em especial pela participação. O funcionamento das universidades sob a constituição dessas estruturas colegiadas envolve muitas vezes zonas de influência e de poder que se sobrepõem parcialmente, por vezes se distanciando do poder central. A colegialidade tem sido vista tanto como uma estrutura descentralizada como um processo decisório consensual.

As especialidades representadas em diversas unidades acadêmicas (institutos, centros, faculdades, departamentos etc.) formatam um tipo de organização essencialmente política, marcada, sobretudo, pelo exercício do poder dos vários grupos presentes na universidade. A grande diferenciação presente na universidade, sobretudo na direção horizontal, decorre da variedade e da quantidade de áreas especialização, configurando uma dispersão do poder:

A especialização de conhecimento entre os profissionais (pessoal operacional), suas metas individuais, às vezes conflitantes com as da organização, e as percepções paroquiais das diversas unidades de especialistas (departamentos) requerem um processo decisório mais interativo e político, ao invés de centralizado, isto é, iniciado no topo da administração, como nas máquinas burocráticas (LEITÃO, 1990, p.35).

Baldrige (1971) caracterizou as universidades como instituições políticas, particularmente pela interação de grupos com diferentes interesses que tentam moldar o destino destas. Outros autores (PFEFFER; SALANCIK, 1978; LEITÃO, 1990; HARDY; FACHIN, 2000) evidenciaram em suas pesquisas que as maiores disputas davam-se em torno de recursos. As principais fontes de poder, para eles, estão relacionadas com a capacidade de dispor e de alocar recursos ordinários; por sua vez, a alocação de recursos se dá mais em função do poder relativo dos seus chefes – pela representação departamental em comissões institucionais e administrativas – e pela capacidade de obter recursos externos do que por seu tamanho ou reputação acadêmica.

A relativa desordem presente na universidade em razão do não estabelecimento de uma unidade de controle padronizada é sustentada como necessária para criação e o desenvolvimento do conhecimento. Essa falta de unidade de controle culmina em uma organização que autores, como Cohen e March (1974 *apud* HARDY; FACHIN, 2000), denominam de anarquia organizada.

A anarquia organizada é resultado de um fluxo de ações individuais que produz um fluxo de decisões não dirigido e tampouco relacionado diretamente aos objetivos pretendidos por indivíduos específicos (MARCH; OLSEN, 1976, p. 19 *apud* HARDY; FACHIN, 2000). Desse modo, as universidades são vistas como sistemas altamente inertes, pois a comunicação é problemática e as decisões frequentemente não são objetivadas em relação aos problemas.

Os proponentes da anarquia organizada (COHEN; MARCH, 1974, *apud* HARDY; FACHIN, p. 27) limitam sua aplicabilidade aos contextos de abundância de recursos e aos temas de importância secundários. Entretanto, Hardy e Fachin (2000) concebem a anarquia organizada como um tipo estrutural que se aproxima da burocracia profissional, pois a estrutura demasiadamente complexa dificulta a influência dos atores, com alguma consistência, nas decisões. Nesse caso, as estruturas com muitas comissões podem favorecer a prevalência do processo decisório anárquico organizado ou “lata do lixo”.

Por suas características particulares e sua complexidade, as universidades mudam gradual e lentamente, normalmente resultante de um processo adaptativo/resistente. As organizações são conservadoras pela sua própria natureza, mas existem fatores adicionais que contribuem para a resistência à mudança, dentre eles: custos incorridos ou investimento no *status quo*; acumulação de limitações oficiais do comportamento (leis e regulamentos); limitações não oficiais e não planejadas do comportamento em forma de hábitos e acordos interorganizacionais; ausência de recursos financeiros e/ou de quadros de pessoal (HALL, 2004).

As IFES estão sofrendo pressões do ambiente político-institucional para afirmar um cenário de expansão do quantitativo de vagas no ensino superior, que possivelmente ocorreria de forma natural sob o princípio da autonomia, primordialmente, para atender ao interesse social e, secundariamente, com base na disponibilidade de recursos financeiros, ociosidade de infraestrutura e disponibilidade de quadros de pessoal.

Não obstante, as universidades federais estão sendo pressionadas por

[...] uma série de políticas e processos que buscam ajustá-las ao programa de diversificação e diferenciação, que inclui crescente diminuição de recursos do governo federal para sua manutenção e, ao mesmo tempo, implementação e ampliação de novos mecanismos de controle [...]. Além disso, essas diferenças começam a realçar uma maior competição no campo das universidades federais, especialmente contribuem para a busca de uma maior distinção institucional (OLIVEIRA, 2000, p. 19-20).

Na visão institucional, a organização das IFES, instituições sociais que são, responde ao ambiente institucional, que compreende as regras e os procedimentos necessários à legitimidade organizacional em face às exigências sociais, levando-as a desenvolver estruturas homogêneas em razão dos valores compartilhados no campo organizacional. Por isso, pode-se observar grande homogeneidade estrutural entre as universidades em diferentes espaços (MACHADO-DA-SILVA, 1991). O ambiente institucional abrange o ambiente técnico que se caracteriza pela troca de bens e serviços, em que o critério de avaliação é a eficiência organizacional (MACHADO-DA-SILVA; CRUBELLATE, 1998; CARVALHO; VIEIRA; LOPES, 1999).

As adaptações das estruturas das organizações aos ambientes técnicos e institucionais podem ser investigadas por diversas teorias ramificadas do funcionalismo sociológico e de seus princípios sistêmicos. No entanto, preocupado em defender o *status* de paradigma da teoria da contingência estrutural, Donaldson (1999, p. 124) argumenta que essa teoria “continua sendo a principal teoria explicativa da estrutura organizacional” e que o “pluralismo teórico” no campo dos estudos da estrutura organizacional – teoria institucional, teoria da dependência, teoria do agenciamento – acrescenta variáveis e interpretações à teoria da contingência estrutural.

Donaldson (1997) parte do funcionalismo para sustentar que as organizações fazem mudanças estruturais para adaptação aos fatores materiais moldados pelo ambiente, os quais são denominados de contingências (por exemplo, tamanho, diversificação, inovação). Cada nível de contingência requer um nível correspondente da variável estrutural para que uma organização seja eficaz. Assim, a tarefa da pesquisa contingencial consiste em identificar o(s) fator(es) contingenciais aos quais a estrutura precisa se adequar para manter o seu desempenho (DONALDSON, 1999).

Para explicar o ajuste às contingências, Donaldson (1997) desenvolveu a teoria da adaptação estrutural para readquirir adequação (*Structural Adaptation to Regain Fit – SARFIT*). Esse modelo preconiza que as organizações adequadas apresentam um alto desempenho organizacional. Contudo, eventuais mudanças no ambiente pressionam as organizações ao aumento do nível de contingência em determinados fatores materiais, ao mesmo tempo em que a organização tende a permanecer com a mesma estrutura organizacional, movendo-se em direção à “inadequação” e ao baixo desempenho. Visando a restauração do alto desempenho, a organização adapta a sua estrutura.

O modelo SARFIT está relacionado ao processo de expansão da organização, visto que em situação de adequação uma organização goza de maior desempenho, o que lhe gera recursos excedentes e, por conseguinte, a leva a um processo de expansão, tal como o crescimento em tamanho, extensão geográfica, a inovação ou diversificação. A expansão das atividades aumenta o nível de variáveis contingentes, resultando imediatamente na inadequação da estrutura existente, do que resulta a redução do desempenho da organização e, conseqüentemente, proporciona uma crise de desempenho e mudança estrutural adaptativa (DONALDSON, 2005).

A diferenciação estrutural é um processo comumente associado às organizações em inadequação pelo processo de expansão. No entanto, o processo de expansão em uma organização pública, como as IFES, envolve elementos distintivos, visto que esse tipo de organização se adapta ao ambiente institucional que lhe confere legitimidade para produção do conhecimento sem a necessidade de produzir excesso de recursos – diferentemente de um tipo de organização lucrativa. Portanto, a expansão de uma organização pública depende do interesse social e da ampliação da destinação de recursos financeiros provenientes do recolhimento dos impostos, bem como da contratação de novos quadros de pessoal por meio de concurso público.

Segundo Donaldson (2008), o processo de adaptação das variáveis estruturais às contingências conflita com o tipo de estrutura organizacional já legitimada no ambiente institucional. A maioria das organizações não comporta simultaneamente a adequação às contingências e aos requisitos institucionais, visto que, em um campo organizacional, o modelo legitimado externamente compreende a um, apenas um, nível específico da variação estrutural. Em contraposição, existiriam diversos níveis da variação estrutural que se ajustariam aos vários possíveis níveis contingenciais de uma organização (DONALDSON, 2008).

O apriorismo da teoria da contingência como modelo explicativo para as mudanças estruturais converge diretamente à ideia de eficiência disseminada pela ideologia gerencial a partir da proposta de Reforma do Aparelho do Estado, haja vista que essa teoria postula que as estruturas organizacionais adequadas às contingências resultam em um alto desempenho da organização, o que pressupõe uma relação interna de eficiência organizacional.

Nessa perspectiva, as conseqüências da ideologia gerencial na administração pública brasileira (reconfiguração das atividades do Estado na prestação de serviços públicos,

submissão do aporte orçamentário às avaliações de desempenho, alteração das relações de trabalho etc.) promovem diversas contingências nas organizações públicas, em resposta a que as organizações se adaptam com estruturas contingenciais.

Além disso, as contingências derivadas da ideologia gerencial para as IFES podem se apresentar como dependência de recursos externos, isto é, as organizações dependem de organizações externas para disporem de recursos – em ordem financeira, física, informacional ou de legitimidade social – e buscam manter o controle sobre esses recursos, a fim de minimizar a sua dependência do meio ambiente (PFEFFER; SALANCIK, 1978). Para as IFES, a dependência de recursos afronta diretamente o princípio da autonomia, posto que a vinculação entre as organizações reflete a diferença de poder entre elas: é maior o poder daquela organização que detém o controle dos recursos necessários para outras.

Pfeffer e Salancik (1978) estabelecem três fatores que determinam o grau de dependência de recursos externos, a saber: 1) a importância ou criticidade dos recursos para a manutenção e sobrevivência da organização; 2) a concentração ou a indisponibilidade de fontes alternativas para os recursos; e 3) o arbítrio dos atores externos sobre a alocação e o uso de recursos (a posse, o acesso, a utilização efetiva e habilidades para regular o emprego de recursos). De modo a minimizar a dependência dos recursos, as organizações tendem a diversificar os seus fornecedores, pulverizar as formas de recebimento de recursos ou juntar-se a outras do mesmo ramo.

Na abordagem da dependência de recursos, os gerentes de uma organização teriam o livre arbítrio para decidir pelas melhores alternativas para reduzir a interdependência. Nesse ponto, destaca-se que Donaldson (1999) aceita que as mudanças na estrutura organizacional envolvem a ação decisória dos gestores e, seus consequentes elementos subjetivos e racionais, permeados pelo conflito, pela política e pelo poder. Essa ação, contudo, é predeterminada pelos fatores materiais que compõem a situação ambiental e está associada ao desempenho organizacional.

Considerando como fatores contingenciais as mudanças decorrentes da inserção de uma ideologia gerencial, em especial as ocorridas nos últimos dez anos na administração pública brasileira, particularmente no campo das IFES, a ampliação da capacidade do uso das TIC e as políticas de expansão ao acesso do ensino superior, este estudo lançou mão dos argumentos da teoria da contingência estrutural para observar as implicações estruturais da adesão ao Sistema UAB. Espera-se, com isso, mostrar um retrato com capacidade de indicar,

sob o prisma dos estudos organizacionais, o modo pelo qual essa adesão pode fragilizar os princípios da autonomia e da administração pública.

## 4 OBJETIVOS

Para a consecução desta pesquisa, foi delimitado um objetivo geral, orientado pelo problema de investigação, e um conjunto acessório de objetivos específicos, assim explicitados:

### 4.1 OBJETIVO GERAL

Analisar de que modo a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e o princípio da autonomia de uma IFES.

### 4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Mapear e descrever as unidades organizacionais para oferta de cursos regulares em uma IFES;
- Descrever a estrutura e o funcionamento do Sistema UAB;
- Identificar e descrever as unidades organizacionais criadas para operacionalização do Sistema UAB em uma IFES;
- Mapear a divisão de trabalho nas unidades organizacionais identificadas, a forma de coordenação e o quadro administrativo;
- Identificar os elementos distintivos das unidades identificadas em uma IFES vinculadas ao Sistema UAB em relação às tradicionalmente existentes na IFES;
- Descrever e analisar a pertinência/aderência dessas distinções frente aos princípios da administração pública e ao princípio da autonomia.

## 5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Nos capítulos anteriores foram apresentadas a problemática e a justificativa de pesquisa, bem como os principais conceitos teóricos que fundamentam a análise dos dados empíricos. Assim, neste capítulo são apresentados os procedimentos empregados para coletar e analisar os dados para o alcance dos objetivos desta investigação.

### 5.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

O método de pesquisa compreende um conjunto de processos pelos quais se torna possível conhecer uma determinada realidade. As escolhas dos procedimentos sistemáticos para descrição e explicação de uma determinada situação sob o estudo deve estar baseada em dois critérios básicos: a natureza do objetivo ao qual se aplica e o objetivo que se tem em vista no estudo (FACHIN, 2001).

O presente estudo pode ser considerado analítico, cujo pressuposto é a criação de um esquema de análise que possibilita a explicação e a interpretação. A estratégia de pesquisa empregada foi o estudo de caso único visto que essa técnica permite o agrupamento de um número expressivo de dados. Ademais, essa técnica é adequada para captar um processo dinâmico, dentro de seu contexto real, utilizando várias fontes de evidência, com o objetivo de explicar o fenômeno observado de forma global, e considerando toda a sua complexidade (YIN, 2001).

O estudo de caso não é uma escolha metodológica, mas uma definição do que vai ser estudado a partir de uma delimitação sobre o que pode ser apreendido com um caso específico. Esse procedimento amplia o entendimento pelo sábio prosseguimento de questões de pesquisa, dando-lhe credibilidade por meio de uma profunda triangulação das descrições e das interpretações, não apenas em uma única etapa, mas continuamente durante todo o período de estudo (STAKE, 2005).

Stake (2005) afirma que o estudo de caso deve proporcionar o entendimento dos seguintes aspectos: 1) a natureza do processo, em particular a sua atividade e funcionamento; 2) seu contexto histórico; 3) seu ambiente físico; 4) outros contextos, como o econômico,

político e legal; 5) outras situações em que o caso pode ser reconhecido; 6) os informantes por meio do quais o caso pode ser conhecido.

Stake (2005) classifica os estudos de caso nos seguintes tipos: intrínseco, instrumental e múltiplo. O primeiro consiste naquele estudo em que o caso interessa pela sua relevância e particularidade, sem pretensão de se generalizar ou comparar com outros casos. O segundo consiste naqueles estudos em que o caso é isolado e investigado em profundidade, porém o pesquisador tem a intenção de compará-lo ou usá-lo como representante de toda uma classe de casos. Finalmente, o tipo múltiplo equivale aos tipos de estudo em que o caso particular é menos relevante, interessando, a esse fim, o estudo em conjunto para identificar um fenômeno ou uma condição de uma coletividade.

A seleção do caso, diante dessas características, em geral, é menos relevante, porque o caso já é dado. Contudo, o estudo de caso do tipo instrumental e múltiplo requer que uma escolha seja feita com base em critérios objetivos e na clara evidência de benefício ao pesquisador, a exemplo da possibilidade de aprender e aprofundar o funcionamento do caso (STAKE, 2005).

Para os casos intrínsecos, mesmo que o caso já esteja dado, existem opções subsequentes a se fazer para observar, por exemplo: escolhas sobre pessoas, lugares, eventos etc. Assim, Stake (2005) afirma que há casos nos casos ou subcasos que contribuem para o entendimento da situação.

Diante desses elementos, constituiu o estudo de caso desta investigação a adesão ao Sistema UAB por uma IFES em um contexto de políticas neoliberais direcionadas à educação e de governo ligado ao movimento de esquerda. Buscou-se, assim, compreender as razões pelas quais uma IFES criou estruturas específicas para o desenvolvimento das atividades acadêmicas do Sistema UAB, bem como analisar supostas implicações ao princípio de autonomia e aos princípios da administração pública.

O caso da adesão ao Sistema UAB poderia ser objeto de estudo em qualquer IFES que houvesse cumprido esse pressuposto. Para este estudo, entretanto, a IFES escolhida foi a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) pelas seguintes razões principais: 1) tratar-se de IFES credenciada para oferta de cursos na modalidade EaD desde 2003, integrada ao Sistema UAB por acasão do primeiro edital de seleção de IES, publicado em 2005, ofertante, em âmbito nacional, de cursos de graduação e pós-graduação de reconhecida

qualidade; e 2) o vínculo profissional desta pesquisadora com a instituição, inclusive no exercício de funções na SEAD, o que favorece a análise pormenorizada do objeto.

Diante dessas características, é possível afirmar que esta investigação adota um estudo de caso do tipo intrínseco, porque explora em profundidade o caso de adesão ao Sistema UAB pela UFRGS. No entanto, pelas características de homogeneidade estrutural das IFES, este caso pode apresentar elementos de um caso instrumental.

Para esta pesquisa, foi necessária a escolha de cursos para a limitação da observação das possíveis mudanças na estrutura da UFRGS em decorrência da adesão ao Sistema UAB, visto que a análise pormenorizada de todos os cursos e suas respectivas unidades tornar-se-ia inviável no tempo desta investigação. Essa escolha se assemelha ao que Stake (2005) denomina de subcaso, entretanto como a análise dos cursos escolhidos encontra limitações de aprofundamento, adotou-se a ilustração.

Sob essa perspectiva, optou-se por mostrar as ocorrências do caso nos cursos de especialização *lato sensu* em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) pelas seguintes razões: 1) diferenciaram-se estruturalmente no âmbito da IFES; 2) constituem programa nacional com adesão a projeto pedagógico e material didático; 3) dispõem das primeiras turmas concluídas e reofertas asseguradas; 4) instituem a modalidade gratuita de ofertas de cursos em nível de especialização *lato sensu*; e 5) apresentam indicadores constitutivos relevantes (quantitativo de alunos, de profissionais e de polos; e dimensão e potencial de alcance da respectiva área de conhecimento).

Diante da escolha da estratégia de pesquisa, é relevante apresentar as técnicas de coleta e de análise de dados, que, nesse caso, foram essencialmente qualitativas. Segundo Merriam (2002), a chave para entender a pesquisa qualitativa repousa na ideia de que o significado é socialmente construído pelos indivíduos em interação com o seu mundo, isto é, a realidade não é fixada, única, acordada, como é tratada pela pesquisa quantitativa. Existem muitas construções e interpretações da realidade que estão em fluxo e que mudam ao longo do tempo. Os pesquisadores qualitativos estão interessados em compreender o que essas interpretações são em um determinado ponto no tempo e em um contexto particular.

Em um estudo qualitativo interpretativo e descritivo, o pesquisador está interessado em compreender e em descobrir um fenômeno, um processo, as perspectivas e as visões de mundo das pessoas envolvidas, ou uma combinação destes. Os dados são coletados por meio

de entrevistas, observações ou análise de documentos (MERRIAM, 2002). Triviños (1987) explica que a pesquisa qualitativa evidencia os resultados por meio de retratos (ou descrições), narrativas, ilustradas com declarações das pessoas para dar o fundamento concreto necessário, fotografias etc., acompanhados de documentos pessoais, fragmentos de entrevistas etc.

Em consonância ao que Merriam (2002) e Triviños (1987) apresentam sobre a pesquisa qualitativa, é possível afirmar que esta investigação foi essencialmente qualitativa, porque se concentrou em uma análise descritiva das transcrições de entrevistas e dos dados secundários para compreender como e porque a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e o princípio da autonomia de uma IFES.

Ainda pode-se dizer que a pesquisa foi do tipo seccional com perspectiva longitudinal (VIEIRA, 2004), visto que buscou caracterizar o Sistema UAB na UFRGS no estado presente, mas resgatando dados específicos da adesão e da sua implementação na universidade, com o intuito de explicar a sua origem, suas relações e suas mudanças.

## 5.2 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Para alcançar os objetivos desta dissertação, foi realizada, primeiramente, a coleta de dados secundários guiada pelos objetivos específicos. Os documentos integram a dimensão formal da estrutura organizacional. Portanto iniciar a análise pelos documentos oficiais, nesta pesquisa, foi fundamental para compreender o passado e a mudança no funcionamento da UFRGS decorrente da sua adaptação ao Sistema UAB, com base no que Gil (2008) afirma: os dados secundários são importantes fontes que permitem o conhecimento do passado e a investigação da mudança sem constrangimento dos atores envolvidos.

A pesquisa documental seguiu ordenadamente os objetivos específicos, culminando em diferentes documentos para cada um deles. Nesta perspectiva, para o primeiro objetivo, foram utilizados os seguintes documentos da UFRGS: Estatuto e Regimento Geral; Relatórios de Gestão da UFRGS desde 2005; Relatórios de Avaliação Institucional de 2008, 2011 e 2012; Resoluções do Conselho Universitário (CONSUN) e do Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE) sobre pessoal, orçamento e funcionamento da pós-graduação *lato sensu*.

Para o segundo objetivo, como se tratava de caracterizar a estrutura e o funcionamento do Sistema UAB, foi necessário organizar os documentos em ordem

cronológica, em uma planilha Excel, para compreender o seu desenvolvimento. Os documentos foram identificados a partir das seguintes categorias: tipo, número, procedência, destinatário, data, assunto, dados adicionais e data da publicação no diário oficial. Foram categorizados ofícios e editais, à época de 2006 e 2007 da SEED, portarias do MEC, da CAPES e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), comunicados, ofícios, editais, atas da CAPES, Estatuto e Regimento da CAPES.

Para os dois objetivos seguintes, identificar e descrever as unidades organizacionais e a respectiva divisão do trabalho, o quadro administrativo e a coordenação, foram explorados os seguintes documentos: Relatórios de Gestão da UFRGS desde 2005, cujo foco foi identificar o período de adesão e a unidade que esteve envolvida; as Resoluções do CONSUN e do CEPE, que tratavam da educação a distância na UFRGS; a lei orçamentária desde o ano de 2000, além de documentos contábeis e de pessoal.

Assim, após identificar que a SEAD foi a unidade envolvida na adesão ao Sistema UAB, investigou-se o site dessa unidade e seu respectivo histórico, de modo a compreender o funcionamento da Secretaria e seu papel ao longo da sua existência. Para apresentar a estrutura organizacional da SEAD, o seu site foi contraposto às informações da vivência da pesquisadora na Universidade e ao vídeo institucional produzido pela TV UFRGS, denominado Conhecendo a UFRGS – SEAD (CONHECENDO... [2010?]).

Para apresentar o quadro administrativo da SEAD, delimitou-se o período compreendido entre os meses de abril de 2013 e abril de 2014 para identificar o número de pessoas que desempenharam atividades na SEAD. Preliminarmente, realizou-se consulta nas seguintes bases de dados: Sistema de Recursos Humanos da UFRGS, para identificar as pessoas vinculadas à folha de pagamento da SEAD; banco de dados da Fundação de Apoio a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (FAURGS), para identificar os convênios referentes ao Sistema UAB coordenados pela SEAD e seus respectivos bolsistas; e Sistema de Gestão de Bolsas (SGB) da CAPES, para identificar bolsistas remunerados diretamente pelo órgão.

Assim, foram identificados na FAURGS quatro convênios com recursos provenientes do Sistema UAB: dois de capacitação de profissionais em EaD; um de desenvolvimento de TIC; um de suporte às ações de EaD (este último é oriundo dos rendimentos financeiros de outro convênio do Sistema UAB). No SGB/CAPES, foram

identificados os seguintes projetos administrados pela SEAD: Formação da Equipe Multidisciplinar; Fomento ao Uso das TIC; Programa Anual de Capacitação Continuada 2010/2011; Programa Anual de Capacitação Continuada 2012; e Porto Alegre – Agronomia – Polo UAB em Porto Alegre.

De posse dos dados, foram cruzados os vínculos às folhas de pagamento da SEAD, dos convênios identificados na FAURGS e de bolsistas do SGB/CAPES, visando assim descrever o quadro administrativo da SEAD.

Para apresentar o quadro administrativo dos cursos, optou-se por consultar os respectivos coordenadores durante as entrevistas, detalhadas à frente.

O orçamento de educação a distância foi consultado na base de dados do site Orçamento Federal (BRASIL, [2014?]) e em documentos contábeis do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), inclusive para apresentar o quadro de recursos recebidos pelo Sistema UAB.

Complementarmente, foram editadas e aplicadas entrevistas semiestruturadas cujos resultados foram subsidiários. As entrevistas foram realizadas com profissionais de proeminência em suas respectivas áreas de atuação na gestão acadêmica e administrativa na UFRGS, selecionados a partir dos dados secundários, que apontaram os temas que deveriam ser aprofundados, a saber: funcionamento do Sistema UAB, percepção da UFRGS sobre a política de expansão de vagas por meio do Sistema UAB, orçamento, pessoal e funcionamento dos cursos *lato sensu*.

Para isso, foram realizadas onze entrevistas de diferentes naturezas para os seguintes atores: Pró-Reitor de Graduação e ex Secretário de Educação a Distância, Pró-Reitor de Pós-Graduação, Secretária de Educação a Distância, Fulano<sup>22</sup>, Pró-Reitor de Planejamento e Administração, Diretor de Planejamento Orçamentário, Coordenadores dos Cursos de Gestão em Saúde, Gestão Pública e Gestão Municipal e dois técnicos-administrativos da Pró-Reitoria de Pós-Graduação. Essas entrevistas foram gravadas e transcritas com o objetivo de facilitar a análise. As questões que compuseram as entrevistas estão disponíveis no Apêndice A.

Na pesquisa qualitativa, a coleta e a análise dos dados estão integradas, visto que a interação pesquisador-informação resulta em uma interpretação preliminar sobre o fenômeno que orienta uma nova coleta, reiteradas e sucessivas vezes. Entretanto, há um momento em que o pesquisador reúne o material transcrito das entrevistas e as informações julgadas

---

<sup>22</sup> A pessoa não autorizou a sua identificação.

relevantes da pesquisa documental para esclarecer o fenômeno em questão, dando início, assim, a fase de triangulação das informações obtidas das várias fontes consultadas.

Segundo Triviños (1987, p. 38), a técnica de triangulação consiste em

[...] abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo. Parte de princípios que sustentam que é impossível conceber a existência isolada de um fenômeno social, sem raízes históricas, sem significados culturais e sem vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social. Tais suportes teóricos, complexos e amplos, não tornam fáceis os estudos qualitativos.

Nesta investigação, preliminarmente, foi adotada a certificação e o cruzamento das fontes e das informações com o objetivo de descobrir possíveis incoerências ou contradições resultantes de dados equivocadamente processados (GIL, 2008). Sucessivamente, foi realizada a triangulação dos dados de modo a constituir o cenário histórico do caso, suas mutações e sua atual configuração nas ilustrações eleitas.

Para Merriam (2002), a análise dos dados consiste na identificação de padrões recorrentes ou de temas comuns, cuja apresentação baseia-se na descrição de resultados discutida com o aporte do referencial teórico do estudo. Essa técnica qualitativa de análise de dados é denominada de análise interpretativa, que consiste na utilização de categorias teóricas para sustentar o que empiricamente é visualizado, orientado o uso dos dados que corroboram a descrição do fenômeno.

Nesta pesquisa, foi empregada a análise interpretativa dos dados tendo como elementos orientadores os objetivos específicos com os seus respectivos pressupostos teóricos. No primeiro objetivo, esteve envolvida a caracterização organizacional das universidades, cujo referencial teórico foi apoiado principalmente em Hardy e Fachin (2000) e em Trigueiro (1999). No segundo, estiveram presentes os pressupostos da teoria da contingência estrutural, estrutura organizacional e do gerencialismo. No terceiro e quarto objetivo, foram utilizados os conceitos de estrutura organizacional e diferenciação estrutural. Nos dois últimos objetivos, estiveram presentes os seguintes conceitos: fatores contingenciais, gerencialismo e características das organizações públicas e das universidades, particularmente a autonomia.

Estas são as questões centrais para responder à pergunta da pesquisa, explicitando, através desses conceitos, o modo pelo qual a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e o princípio da autonomia da UFRGS.

## 6 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE DADOS

Como visto nos procedimentos metodológicos, a apresentação e a análise dos dados seguiu os objetivos específicos desta pesquisa, representadas em cinco seções que compõem este capítulo: descrição da estrutura organizacional da UFRGS e as suas funções, destacado os elementos pertinentes a sua autonomia e sua natureza pública; caracterização da estrutura e do funcionamento do Sistema UAB, priorizando dados relativos à sua criação, mudança e configuração; apresentação da implementação e operacionalização do Sistema UAB na UFRGS, em especial para os cursos no âmbito do PNAP; demonstração dos elementos distintivos entre as atividades demandas pelo Sistema UAB e as tradicionalmente desenvolvidas pela UFRGS, evidenciando as características que contrastam com a natureza pública e autônoma desta Universidade.

### 6.1 A UFRGS: UMA APRESENTAÇÃO ESTRUTURAL

A UFRGS é uma instituição pública de ensino superior, cuja atuação acadêmica é reconhecida nacional e internacionalmente em seus oitenta anos de existência. Na graduação, são mais de 29 mil estudantes em 89 cursos presenciais e em oito cursos a distância (iniciados em 2010 – edição única). Na pós-graduação, são aproximadamente 18 mil alunos em 72 mestrados, 69 doutorados, nove programas de mestrado profissionalizante e 105 especializações em andamento. Esses cursos estão vinculados a um total de 27 unidades de ensino, as quais estão divididas em seis *campi* universitários, quais sejam: Centro, Saúde, Olímpica, Vale da Agronomia, Eldorado do Sul, Imbé, Litoral Norte. Para cumprir seus objetivos, a UFRGS conta com 2.612 docentes vinculados ao ensino superior e 121, ao ensino básico, 2.799 técnico-administrativos e 2.089 funcionários terceirizados<sup>23</sup>.

Na UFRGS, como se pode depreender do seu Estatuto e do seu Regimento Geral (UFRGS, 1995a; UFRGS, 1996), a oferta de cursos de graduação, pós-graduação (*stricto sensu* e *lato sensu*) e extensão constitui uma das principais finalidades, associadamente à produção de conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico (UFRGS, 1995a).

---

<sup>23</sup> Dados relativos ao ano de 2013, obtidos na página da UFRGS: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/ufrgs-em-numeros/ufrgs-em-numeros-2013>>.

Para isso, a Universidade dispõe de docentes, discentes e técnico-administrativos – ali compreendidos como comunidade universitária.

A organização do ensino é autodeterminada pela própria UFRGS como prerrogativa da sua autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. A autonomia didática da UFRGS consiste em: estabelecer a sua política de ensino, de pesquisa e de extensão, indissociáveis no seu âmbito; criar, organizar, modificar e extinguir cursos, programas e quaisquer atividades didático-científicas, observadas as exigências do meio social, econômico, científico e cultural; estabelecer o seu regime didático e escolar, bem como os critérios de seleção, de admissão, de promoção e de habilitação de alunos; e conferir graus, diplomas, títulos e outras distinções universitárias (UFRGS, 1995a).

Por sua vez, a autonomia didático-científica da UFRGS depende de outros processos relacionados com a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial, definida no seu Estatuto, como a faculdade de: aprovar o Estatuto, o Regimento Geral e as suas resoluções normativas; definir, respeitada a legislação específica, normas de seleção, admissão, capacitação, treinamento, avaliação, promoção, licenciamento, substituição, dispensa, exoneração e demissão referentes a pessoal docente e a técnico-administrativo; administrar e dispor de seu patrimônio; aceitar subvenções, doações, legados, e cooperação financeira proveniente de convênio com entidades públicas e privadas, nacionais, estrangeiras e internacionais; elaborar e executar o seu orçamento de receita e despesa; e administrar os rendimentos próprios (UFRGS, 1995a).

Para consecução da sua finalidade e de modo a assegurar essa autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, a estrutura organizacional da UFRGS delineada pelo seu Estatuto (UFRGS, 1995a) fixa as posições e as atribuições: 1) da administração superior; 2) do hospital universitário; 3) das unidades universitárias, compreendendo os institutos centrais e as faculdades ou escolas, com seus órgãos auxiliares; 4) dos institutos especializados; 5) dos centros de estudos interdisciplinares.

A administração superior congrega o Conselho Universitário (CONSUN), o Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE), o Conselho de Curadores (CONCUR) e a Reitoria constituída pelo gabinete do reitor, pelas pró-reitorias, pela procuradoria-geral, pelos órgãos suplementares e pelos órgãos especiais de apoio (UFRGS, 1995a).

Dentro dessa estrutura, no âmbito da administração superior, o CONSUN é o “[...] órgão máximo de função deliberativa, normativa e de planejamento [...]” (UFRGS, 1995, p.

5), integrado por representantes da comunidade universitária e também pela representação das entidades de ex-alunos, de trabalhadores, de ciência e tecnologia, culturais e empresariais. No que concerne à criação de cursos, o CONSUN tem como prerrogativa deliberar – após ouvir o CEPE e as unidades universitárias – sobre as propostas que visem à criação ou à extinção de cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*, exclusivamente. Com relação à expansão de vagas em cursos de graduação cabe a essa instância decisória a homologação das propostas de ampliação, ouvidos o CEPE, as unidades e os demais envolvidos (UFRGS, 1995a).

Por sua vez, o CEPE é o “[...] órgão técnico, com funções deliberativa, normativa e consultiva [...]” (UFRGS, 1995a, p. 6), integrado pelo Plenário e pelas câmaras de graduação, pós-graduação, pesquisa e extensão. Relativamente às propostas de criação, extinção e modificação de cursos, cumpre ao CEPE proceder à análise de mérito por meio das câmaras de competência, submetendo-as à homologação plenária. Por iniciativa da câmara de graduação, ouvidos os conselhos das unidades e a pró-reitoria competente, o CEPE determinará, anualmente, o número de vagas em cada curso de graduação via processo seletivo especial. Também lhe é atribuída a responsabilidade de fixar normas gerais para a organização, o funcionamento e a avaliação de cursos, bem como elaborar procedimentos – submetidos à homologação do CONSUN – que determinem a organização do trabalho docente na instituição (UFRGS, 1995a; UFRGS, 1996).

O ensino é assistido em nível de graduação pela Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) e em nível de pós-graduação pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PROPG). A PROGRAD tem por responsabilidade traçar as diretrizes para desenvolvimento do ensino nesse nível e coordenar as ações dos órgãos executores de cursos. A PROGRAD coordena as Comissões de Graduação (COMGRADs) por meio da determinação de procedimentos a serem adotados nas matrículas e no resguardo dos direitos e deveres discentes, considerada a sua competência na matrícula e na diplomação (UFRGS, 1995a; UFRGS, 2013a).

A PROGRAD também acompanha o desenvolvimento de novos cursos, as alterações curriculares e a expansão de vagas em nível de graduação, instruindo as unidades acadêmicas e os departamentos a respeito da legislação e da viabilidade técnica. Adicionalmente, fixa o calendário acadêmico e mantém atualizadas as informações referentes aos aspectos organizacionais dos cursos de graduação, especialmente o controle do espaço físico (UFRGS, 1995a; UFRGS, 2013a).

À PROPG é atribuída a responsabilidade em formular diagnósticos dos problemas na área da pós-graduação, elaborar as propostas de política de atuação na área, bem como coordenar as atividades dos órgãos responsáveis pela execução dessa política. Em especial, a PROPG acompanha, assessora e credencia todos os cursos de pós-graduação *lato sensu* no âmbito da Universidade. Especificamente para os cursos de pós-graduação *lato sensu*, ilustração deste estudo, a PROPG tem o seguinte papel percebido pelos servidores:

[...] nós temos que verificar se toda a documentação está de acordo com as normas, porque a Pró-Reitoria de Pós-Graduação é responsável pela expedição dos certificados. Então, se ele [curso] não atender todas as normas, não podemos expedir o certificado. Então, essa é a questão principal da intervenção da Pró-Reitoria de Pós-Graduação, porque a Pró-Reitoria, em princípio, não aprova nada em questão dos cursos de pós-graduação *lato sensu*. Ela é uma intermediária. No momento da análise da documentação para ver se atende todas as diretrizes da universidade e dos outros órgãos que regulamentam a pós-graduação *lato sensu* para que o certificado expedido pela Pró-Reitoria, ao final do curso, possa ter a validade que ele deve ter, a validade nacional, que cumpriu as normas, tudo isso. Isso é exigência das normas nacionais e internas da UFRGS (Servidor da PROPG, setor de Especializações).

O ensino como finalidade precípua da UFRGS requer o apoio de outros órgãos da administração superior, aqueles responsáveis pelas atividades de suporte, como contratação e dispensa de pessoal, recursos financeiros, aquisição e manutenção de infraestrutura física. Identifica-se, em especial, relacionadas a essas atividades a Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP) e a Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAN).

As atividades do ensino envolvem uma quantidade considerável de docentes, de técnicos-administrativos e de terceirizados, que se organizam em função da estrutura organizacional da Universidade. A PROGESP juntamente com as comissões permanentes de pessoal docente (CPPD) e de pessoal técnico-administrativo (CPPTA) são os órgãos responsáveis pela elaboração das políticas referentes aos quadros de pessoal da UFRGS (UFRGS, 2013a).

Os docentes são aqueles que integram a Carreira do Magistério do Quadro de Pessoal da Universidade, isto é, habilitados em concurso público de provas e títulos, e os demais professores admitidos na forma da lei específica. Semelhantemente, os técnicos-administrativos são aqueles que integram a Carreira Técnico-Administrativa por meio da habilitação em concurso público de provas ou provas e títulos (UFRGS, 1995a; UFRGS, 1996). Os terceirizados são aqueles contratados indiretamente por meio de uma empresa que presta serviços específicos (UFRGS, 2013a).

O docente que ingressa na UFRGS por meio do concurso público passa por uma avaliação periódica durante os 36 primeiros meses, visando à avaliação da sua aptidão e de sua capacidade para o desempenho do cargo. Esse procedimento é denominado de estágio probatório. Para isso, as atividades desenvolvidas pelos docentes são formalizadas por meio da apresentação de: a) um primeiro plano de trabalho, referente aos 18 meses iniciais; b) um segundo plano de trabalho referente aos 18 meses subsequentes. Ambos os planos são detalhados por semestre, submetidos sucessivamente à apreciação dos departamentos ou dos seus colegiados (UFRGS, 2013a).

Integra o estágio probatório do docente a participação obrigatória no Programa de Atividades de Aperfeiçoamento Pedagógico (PAAP) durante os 12 primeiros meses. Esse Programa é desenvolvido pela PROGRAD, Faculdade de Educação e unidade (s) universitária (s) de origem dos docentes e tem por objetivo a reflexão sobre a prática docente universitária, a análise dessa prática e as contribuições para a reorganização das experiências docentes específicas (UFRGS, 2013a).

O tempo de estágio probatório do docente é contabilizado para a Carreira do Magistério, regulamentada pela Lei n. 12.772/2012 (BRASIL, 2012b). Tal Carreira é organizada em classes A, B, C, D e E e respectivos níveis de vencimento. A classe A engloba 1) Professor Adjunto A, se portador do título de doutor; 2) Professor Assistente A, se portador do título de mestre; ou 3) Professor Auxiliar, se graduado ou portador de título de especialista. As classes B, C, D e E, respectivamente referem-se às denominações de Professor Assistente, de Professor Adjunto, de Professor Associado e de Professor Titular (BRASIL, 2012b).

O desenvolvimento na Carreira de Magistério ocorre por meio de progressão funcional e de promoção. A progressão é o enquadramento do docente no nível de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe, ao passo que a promoção é a passagem do servidor de uma classe para outra subsequente (BRASIL, 2012b).

Embora a Lei n. 12.772/2012 (BRASIL, 2012b) tenha atualizado a carreira, a UFRGS ainda adota os procedimentos de progressão e promoção de seus docentes especificados na Resolução n. 12/95 (UFRGS, 1995b), datada de 1995 e atualizada pela última vez no ano de 2000. A progressão funcional do docente ocorre mediante “[...] avaliação de desempenho acadêmico, por solicitação, devidamente documentada, do docente ao departamento, com interstício mínimo de dois anos de permanência no nível [...]” ou ainda, no caso de progressão

funcional em razão de obtenção de titulação, o docente deve solicitar ao Reitor (UFRGS, 1995b, p. 1).

A classificação do docente nos respectivos níveis da Carreira dá-se por meio de avaliação de desempenho que toma em conta aspectos do trabalho desenvolvido na universidade: a dedicação ao ensino de graduação e pós-graduação, às atividades de extensão e à pesquisa e produção científica. Ao propósito da regulação do processo de desenvolvimento da carreira docente, a Resolução n. 12/95 (UFRGS, 1995b) assinala os seguintes aspectos: 1) a pontuação de cada nível que deve ser alcançada para a percepção da remuneração compatível e para a habilitação ao pleito do nível subsequente da Carreira; e 2) os itens a serem aferidos para pontuação e classificação: quantidade de créditos em disciplina(s) ministrada em curso(s) de graduação e pós-graduação; carga-horária em atividades de extensão; quantidade de orientações de mestrado e doutorado; quantidade de produção científica (autoria de livro e capítulos de livro, publicações de artigos, trabalhos e resumos em revistas e eventos científicos, quantidade de registro de patentes entre outros).

Semelhantemente à Carreira do Magistério, a Carreira Técnico-Administrativa foi implementada no âmbito das IFES por meio da Lei n. 11.091/2005 (BRASIL, 2005c), que estabeleceu os princípios norteadores para progressão funcional. A progressão na carreira passou a dar-se por meio de ações de capacitação e por mérito profissional, dando origem a dois programas gerenciados pela PROGESP: Programa de Capacitação e Aperfeiçoamento e Programa de Avaliação de Desempenho (UFRGS, 2013a).

Além do quadro de pessoal, o ensino da UFRGS envolve vultosos recursos orçamentário-financeiros no seu desenvolvimento, inclusive para remunerar as pessoas investidas em cargo público e para contratar as empresas terceirizadas. Esses recursos são originários, primordialmente, do Tesouro Nacional, por meio da estimativa da receita e da despesa na LOA da União e, secundariamente, da captação de recursos próprios, de convênios, de emendas ao orçamento inicial, apresentadas pela ANDIFES, pelos parlamentares, individualmente, ou pela bancada de parlamentares do Estado (UFRGS, 2013a).

Os recursos orçamentário-financeiros são gerenciados, principalmente, pela PROPLAN cujas principais atribuições são: “[...] coordenar e executar, no âmbito da Universidade, os processos de planejamento, orçamento, sistematização de informações,

racionalização de custos e registros dos atos financeiros, contábeis e patrimoniais” (UFRGS, 2013a, p. 309).

A PROPLAN desenvolve o planejamento de recursos orçamentário-financeiros em consonância com o histórico orçamentário apresentado pelas unidades universitárias, pelas pró-reitorias, pelas várias comissões e conselhos e pela Superintendência de Infraestrutura (SUINFRA). Essa unidade administrativa também desenvolve um papel estratégico no que tange à determinação das prioridades orçamentárias e da captação de recursos para assegurar a sustentabilidade das atividades da Instituição. Consta do Relatório de Avaliação (UFRGS, 2013a, p. 310) que

[...] todas as decisões tomadas em termos de alocação de recursos têm como orientação maior a consolidação de uma Universidade inclusiva e de qualidade, ou seja, o aperfeiçoamento das atividades fins da UFRGS, ensino, pesquisa, extensão e desenvolvimento institucional, bem como o crescimento sustentado da oferta de vagas e de condições de acesso e permanência do aluno na Universidade.

Releva apresentar que os recursos captados por meio de projetos, considerados alento para as restrições orçamentário-financeiras enfrentadas pela Universidade, são alocados conforme a origem do (s) seu (s) respectivo (s) coordenador (es).

[...] através do planejamento e da captação de recursos, busca-se minimizar a restrição orçamentária, **disponibilizando verbas necessárias para o atendimento das demandas que possibilitam o desenvolvimento das atividades fins** da Universidade, ou seja, das áreas de ensino, pesquisa e extensão e desenvolvimento institucional, visando sempre à eficiência e eficácia na utilização dos recursos, bem como para assistência estudantil, priorizando o acesso, a inclusão e a permanência do aluno em sala de aula. (UFRGS, 2013a, p. 309, grifos nossos).

O planejamento orçamentário-financeiro realizado pela PROPLAN inicia com a elaboração do plano de desenvolvimento institucional (PDI), instrumento no qual são estabelecidas as ações prioritárias, o meio para implementá-las e os respectivos recursos necessários para desenvolvê-las. O PDI constitui-se no principal instrumento de planejamento acadêmico e estratégico das instituições de ensino superior e sua existência é requerida pelo Decreto n. 5.773/2006 (BRASIL, 2006e) para fins de credenciamento da instituição para oferta de cursos (UFRGS, 2013b).

Os recursos a serem recebidos pelas unidades universitárias e pela administração superior devem estar coerentes com o que está previamente estabelecido no PDI. A PROPLAN concilia as demandas às contingências orçamentárias, por meio da “[...] priorização das demandas encaminhadas e o montante de recursos disponíveis, seja para atender a *[sic]* despesas de custeio, à aquisição de equipamentos ou à realização de obras”. Ao

longo do período planejado, as ações na UFRGS são acompanhadas por meio de indicadores que fornecem um *feedback* da situação real em relação ao planejado e, ao final, disponibiliza-se a prestação de contas com as ações planejadas e executadas (UFRGS, 2013a, p. 311).

O processo orçamentário-financeiro da UFRGS pode ser sintetizado pela fala do Pró-Reitor de Planejamento e Administração:

[...] o Departamento de Programação Orçamentária, em cima do histórico de que é executado a cada ano e em cima do que se tem de notícia sobre ou notícia não, em cima de decisões, digamos, da alta Administração da UFRGS, de quais são as prioridades dentro de cada um dos setores, porque nós temos um plano, que é um plano de gestão, aí no caso, se identificam ali quais são as principais ações do projeto que vão ser contemplados nesta distribuição interna, mas não é feita uma consulta interna do tipo assim: Ah setor A, quais são as tuas ações de Educação para o exercício que vem, assim ou assado, não. É em cima do histórico incrementado que nós temos aqui de execução mais as ações estratégicas definidas pela alta administração e pelo plano de gestão (Pró-Reitor de Planejamento e Administração).

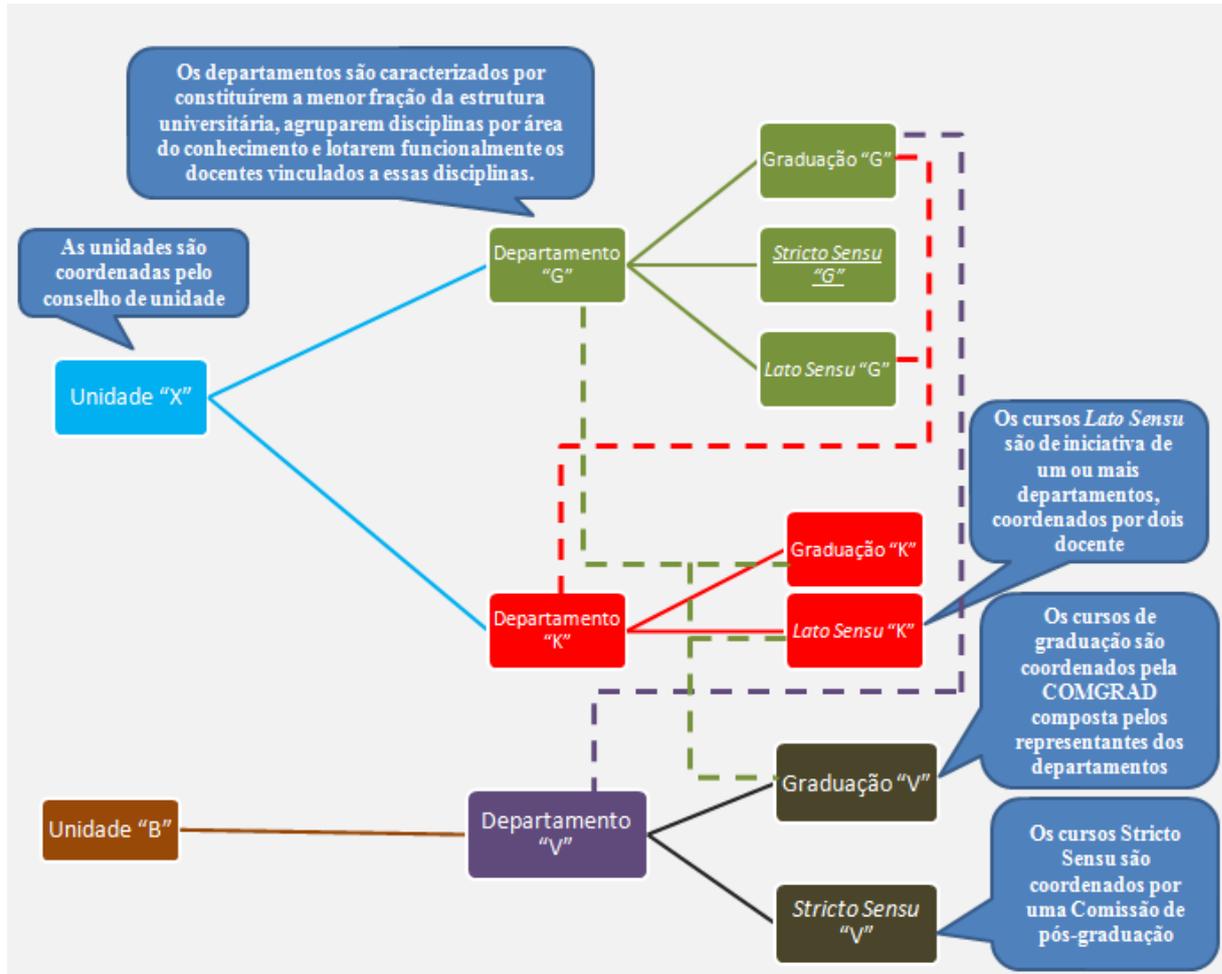
As atividades de suporte se integram ao desenvolvimento do ensino, que acontece basicamente nas unidades universitárias. A oferta de cursos é de responsabilidade das unidades universitárias que são compostas por um conselho de unidade, pela direção, pelos departamentos, pelas COMGRADs, de pós-graduação e pesquisa e de extensão, além dos órgãos auxiliares (UFRGS, 1995a; UFRGS, 1996).

Nas unidades universitárias está a base operacional do ensino em níveis de graduação e pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*. A graduação objetiva a formação específica em nível superior. A pós-graduação *stricto sensu* compreende as atividades de ensino e de pesquisa e objetiva a qualificação para a docência, a pesquisa e o exercício profissional, por meio da interação entre ensino e pesquisa. A pós-graduação *lato sensu* atende à formação especializada demandada pela sociedade (UFRGS, 1995a; UFRGS, 1996).

No âmbito das atividades relativas à oferta de cursos pelas unidades universitárias, têm destaque os departamentos que são caracterizados por constituírem a menor fração da estrutura universitária, agruparem disciplinas por área do conhecimento e lotarem funcionalmente os docentes vinculados a essas disciplinas. Aos departamentos, cabe: elaborar, propor e desenvolver os planos de ensino das respectivas disciplinas, distribuir as tarefas do ensino, pesquisa e extensão entre os docentes e aloca-los nas disciplinas a serem ministradas, estudar e sugerir normas ao conselho da unidade que disciplinem a execução das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão e propor a criação de cursos de pós-graduação *lato sensu* a serem homologados pelo conselho da unidade. (UFRGS, 1995a; UFRGS, 1996).

A Figura 2 elucida as relações de subordinação entre as unidades universitárias, os departamentos e os cursos. Destaca-se que são meramente ilustrativos os quantitativos de departamentos e de cursos.

**Figura 2 – Representação das relações entre unidades universitárias e seus respectivos departamentos e cursos**



Fonte: Elaborado a partir de UFRGS (1995a) e UFRGS (1996)

A graduação é coordenada por uma COMGRAD, composta por representantes dos departamentos aos quais estão vinculadas as disciplinas do currículo, assegurada que a maioria dos membros seja de origem dos departamentos da unidade universitária à qual se vincule o curso. No que diz respeito à oferta de cursos, são atribuições desse órgão: conceber e supervisionar a organização curricular, aprovar os planos de ensino das respectivas disciplinas, manifestar-se sobre os casos de recusa de matrícula ou desligamento de alunos,

elaborar os horários das disciplinas e atuar, em última instância, em caso de recurso interposto a despeito de conceitos atribuídos (UFRGS, 1995a; UFRGS, 1996).

A pós-graduação também é coordenada por uma comissão de pós-graduação vinculada a um conselho de pós-graduação *stricto sensu*. O conselho deve elaborar o regimento do curso e propor, sempre que necessário, as suas atualizações pertinentes ao pleno andamento das atividades acadêmicas, eleger o coordenador do curso e a comissão de pós-graduação e pronunciar-se, sempre que convocado, sobre matéria de interesse da pós-graduação. A comissão, em parceria com o departamento, deve distribuir e avaliar as atividades didáticas do curso. Também estão sob sua responsabilidade a avaliação dos planos de ensino, as alterações de currículo, os projetos de dissertações e teses, os processos de seleção, as transferências, o aproveitamento de créditos em outros cursos e a dispensa de disciplinas para os discentes (UFRGS, 1995a; UFRGS, 1996).

Especificamente para o caso dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, a responsabilidade pela coordenação é de dois docentes, com titulação mínima de mestre do quadro da UFRGS, designados pelo conselho da unidade para exercerem as funções de coordenador e de coordenador substituto.

Os cursos desse nível de ensino são criados por iniciativa do(s) docente(s) de unidade(s) universitária(s), gozando ou não de estímulo da política institucional, por meio da submissão de projeto aos departamentos das respectivas disciplinas. Embora não configure uma obrigação a aprovação do curso pelos departamentos, na prática essa medida encontra respaldo no fato de ser competência do departamento a distribuição das disciplinas e das atividades de ensino, pesquisa e extensão entre os docentes, devendo ser ali deliberada a capacidade e a suficiência técnica para atendimento ao curso. Sucessivamente, a proposta segue à análise do conselho da unidade que analisa a viabilidade técnica, financeira e infraestrutural que assegure o pleno funcionamento operacional do curso.

Releva especificar que a proposta de um novo curso deva conter o detalhamento pertinente aos aspectos pedagógicos (finalidade do curso, área do conhecimento, proposta pedagógica, estrutura curricular, súmulas das atividades de ensino a serem criadas), à composição da coordenação geral, às demandas por infraestrutura e por pessoal. O projeto pedagógico de um novo curso é o documento que orienta as análises das instâncias competentes (UFRGS, 2013a).

Após a tramitação no âmbito da unidade universitária, a proposta de novo curso de pós-graduação *lato sensu* é submetida, inicialmente, à análise preliminar da PROPG e, sucessivamente, à análise da câmara de pós-graduação e à homologação do CEPE, a partir de que as vagas desse novo curso estão aprovadas. Entretanto, uma possível nova oferta desse mesmo curso envolve novamente a tramitação nas instâncias decisórias. Com relação às vagas e às condições de ingresso na pós-graduação *lato sensu*, as coordenações dos cursos desse nível de ensino têm autonomia para determiná-los periodicamente (UFRGS, [2013?]).

Do manual de Pós-Graduação *Lato sensu* 2013/2014 (UFRGS, [2013?], p. 3) constam os requisitos para aprovação de curso desse nível de ensino, a saber:

- a) apresentar corpo docente qualificado com, no mínimo, título de Mestre. Em caráter excepcional, o docente não portador de título de Mestre poderá ser credenciado se sua qualificação for julgada adequada pela Câmara de Pós-Graduação;
- b) possuir corpo docente vinculado ao quadro permanente de docentes da UFRGS. O número de docentes externos à UFRGS não poderá ultrapassar a proporção de 1/3 (um terço) do total de docentes do Curso, bem como o número das aulas por eles ministradas não poderá ser superior a 1/3 (um terço) da carga horária do curso, exceto em casos excepcionais, devidamente justificados. Em caso de cursos interinstitucionais, a proporção de docentes externos à UFRGS poderá ser maior que a citada, desde que justificada no Projeto Acadêmico e aprovada pela Câmara de Pós-Graduação;
- c) observar as Normas contidas na Resolução nº 1/2007 do CNE/MEC, Resolução nº 19/2004 do CEPE/UFRGS, Decisão nº 78/2003 do CONSUN/UFRGS, Estatuto e Regimento da UFRGS e demais normas pertinentes.
- d) o Coordenador e o Coordenador Substituto devem pertencer ao quadro docente da UFRGS, com titulação mínima de Mestre e experiência comprovada na área do Curso. O Coordenador e o Coordenador Substituto são indicados, formalmente, pelo corpo docente do Curso vinculado à UFRGS e designados por Portaria do Diretor da Unidade onde estiverem lotados; [...]

Como é possível depreender dos requisitos para aprovação dos cursos de pós-graduação *lato sensu*, a sua execução pode contar com um terço de professores externos à Instituição, desde que as disciplinas por eles ministradas não ultrapassem um terço da carga horária total do curso (UFRGS, [2013?]). Dentre as regulamentações relacionadas no excerto acima, destaca-se a Decisão n. 78/2003 do CONSUN (UFRGS, 2003), que dispõe das normas para gestão de recursos financeiros vinculados aos cursos de pós-graduação *lato sensu*.

O funcionamento desses cursos depende de recursos financeiros que são provenientes de pagamento de taxas pelos alunos ou por convênios com instituições públicas ou privadas (UFRGS, 2003). Essa prerrogativa de arrecadar recursos particulares para execução dos cursos de pós-graduação *lato sensu* é possível em razão do que proferiu o Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio do Parecer n. 364/2002 (BRASIL, 2002, p. 5-6):

Os cursos de especialização e aperfeiçoamento, ou seja, de pós-graduação *lato sensu*, não se configuram como atividade de ensino regular e, por conseguinte, tem-se por correta a cobrança efetuada pelas universidades públicas pelos instrumentos que, no exercício da sua autonomia constitucional definirão.

Além disso, o referido Parecer agregou como argumento para a devida cobrança o fato dos cursos de pós-graduação *lato sensu* não conferirem grau acadêmico. Ainda salientou, àquela época, a inexistência de hipótese de financiamento pelas agências de fomento para oferta desses cursos de modo gratuito (BRASIL, 2002).

Esse argumento posto pelo Conselho Nacional de Educação tem servido de justificativa para a cobrança de cursos de pós-graduação *lato sensu* na UFRGS, ainda que o Pró-Reitor de Pós-Graduação saliente que um grande número de cursos desse nível na UFRGS é ofertado gratuitamente por meio do apoio de políticas públicas.

O curso de especialização [...] não é um nível de ensino que esteja entre as obrigações da universidade pública; então, ela oferece porque quer e por isso é que houve a possibilidade de cobrança, porque se fosse uma atribuição precípua da universidade, ela não poderia cobrar, se fosse um ensino *stricto sensu*, ela não poderia cobrar; então, ela pode cobrar, porque é uma opção dela em fazer isso (Pró-Reitor de Pós-Graduação).

Os recursos arrecadados pelos cursos de pós-graduação *lato sensu* da UFRGS são destinados ao pagamento das despesas operacionais, à remuneração de pessoal, inclusive de servidores e à manutenção e ao desenvolvimento institucional. Para execução financeira dos recursos arrecadados por meio de pagamento de taxas ou convênios com entidades públicas e privadas, a UFRGS pode fazer uso da prerrogativa de contratar uma fundação de apoio, nos termos da Lei n. 8.958 (BRASIL, 1994), a qual habilita a fundação a conceder bolsas de ensino, de pesquisa e de extensão aos servidores públicos da UFRGS por tempo determinado. O Pró-Reitor de Pós-Graduação evidencia na sua fala os procedimentos e as finalidades que envolvem a arrecadação de recursos por meio dos cursos de pós-graduação *lato sensu*:

[...] a universidade [...] só liberou os seus docentes [...] para propor cursos de especialização, quando ela regulamentou isso aí lá na década de 2000, início de 2000. Ela estabeleceu alguns pré-requisitos, cada vez que vier um curso que arrecade, ele vai ter que contribuir com 10% para a universidade e 10% para a unidade. [...]. E na universidade, neste caso, quem carrega isto aí é a PROPG, que recebe 10% desse valor que é depositado na FAURGS ou nas outras fundações e é repassado para a universidade e nós gerimos esse recurso. Qual é a vantagem que a universidade tem neste recurso? Nós usamos todo o nosso recurso para bolsas, que são colocadas, essas bolsas, nas unidades e nos programas de pós-graduação. Então, assim, nós temos em torno de 150 bolsas que são dadas só com esses recursos. Essas bolsas ajudam as unidades acadêmicas, cada unidade recebe duas bolsas para atuar nas áreas que a unidade considerar importante, dentro das suas secretarias, dentro das bibliotecas [...] e também cada programa de pós-graduação recebe duas bolsas para atuar nas suas secretarias. Então, é um número bastante importante de ajuda que

se dá para o funcionamento da própria universidade. Há uns três ou quatro anos houve inclusive um investimento da PROPG no sentido de enviar alunos e professores para o exterior, em missões. [...] E esses recursos são acompanhados, tem uma comissão de acompanhamento que é eleita todo o ano para acompanhar o uso desses recursos (Pró-Reitor de Pós-Graduação).

Da exposição de dados feita até aqui, pode se verificar do processo de ensino e das atribuições das unidades organizacionais, a UFRGS organiza-se basicamente em instâncias colegiadas que propiciam a decisão coletiva e coordenam ações para realizar, principalmente, o ensino, a pesquisa e a extensão. Embora na UFRGS existam instâncias colegiadas de decisões, o percurso para concretização do seu processo finalístico de ensino é altamente formalizado e de elevado grau de padronização. Constitui a estrutura da UFRGS um sistema normativo que disciplina as atribuições das unidades organizacionais, os limites de autoridade das unidades universitárias e da administração superior e de atuação individual dos seus membros, as formas e os meios de ingresso de alunos e de contratação, de alocação e de progressão de pessoal.

Os docentes lotados em seus departamentos são os responsáveis por dar início a propostas de atividade de ensino, visto que nessa instância acontece a distribuição da carga de trabalho entre os profissionais. Os docentes estão representados de modo direto ou indireto em todas as instâncias colegiadas da universidade, razão pela qual se pode afirmar que o relativo grau de poder decorre da base operacional da instituição.

Na UFRGS, o poder está diluído ao longo das unidades acadêmicas – que reúnem especialistas por áreas de saber – e das várias instâncias colegiadas, configurando um tipo de estrutura horizontalizada para os processos acadêmicos. As comissões que coordenam os cursos, por sua vez, integram as várias áreas de saber divididas entre os departamentos. Paralelamente, para os processos administrativos há uma forte tendência à verticalização, com a clara definição de autoridade e subordinação, a exemplo da hierarquia da reitoria, com seus órgãos descentralizados – pró-reitorias – e suas respectivas escalas de autoridade.

Com relação às decisões que envolvem os recursos orçamentário-financeiros, cabe retomar Trigueiro (1999, p. 34) quando afirmou que as decisões que envolvem programação orçamentária e alocação interna de recursos, em geral, são centralizadas em poucos técnicos e dirigentes. Na UFRGS, como evidencia o excerto do Relatório de Avaliação (UFRGS, 2013a) e a fala do Pró-Reitor de Planejamento e Administração, as decisões referentes à programação e à informação orçamentário-financeira também são centralizadas na PROPLAN e na alta administração.

A UFRGS, conforme haviam concluído Hardy e Fachin (2000) em seu estudo, reúne características da anarquia organizada, em especial por apresentar uma estrutura com comissões e conselhos que formam uma trajetória ambígua e conflituosa de decisões, ainda que a composição dessas instâncias colegiadas seja pela maioria dos pares. Embora o estudo de Hardy e Fachin (2000) adote tipologias para caracterizar as universidades, os próprios autores argumentam da existência de características de outras tipologias naquela considerada predominante. Assim, pode-se afirmar que a UFRGS também apresenta traços da burocracia profissional, em especial pelo alto grau de formalização, hierarquia de procedimentos e entre as instâncias colegiadas e a padronização em especialidades na base operacional da organização.

A UFRGS como instituição social de natureza pública tem como função legitimada a produção e a socialização de “conhecimento filosófico, científico, artístico e tecnológico integrados no ensino, na pesquisa e na extensão” (UFRGS, 1995a, p. 01), como tal, constitui-se como

[...] expressão da sociedade democrática e pluricultural, inspirada nos ideais de liberdade, de respeito pela diferença e de solidariedade, constituindo-se em instância necessária de consciência crítica, na qual a coletividade possa repensar suas formas de vida e suas Organizações Sociais, econômicas e políticas (UFRGS, 2013b, p. 28).

A função para a qual é legitimada, associadamente à sua natureza pública, confere à UFRGS a prerrogativa de ser uma instituição autônoma que integra o Estado brasileiro com a responsabilidade de garantir, com a devida isonomia, o direito constitucional à educação (superior). A esse intento, a UFRGS se organiza com a intenção de minimizar a pressão promovida pela tentativa do prevailecimento de influências específicas, oriundas de interesses de determinados segmentos sociais mais empoderados, orientando suas ações ao atendimento do interesse público e à perseguição do bem comum.

E é por essa razão que se pode afirmar que a UFRGS incorpora elementos de natureza política, como a participação da sociedade e de seus membros nos processos decisórios, o espaço para o legítimo exercício da influência da sociedade organizada nas atividades de ensino, pesquisa e extensão e a garantia da transparência nas ações estratégicas e operacionais.

Cabe destacar que o fato das decisões estarem no âmbito da Universidade abre o espaço para as pressões da sociedade e da comunidade universitária, ainda que certas práticas

administrativas confrontem essa perspectiva, a exemplo da centralização das decisões que envolvem o orçamento da Universidade.

Dos documentos analisados e das entrevistas é possível depreender que a UFRGS já incorporou nas suas normativas elementos que guardam relação com as mudanças promovidas pelas políticas e processos, que conforme salientou Chauí (1999), buscam tornar as IFES mais flexíveis e operacionais. Tais elementos são: cursos de pós-graduação *lato sensu* ausentes de gratuidade; habilitação para captação de recursos financeiros, diante da insuficiência de recursos orçamentário-financeiros aportados na lei orçamentária anual para as atividades principais; habilitação para contratação de fundações de apoio como medida de flexibilidade aos processos administrativos; terceirização de pessoal, contratação de professores temporários e contratação de professores de modo autônomo para os cursos de pós-graduação *lato sensu*.

## 6.2 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA UAB

O Sistema UAB foi oficializado em 2006, por meio do Decreto n. 5.800/2006, com a finalidade de desenvolver a modalidade de educação a distância para expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País (BRASIL, 2006a). Consta desse ato legal que os objetivos do Sistema são: 1) oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; 2) oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; 3) oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; 4) ampliar o acesso à educação superior pública; 5) reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País; 6) estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e 7) fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2006a, p. 4).

Para consecução dos seus objetivos, o Sistema UAB foi organizado a partir do ideal de formação em rede, em que as entidades públicas assumiriam as seguintes funções: 1) MEC, a de planejamento, fomento e avaliação; 2) as IES, de desenvolvimento das ofertas dos

programas e cursos de ensino superior; e 3) os estados e municípios disponibilizando os polos de apoio presencial.

O Sistema UAB iniciou suas atividades diretamente vinculado à SEED, criada desde 1996, no âmbito do MEC para coordenar as ações na área de EaD, dentre quais: Programa TV Escola, PROINFO, Proformação, Pró-Licenciatura (COSTA; PIMENTEL, 2009). A responsabilidade pela coordenação desse Sistema esteve vinculada à SEED/MEC até o ano de 2009, quando foi transferida para a CAPES, por meio da edição da Portaria MEC n. 318/2009 (BRASIL, 2009b). A transferência à CAPES respaldou-se na alteração das competências dessa Fundação promovidas pela Lei n. 11.502/2007 (BRASIL, 2007a, p. 5), que a incumbiu da formulação de políticas e do desenvolvimento de “[...] atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País”.

Por conta dessa modificação legal e estrutural da CAPES, autores como Dourado (2008) e Gatti, Barretto e André (2011) a denominaram de “Nova CAPES” para identificar as então novas atribuições da sua estrutura organizacional. Com vistas ao exercício dessas novas atribuições foram criados o “Conselho Técnico Científico da Educação Básica (CTC/EB)”, a “Diretoria de Educação à *[sic]* Distância (DED)” e a “Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB)” (CAPES, 2008, p. 14).

O CTC/EB é o órgão colegiado da CAPES composto pelo seu presidente, pelos secretários de educação básica, de educação superior, de educação profissional e tecnológica, de articulação com os sistemas de ensino e de educação continuada, alfabetização, diversidade e inclusão do MEC, pelos diretores de educação básica presencial, de educação a distância, de avaliação e de relações internacionais da CAPES e por 20 membros de reconhecida reputação acadêmica em educação básica. A esse conselho são atribuídas as seguintes responsabilidades:

I – assistir à Diretoria-Executiva na elaboração das políticas e diretrizes específicas de atuação da CAPES no tocante à formação inicial e continuada de profissionais do magistério da educação básica e à construção de um sistema nacional de formação de professores; II – assistir as Diretorias de Formação de Professores da Educação Básica e de Educação a Distância no que diz respeito à consolidação do regime de colaboração entre todos os níveis de governo; III – discutir diretrizes de longo prazo para a formação inicial e continuada dos professores da educação básica; IV – fixar parâmetros para avaliação da demanda por professores da educação básica, inclusive para subsidiar a instalação de polos de apoio presencial; V – acompanhar a avaliação dos cursos de formação inicial do professores nos processos conduzidos pelo INEP; VI – colaborar na elaboração de propostas relativas à formação inicial e continuada de professores da educação básica, para subsidiar e consolidar o PNE; VII – opinar sobre a programação anual da CAPES, na área específica de formação de

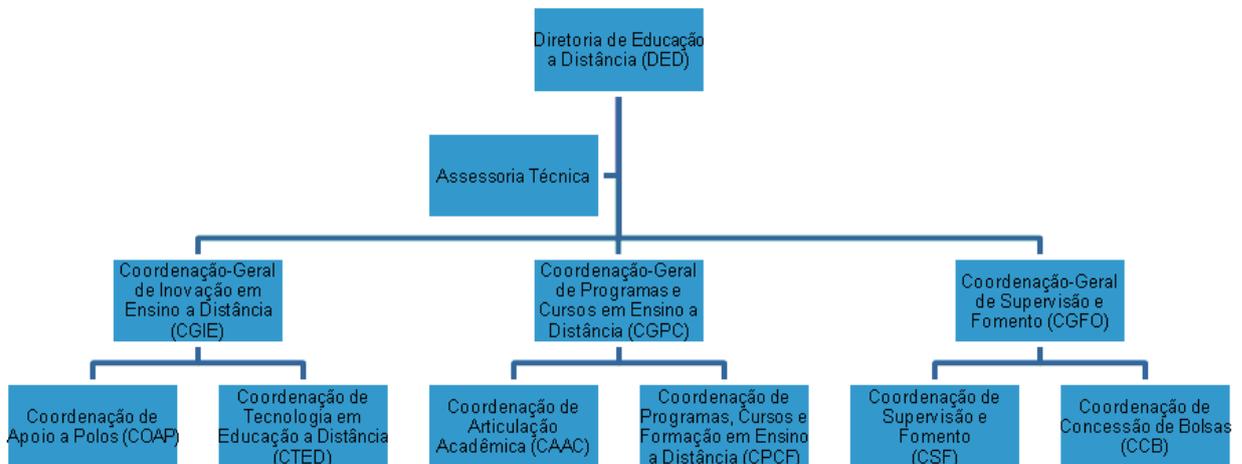
professores e valorização da educação básica; VIII – opinar sobre critérios e procedimentos para fomento a estudos e pesquisas relativos à orientação de políticas de formação e conteúdo curriculares dos cursos de formação de professores da educação básica; IX – estabelecer parâmetros para avaliação dos programas de fomento da CAPES; X - propor a realização de estudos e programas para o aprimoramento das atividades da CAPES na sua área de atuação; XI – opinar sobre assuntos que lhe sejam submetidos pelo Presidente da CAPES; e XII – eleger seu representante no Conselho Superior (BRASIL, 2012a, p. 29).

O CTC/EB constitui-se em uma importante instância de decisão e de articulação política para novas ações envolvendo a formação inicial e continuada de profissionais de educação básica, em especial por reunir diversos segmentos organizacionais de reconhecida atuação nessa área.

A DED tornou-se a diretoria responsável pelo Sistema UAB. Ainda que a transferência formal da operacionalização do Sistema UAB à CAPES tenha acontecido somente no ano de 2009, destaca-se que desde 2008 a CAPES, por meio da DED, colaborava com a SEED na gestão e na articulação desse Sistema. A DED promovia ações de indução e de fomento à realização de cursos superiores na modalidade a distância no âmbito da formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica e dos gestores da área da administração pública, bem como desenvolvia a avaliação dessas ações, conforme disposto no Regimento Interno (CAPES, 2008).

Do Regimento Interno da CAPES (CAPES, 2008), também é possível deduzir que a estrutura da CAPES voltada ao Sistema UAB compreendia àquela época além da DED, as suas Coordenações-Gerais de Infraestrutura de Polos e Núcleos, de Articulação Acadêmica, de Supervisão e Fomento e de Política de Tecnologia de Informação, que foram modificadas por conta da publicação do Estatuto da CAPES (BRASIL, 2012a). Desde então, a DED é constituída por três coordenações, a saber: “Coordenação-Geral de Inovação em Ensino a Distância”, “Coordenação-Geral de Programas e Cursos em Ensino a Distância” e “Coordenação-Geral de Supervisão e Fomento” (BRASIL, 2012a, p. 31). A Figura 3 apresenta o seu atual organograma.

**Figura 3 – Organograma da DED**



Fonte: Ferreira (2013c, p. 5)

Essas coordenações continuam a desenvolver as ações previstas no Regimento Interno da CAPES de 2008 (CAPES, 2008), tendo como principais atividades relativas ao Sistema UAB: (1) seleção de propostas de integração de IFES, cursos e polos de apoio presencial; (2) articulação e supervisão da oferta de cursos; (3) monitoramento de polos de apoio presencial; (4) fomento (custeio, capital e bolsas) e avaliação e fiscalização do cumprimento dos objetos dos projetos, programas e cursos.

A DED ainda é assessorada pelo Fórum Nacional de Coordenadores e Coordenadores Adjuntos do Sistema UAB – composto pelos coordenadores e coordenadores adjuntos UAB das IES integrantes – e pelos Fóruns Regionais de Coordenadores do Sistema UAB – composto pelos coordenadores de polo de apoio presencial da região e pelos coordenadores e coordenadores adjuntos das IES que ofertam cursos na região. Esses fóruns têm como responsabilidade

[...] apoiar a [...] DED na formulação de diretrizes, na definição de parâmetros e critérios técnicos e pedagógicos que norteiem as ações do Sistema UAB relacionados à infraestrutura de pólos, oferta de cursos em pólos de apoio presencial, seleção e capacitação de tutores, dentre outros. (CAPES, 2010a, p. 16)

Cada um desses fóruns é realizado uma vez ao ano com a participação da DED, sendo que o Fórum Regional ocorre em data prévia à data do Fórum Nacional. Nessa ocasião seus respectivos membros elegem os seus presidentes e vice-presidentes que passam a desenvolver atividades de interesse público, portanto sem incorrer em pagamento adicional. Paralelamente,

os membros dos fóruns dispõem de um espaço virtual para discussões pertinentes ao Sistema UAB, conhecido como Ambiente Virtual de Trabalho da UAB (ATUAB).

O Fórum de Coordenadores e Coordenadores Adjuntos do Sistema UAB tem sido recorrentemente instância consultiva da agenda estratégica do Sistema UAB, como se pode observar dos documentos oficiais (CAPES, 2011; CAPES, 2012b). Entretanto, a natureza consultiva do Fórum, por assim o ser, não assegura o pleno atendimento dos pleitos cuja deliberação final compete à DED.

Adicionalmente aos fóruns Nacional e Regional, há os fóruns de áreas, a saber: matemática, física, biologia, química, letras, pedagogia, filosofia, história, geografia, artes, informática, teatro, música, educação física, sociologia, administração e especializações (CAPES, 2010c). Cabe a esses fóruns apoiar e subsidiar a DED no que compete a oferta e desenvolvimento dos cursos nas IES integrantes do Sistema UAB. Os fóruns de áreas são compostos pelos coordenadores de cursos das respectivas áreas e, analogamente aos fóruns Nacional e Regional, os seus membros reúnem-se uma vez ao ano com a participação da DED, quando elegem o seu presidente e seu vice-presidente sem direito a remuneração adicional. Os membros dos fóruns de áreas também mantêm discussões permanentes pelo ATUAB.

Especificamente para apoiar na formulação das diretrizes estratégicas do desenvolvimento do Sistema UAB, foi criado por meio da Portaria n. 75/2010 o Grupo Assessor (CAPES, 2010b). Os membros que compõem esse Grupo são: a) presidente da CAPES na condição de presidente do Grupo; b) diretor da DED; c) um representante da SEED; d) dois coordenadores UAB – escolhidos a partir de uma lista sêxtupla recebida do Fórum Nacional de Coordenadores e Coordenadores Adjuntos do Sistema UAB; e) um representante de coordenador de polo de apoio presencial – escolhido pela DED; f) quatro profissionais de reconhecida qualificação no meio acadêmico e científico em educação a distância.

Costa e Duran (2012) apresentam os fóruns como uma estrutura colegiada que busca representar e conciliar o conjunto de interesses emanados dos vários níveis envolvidos no Sistema UAB.

**Figura 4 – Estrutura colegiada do Sistema UAB**



Fonte: Costa e Duran (2012, p. 294)

Essa estrutura na CAPES voltada ao Sistema UAB tem como principal responsabilidade a indução e o fomento aos cursos superiores na modalidade a distância. Para isso, adota a promulgação de editais ou de chamadas públicas, doravante editais, em que estabelece as condições de participação e os critérios de seleção de IES e de polos de apoio presencial, em consonância ao que determina o artigo 5º do Decreto n. 5.800/2006 (BRASIL, 2006a):

A articulação entre os cursos e programas de educação superior a distância e os pólos de apoio presencial será realizada mediante edital publicado pelo Ministério da Educação, que disporá sobre os requisitos, as condições de participação e os critérios de seleção para o Sistema UAB (BRASIL, 2006a, art. 5º).

As IES, os cursos e os polos precipuamente integrados ao Sistema UAB o foram na forma de dois editais: Edital n. 1, de 16 de dezembro de 2005 (BRASIL, 2005a, p. 39), conhecido como Edital UAB 1 e Edital de seleção n. 1/2006 (BRASIL, 2006b, p. 24), conhecido como Edital UAB 2<sup>24</sup>. Esses editais marcaram o início das atividades do Sistema UAB e resultaram no seguinte quadro de adesão:

<sup>24</sup> O primeiro edital selecionou propostas de cursos, apresentados, exclusivamente, por universidades federais e centros federais de educação tecnológica, credenciados para oferta de educação a distância, individuais ou organizados coletivamente em consórcios e de implantação de polos de apoio presencial, apresentadas por estados e municípios. Embora do Edital n. 1, de 16 de dezembro de 2005, não fique explícito quais as naturezas jurídicas das instituições de ensino estavam habilitadas a comporem os consórcios, presumi-se que estavam habilitadas a participarem dos consórcios as instituições de ensino de diferentes naturezas jurídicas, visto que o edital preconizava a “[...] identificação das instituições consorciadas e correspondente personalidade jurídica” (BRASIL, 2005a, p. 40).

O Segundo edital diferenciou-se do primeiro por permitir a apresentação de propostas das instituições públicas de ensino superior das esferas municipal e estadual.

**Quadro 3 – Resultado dos editais UAB 1 e UAB 2**

Edital	Chamada	IES			Polos Publicados
		Federais	Estaduais	IFs	
Edital 1/2005	UAB1	39	0	10	291
Edital 1/2006	UAB2	35	18	9	271
<b>Total</b>		<b>74</b>	<b>18</b>	<b>19</b>	<b>562</b>

Fonte: Elaborado a partir de Costa ([20?]); BRASIL (2006c); BRASIL (2008)

Com a mudança na estrutura organizacional da CAPES promovida pela edição da Lei n. 11.502/2007 (BRASIL, 2007a), a DED passou a ser a responsável pela formulação dos editais do Sistema UAB, de cuja análise foi possível classificá-los em três grupos: 1) articulação de ofertas de cursos; 2) infraestrutura física e tecnológica; e 3) capacitação de pessoal para EaD.

Desde 2008, a DED publicou oito editais especificamente para articular ofertas de cursos de IES integrantes do Sistema UAB, cinco dos quais voltados para recepção de propostas de cursos de iniciativa exclusiva da IES e outros três destinados ao acolhimento de propostas de adesão de cursos constituídos de projetos políticos-pedagógicos padrão<sup>25</sup>. Ainda nesse período foram publicados três editais voltados à recepção de propostas de constituição ou ampliação/aprimoramento da infraestrutura física e tecnológica das IES e outros três editais destinados ao fomento de propostas de capacitação e formação continuada dos profissionais para EaD nas IES<sup>26</sup>.

É possível verificar que os editais do Sistema UAB publicados desde 2008 incorporam demandas estratégicas do Governo Federal (áreas do conhecimento, público-alvo, regiões geográficas prioritárias, quantitativo de vagas, etc.) que são garantidas mediante o oferecimento de contrapartidas financeiras para as IES suportarem as despesas relativas à(ao) 1) aquisição de bibliografias e de equipamentos; 2) capacitação de pessoal; 3) desenvolvimento de TIC; 4) oferta dos cursos; e 5) gestão da EaD.

O fomento à aquisição de bibliografias e de equipamentos e ao desenvolvimento das TIC envolve a apresentação por parte das IES de um projeto especificando o objetivo, as

<sup>25</sup> É usual facultar às IFES realizar ajustes nos projetos políticos-pedagógicos e produzir complementação de material didático, com o fomento da CAPES.

<sup>26</sup> Embora haja registros para três editais de capacitação, essa ação tem sido induzida e fomentada desde 2007.

descrições das metas (produtos a serem adquiridos, serviços a serem realizados), a finalidade, valores e orçamentos. Os itens financiáveis são detalhados a cada edital e consistem basicamente: 1) custeio: materiais de consumo, diárias, passagens e pagamento de serviços de terceiros (pessoa física, incluindo obrigações tributárias ou jurídicas) para a produção técnica de materiais didáticos, editoração gráfica, correção e diagramação; 2) bolsas de estudo e pesquisa; e 3) material permanente: aquisição de mobiliário, equipamento, bibliografia e softwares.

Os editais de fomento à aquisição de bibliografias e de equipamentos e ao desenvolvimento das TIC informam a dotação orçamentária disponível para cada ação, mas não pormenorizam as diretrizes e os critérios técnicos pelos quais o montante de recursos orçamentário-financeiros é distribuído entre as IES.

O fomento à capacitação e formação continuada de pessoal para EaD nas IES, que também é organizado por editais, adota critérios e diretrizes de fomento próprios, integrantes a cada um dos respectivos editais e cujo teor muito se aproxima aos parâmetros relativos à oferta de cursos. Os itens financiáveis dessa ação compreendem: coordenação do Programa Anual de Capacitação Continuada (PACC) (bolsas), apoio acadêmico (pessoa física e obrigações tributárias e contributivas), equipe multidisciplinar (bolsas ou pessoa física e obrigações tributárias e contributivas ou pessoa jurídica), seleção de tutores (diárias, adicional de embarque e desembarque, aluguel de veículo, combustível, passagens, seguro e pedágio), encontros pedagógicos (diárias, adicional de embarque e desembarque, passagens e seguro), custeio do curso (material de expediente e reprografia), produção e reprodução de material didático (material de expediente, impressão do material didático, reprodução de mídias e produção de videoaula), produção e revisão de material didático (bolsas ou pessoa física e respectivos encargos trabalhistas para conteudista e revisor), atualização de material didático (bolsas ou pessoa física e respectivos encargos trabalhistas para conteudistas) e oferta do curso (bolsas para professor pesquisador e tutor).

O fomento das ações do Sistema UAB apresenta-se como o principal tema de debate entre o Fórum Nacional de Coordenadores e Coordenadores Adjuntos do Sistema UAB e a DED. Desde 2011, esses órgãos empenhavam-se na construção de diretrizes e critérios técnicos que assegurassem a equanimidade e transparência do montante de recursos a serem conferidos às IES ofertantes de cursos do Sistema UAB. Desse modo, o fomento para as despesas relativas à gestão da EaD para a oferta de cursos foi estruturado e padronizado em

um documento que ficou reconhecido como “Parâmetros do Fomento do Sistema UAB”, divulgado pela CAPES por meio do Ofício-Circular n. 29/2012 – DED/CAPES, de 10 de dezembro de 2012 (CAPES, 2012a).

A seção relativa à gestão da EaD daquele documento prevê financiamento para as ações de acompanhamento de polos e cursos, para apoio acadêmico aos cursos, equipe multidisciplinar e coordenações. Assim, os itens financiáveis são: 1) diárias de pessoal civil; 2) passagens; 3) material de consumo; 4) serviços de terceiros – pessoa física; 5) serviços de terceiros pessoa jurídica; e 6) bolsas de estudo e pesquisa nos termos da Lei n. 11.273/2006 (BRASIL, 2006d). Nesse grupo, as variáveis envolvidas nos critérios técnicos e nas diretrizes dos parâmetros de fomento são: distância dos polos, quantitativo de cursos, de alunos matriculados, de ofertas de um determinado curso e de polos, tempo das atividades, nível de curso (graduação, especialização, extensão) (CAPES, 2012b).

O Quadro 4 apresenta uma síntese dos parâmetros para cálculo dos montantes dos recursos a serem repassados às IES para sustentarem as despesas de gestão da EaD:

**Quadro 4 – Itens financiáveis para gestão da EaD**

Ações	Itens financiáveis	Variáveis envolvidas	Limitações
<b>Acompanhamento de polos e cursos</b>	Diárias, adicional de embarque e desembarque, passagens, combustível, seguro.	Quantitativo de polos; distância média entre polos.	Duas visitas por polo para duas pessoas.
<b>Apoio acadêmico</b>	Pessoa física e obrigações tributárias.	Quantitativo de alunos matriculados; quantitativo de cursos.	Mínimo três e máximo cinco profissionais.
<b>Equipe multidisciplinar</b>	Pessoa física, obrigações tributárias ou pessoa jurídica ou bolsas pelo SGB.	Nível do curso (graduação, especialização e extensão); quantitativo de cursos; quantitativo de ofertas; tempo.	Mínimo quatro pessoas.
<b>Coordenações</b>	Bolsas SGB para coordenador UAB, coordenador adjunto UAB, coordenador de curso, coordenador de tutoria.	Tempo.	Mínimo quatro meses antes nas atividades dos cursos e máximo quatro meses depois.

Fonte: Elaborado a partir de CAPES (2012b)

A seção relativa à oferta dos cursos do documento “Parâmetros de Fomento do Sistema UAB” (CAPES, 2012b) prevê financiamento para as ações de encontros pedagógicos, produção e reprodução de material didático, produção/revisão de material didático, oferta do

curso, estágio supervisionado, orientação de trabalho de conclusão de curso. Assim, os itens financiáveis são: 1) diárias de pessoal civil; 2) passagens; 3) material de consumo; 4) serviços de terceiros – pessoa física; 5) serviços de terceiros pessoa jurídica; e 6) bolsas de estudo e pesquisa nos termos da Lei n.º 11.273/2006 (BRASIL, 2006d). Nesse grupo, as variáveis envolvidas nos critérios técnicos e nas diretrizes dos parâmetros de fomento são: nível do curso, quantitativo de polos, disciplinas, encontros pedagógicos, alunos matriculados e equipe envolvida, distância dos polos, carga horária das disciplinas ou do curso (CAPES, 2012b).

O Quadro 5 apresenta uma síntese dos parâmetros para cálculo dos montantes dos recursos a serem repassados às IES para sustentarem as ofertas dos cursos:

**Quadro 5 – Itens financiáveis para oferta do curso**

<b>Ações</b>	<b>Itens financiáveis</b>	<b>Variáveis envolvidas</b>	<b>Limitações</b>
<b>Encontros pedagógicos</b>	Diárias, adicional de embarque e desembarque, aluguel de veículo, combustível, passagens, seguro, postagem, material de expediente, reprografia.	Nível do curso; quantitativo de polos; distância dos polos; quantitativo de disciplinas; quantitativo de encontros; quantitativo de alunos matriculados.	Máximo quatro encontros por semestre, por disciplina, por polo.
<b>Produção e reprodução de material didático</b>	Material de expediente, impressão de material didático, reprodução de mídias, produção de videoaula.	Quantitativo de alunos matriculados; quantitativo de disciplinas, quantitativo de equipe envolvida.	-
<b>Produção/revisão de material didático</b>	Bolsas ou pessoa física e obrigações tributárias para conteudista e revisão do material didático.	Carga horária das disciplinas.	No caso de reoferta, uma cota de bolsa por disciplina.
<b>Oferta do curso</b>	Bolsas para professor pesquisador e tutor.	Carga horária das disciplinas; quantitativo de alunos; nível de do curso.	-
<b>Estágio supervisionado</b>	Bolsas para coordenador de estágio supervisionado, professor supervisor de estágio supervisionado, professor conteudista de estágio supervisionado e tutor.	Quantitativo de alunos matriculados; tempo; carga horária; nível do curso.	Coordenador de estágio: 18 cotas de bolsas para licenciatura ou 12 cotas de bolsas para bacharelado.
<b>Orientação do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)</b>	Bolsas para coordenador de TCC, professor orientador de TCC e tutor de TCC.	Quantitativo de alunos matriculados;	Coordenador de TCC: máximo uma bolsa por mês durante 6 meses.

Fonte: Elaborado a partir de CAPES (2012b)

Um dos pilares da EaD é a aprendizagem mediada pelas TIC desenvolvida na interação entre estudantes e professores; tal interação demanda um quadro de pessoal para desempenhar as atividades relativas à EaD. Constituem esse quadro de pessoal: coordenador UAB, coordenador adjunto UAB, coordenador de polo, coordenador de curso, coordenador de

tutoria, professor pesquisador e tutor, remunerados por bolsas de estudo e pesquisa, cujos requisitos e atribuições estão previstos na Resolução FNDE n. 26/2009 (BRASIL, 2009a).

Os parâmetros de fomento do Sistema UAB garantem a remuneração de um coordenador UAB, um coordenador adjunto UAB, um coordenador de curso<sup>27</sup> e um coordenador de tutoria pelo período em que vigerem as respectivas ações de oferta de cursos ou programas. O coordenador de polo, por sua vez, é selecionado pelas IES que ofertam cursos no polo a partir de uma lista tríplice indicada pelo município (CAPES, 2012b).

Relativamente à docência, a matriz de fomento prevê a remuneração de professores pesquisadores (níveis I e II<sup>28</sup>) vinculados a disciplinas, percebendo uma bolsa a cada 15 horas de aula, independentemente da quantidade de alunos matriculados. Distinguem-se nesse campo, ainda, as atividades de estágio supervisionado e orientação de TCC, remunerando-se as funções de coordenação, produção de material didático e orientação discente, proporcionalmente à duração das atividades e à quantidade de alunos (CAPES, 2012b).

Convém ressaltar, ainda com base nos parâmetros de fomento, que a bolsa de professor pesquisador remunera outras atribuições: 1) produção e atualização de material didático (remuneradas, respectivamente, à proporção de uma bolsa a cada 15 horas aula e a carga horária da disciplina); 2) trabalho multidisciplinar (de caráter transversal ao conjunto dos cursos, remunerado proporcionalmente ao nível dos cursos e à natureza das ofertas – oferta/reoferta; e de revisão de conteúdo e linguística, remunerados à proporção de seis bolsas por curso, por semestre); e 3) coordenação de capacitação (CAPES, 2012b).

A tutoria desempenha papel fundamental na EaD, visto que favorece ativamente a mediação pedagógica, facilitando a comunicação entre professores e os estudantes. O fomento do Sistema UAB para cursos de graduação e especialização *lato sensu* faculta às IES a opção por um de dois modelos preponderantes de tutoria: ênfase no modelo online ou no presencial. No primeiro caso, a predominância é pelo tutor a distância, remunerando-se uma bolsa a cada conjunto de 15 alunos por cada 30 horas de aula de disciplinas. Já no segundo caso, às IES que preferem um modelo mais presencial, faculta-se a remuneração de um tutor fixo por polo a cada conjunto de 25 alunos, além da concessão de mais uma bolsa a cada conjunto de 25 alunos, ambos recebendo por 12 meses (CAPES, 2012b).

---

<sup>27</sup> À figura de coordenador de curso, faculta-se remuneração aditiva quatro meses antes e quatro meses depois do início e do término, respectivamente, do curso a título de preparação e conclusão das respectivas atividades acadêmicas e pedagógicas.

<sup>28</sup> Os níveis variam conforme a experiência no magistério no ensino superior e a titulação/vinculação em pós-graduação *stricto sensu*.

O fomento relativo à gestão da EaD e à oferta de cursos ocorre anualmente, portanto, na hipótese de haver redução dos alunos matriculados, o fomento é compatibilizado às quantidades atualizadas de discentes em curso, guardadas as proporcionalidades iniciais. A ação de compatibilização entre os quantitativos de discentes matriculados e o fomento é de responsabilidade da DED com base nos dados sobre as ofertas de cursos lançados pelas IES no Sistema de Gestão da UAB (SisUAB)<sup>29</sup>.

A seleção dos profissionais para desempenhar as atividades do Sistema UAB é de responsabilidade das IES, considerando que a Resolução FNDE n. 26/2009 (BRASIL, 2009a) abre precedente para que as funções de coordenador UAB, coordenador adjunto UAB, coordenador de curso, coordenador de tutoria, professor pesquisador I e II e tutor sejam realizadas por membros externos à instituição, cumpridos os requisitos de experiência em docência ou vínculo com programa de pós-graduação. No caso específico do coordenador UAB, a DED expediu o ofício circular n. 04/2014 (CAPES, 2014) aos reitores das universidades determinando que os coordenadores UAB fossem docentes efetivos das IES.

Embora em seu início o Sistema UAB tenha proporcionado vagas efetivas de docentes e de técnico-administrativos para as IES, ao logo das suas atividades as bolsas tornaram-se o principal mecanismo de provimento de pessoal, particularmente para a função de tutoria, cujas atribuições não estão previstas na Carreira do Magistério, regulamentada pela Lei n. 12.772/2012 (BRASIL, 2012b).

Nos editais e nos parâmetros de fomento, fica estabelecido que os recursos orçamentário-financeiros são transferidos às IES para sustentar as suas despesas, exceto a concessão de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Sistema UAB que tem gestão direta da DED, por meio do SGB, não obstante o envolvimento das IES nas etapas de cadastramento de bolsistas e indicação de pagamento para envio à homologação da DED.

Nos termos da Portaria Interministerial<sup>30</sup> n. 507 (BRASIL, 2011a), a transferência de recursos orçamentário-financeiros para as IES dar-se-á por duas formas: convênio – transferência voluntária entre instituições federais e instituições de organização administrativa estadual ou municipal ou ainda entidade sem fins lucrativos; e termo de cooperação – descentralização orçamentária entre instituições de organização administrativa federal. Esses

---

<sup>29</sup> O SisUAB foi desenvolvido com o objetivo de fornecer dados sobre as ofertas dos cursos para gerenciamento da DED.

<sup>30</sup> Ministério de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda e Controladoria-Geral da União.

instrumentos definem, *a priori*, os objetivos (objeto), as responsabilidades das partes, o cronograma, os dados de identificação das partes e o plano de aplicação financeiro detalhado.

A fim de assegurar a implantação, o desenvolvimento e a manutenção dos cursos do Sistema UAB, a DED incentivou a criação dos núcleos de educação a distância nas IES e a designação de interlocutores exclusivos por ela financiados (coordenador UAB e coordenador adjunto UAB) visando ao estabelecimento de canais de comunicação.

Cada IES, por meio do seu reitor, indica dois representantes para a função de coordenador UAB e coordenador UAB adjunto que respondem pela IES junto à DED. A coordenação UAB da IES congrega as atividades relativas ao estabelecimento de diretrizes e orientações pertinentes aos cursos e também à coordenação dos recursos orçamentário-financeiros para manutenção dos quadros de pessoal e das atividades operacionais relativas aos cursos da instituição (BRASIL, 2009a).

Os coordenadores UAB das IES são responsáveis pelos recursos orçamentário-financeiros aportados pela CAPES; portanto, são eles que discutem e negociam as planilhas orçamentárias de suas IES, bem como prestar contas dos montantes recebidos. Também cabe ao coordenador a homologação das bolsas a serem pagas mensalmente aos profissionais que desempenham atividades no Sistema UAB.

Cabe destacar que, uma vez recebido o recurso pela IES, os coordenadores UAB têm autonomia para decidir como é feita a sua distribuição e o seu gerenciamento, inclusive podendo recorrer ao compartilhamento dessa responsabilidade com os coordenadores de curso.

Os recursos aportados pela CAPES são para as IES desenvolverem a gestão acadêmico-administrativa, cuja responsabilidade envolve a certificação dos alunos, a constituição da equipe de docentes para organizar o material didático e ministrar as aulas, a disponibilização dos recursos tecnológicos (internet, aparelhos de videoconferências, computadores) para aulas, bem como, em alguns casos, a formulação do projeto pedagógico do curso.

Dados mais recentes<sup>31</sup> dão conta que o Sistema UAB apresenta o seguinte quadro de ofertas:

---

<sup>31</sup> Dados apresentados no X Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância de 2013 em Belém do Pará.

**Quadro 6 – Quantidade de IES, cursos e alunos matriculados e concluintes no sistema UAB (junho/2013)**

Nível do Curso	IES	Cursos	Matriculados		Concluintes
			QTDE	%	
Aperfeiçoamento	48	183	14.435	5,8	22.550
Bacharelado	56	92	31.952	12,9	2.819
Especialização	76	301	61.361	24,7	28.966
Extensão	30	64	5.704	2,3	2.356
Mestrado Profissional	59	1	5.058	2,0	241
Formação pedagógica	5	10	553	0,2	89
Licenciatura	77	301	121.730	49,0	13.038
Sequencial	2	2	926	0,4	258
Tecnólogo	13	14	6.841	2,8	1.376
Totais	103	968	248.560	100,0	71.693

Fonte: Ferreira (2013b)

Observa-se o grande quantitativo de alunos em vários níveis de cursos ofertados pelas IES no âmbito do Sistema UAB, mediante o fomento da DED/CAPES.

Cabe destacar que em certos cursos, as diretrizes da DED não se limitam aos aspectos do fomento, incluindo, também, programas de ensino a serem ministrados nas IES, ainda que previamente exista um intenso debate entre coordenadores UAB, comunidade universitária e DED, a exemplo do que acontece no Programa Nacional de Administração Pública (PNAP), apresentado como ilustração neste estudo.

As características constitutivas do PNAP – projeto político-pedagógico único, material didático de produção centralizada e a busca por um modelo unificado – inaugurou um cenário de otimização de recursos para os cursos do Sistema UAB, aproximando-se da concepção de educação a distância fundada no que Moran (2010) chama de gestão compartilhada e integrada, cujo objetivo é repensar os modelos de gestão das instituições de ensino superior, visando à otimização de recursos, à melhoria da qualidade e ao atingimento de maior número de alunos. Conforme defende Pimentel e Mill (2010, p. 133-134), as IES devem sair do modelo individual de gestão.

Em nome da autonomia, cada uma faz seu projeto pedagógico, sua construção de material, a gestão individual dos cursos. [...] em EaD a escala é fundamental; a integração também. Esse é o grande obstáculo para termos um avanço efetivo na gestão da EaD pública: superar a desconfiança dos outros e agir de forma mais coordenada. [...] podemos aperfeiçoar o modelo de gestão integrada escolhendo uma equipe de coordenação pedagógica e executiva que tenha competência e seja respeitada, e com poder delegado pelos Conselhos de Reitores e outros órgãos semelhantes para fazer a gestão efetiva, pedagógica, tecnológica e financeira, visando otimizar os recursos, melhorar os modelos, avaliar melhor todo o processo. Avançaríamos muito mais rapidamente e com custos menores por aluno.

A criação do PNAP foi justificada como um curso que garantiria a economicidade ao erário mediante o aproveitamento maximizado e racional dos recursos financeiros, humanos e técnicos disponíveis, além do que, promoveria um alto quantitativo de alunos matriculados. Como se pode verificar, esse pressuposto de otimização de recursos tem fundamento no princípio da eficiência inserido na CF/88 após a proposta de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995).

A demanda crescente por vagas no ensino superior, as limitações de recursos financeiros e o discurso de eficiência inerente à EaD formataram um ambiente político-institucional que forçou a adaptação da estrutura do MEC à demanda por expansão de vagas, efetivada por meio da modalidade a distância. O Sistema UAB foi, assim, criado para promover o fomento às IES públicas para o desenvolvimento das atividades de ensino com o uso do aparato tecnológico.

Tendo por base o que Amaral (2008) apresenta sobre o aporte de recursos orçamentário-financeiros ao ensino superior, pode-se afirmar que para fomentar o Sistema UAB foi utilizado o financiamento por contrato, visto que o edital é o principal mecanismo de coordenação, cujos termos são pactuados em instrumentos jurídicos de natureza contratual, nomeadamente o termo de cooperação ou o convênio.

A adoção da contratualização como resposta à necessidade de expansão de vagas no ensino superior provocou sucessivas mudanças estruturais no âmbito do Sistema de Ensino Superior, inicialmente no âmbito do próprio MEC, com a criação do Sistema UAB vinculado à SEED e, sucessivamente com a constituição da DED na CAPES e as respectivas unidades de EaD nas IES e, posteriormente, a extinção daquela Secretaria.

A estrutura organizacional do Sistema UAB apresenta um alto grau de centralização na DED/CAPES, visto que o poder de decisão está significativamente naquela parte da organização. Além disso, é possível destacar que a DED/CAPES é a responsável por orientar as ações no sentido de concretizar a missão do Sistema UAB, razão pela qual é possível afirmar que desempenha uma função gerencial. Mintzberg (2012) explica que são prerrogativas da função gerencial a alocação de recursos, a resolução de conflitos, as decisões importantes, o monitoramento do desempenho e o desenvolvimento de acordos.

Pode-se dizer, assim, que o papel da DED/CAPES, pujante na configuração estrutural do Sistema UAB, foi legitimado pelo contrato. A DED/CAPES conduziu o processo de

formalização do Sistema, com o desenvolvimento de regras e procedimentos claros à padronização dos processos, fornecendo, assim, as condições para que a supervisão direta ampliasse a sua amplitude de controle (MINTZBERG, 2012). Como exemplo de padronização dos processos, evidenciam-se o contrato, que estipula cronogramas, áreas do conhecimento prioritárias, modelos pedagógicos de cursos etc., e os parâmetros de fomento, que especificam os cargos e as suas respectivas posições hierárquicas, atribuições, remunerações e formas de contratação.

Cabe ainda afirmar que a divisão ocasionada pelo contrato inerente ao Sistema UAB promove anomalias no processo regular de disponibilização dos serviços de uma IFES, que dentre as prerrogativas possui a iniciativa de conceber os seus serviços e suas prioridades, o custeio próprio proveniente dos impostos para a sua finalidade, o desenvolvimento do serviço com o seu quadro de pessoal e seus recursos materiais e, por fim, a realização da prestação de contas diretamente aos órgãos de controle e à sociedade.

Contudo, a inserção de uma instituição pública que assume a condição gerencial – como é o caso da CAPES – pode comprometer o desenvolvimento do serviço público na medida em que as ações passam a se sujeitar à sua estrutura burocrática. Essa instituição gerente passa a delimitar e interferir no desenvolvimento do serviço, chegando ao limite de comprometê-los ou até interrompê-los arbitrariamente, a exemplo do que foi noticiado em Rondônia:

Após mais de dois anos de paralisação, os cursos da Universidade Aberta do Brasil (UAB), coordenados no estado pela Universidade Federal de Rondônia, deve retomar suas atividades em outubro, de acordo com a instituição, em anúncio feito após reunião no polo de Ariquemes, RO. [...] A paralisação dos cursos ocorreu em junho de 2011, segundo Vasco devido a falta de prestação de contas da instituição à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), órgão vinculado ao Ministério da Educação (MEC) (MARTINS, L., 2013).

Releva apresentar, que a CAPES não desenvolveu a tradição em cursos de ensino superior em nível de graduação, visto que, ao longo da sua história, concentrou a sua atuação no processo de organização da pós-graduação nas universidades do País. Historicamente, a comunidade universitária reconheceu e legitimou as metodologias de estímulo e de avaliação de cursos de pós-graduação *stricto sensu*, desenvolvidas pela CAPES, visto que se via ativamente participando da construção dos parâmetros, por meio do trabalho conjunto em comissões *ad hoc* e em comitês científicos (MARTINS, C., 2003).

A lógica de supervisão empregada pela CAPES no desenvolvimento do Sistema UAB, que tem por critério as diferentes dimensões constitutivas do serviço a ser prestado, demanda da IES a compatibilização de suas unidades organizacionais voltadas à prestação do serviço. Assim, tendo em vista os seus instrumentos de coordenação, melhor compreender o funcionamento do Sistema UAB nas IES em relação às suas atividades análogas de oferta de cursos é relevante para responder a questão desta pesquisa: de que modo a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e o princípio da autonomia de uma IFES?

### 6.3 EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NA UFRGS

A trajetória da educação a distância na UFRGS remonta às décadas de 1970 e 1980 e, mais efetivamente, à década de 1990, quando docentes interessados e envolvidos em pesquisas sobre TIC aplicadas à educação propuseram a realização periódica de um “Fórum EAD”. Embora não haja informações em documentos sobre a origem da ideia de realização desse Fórum na UFRGS, no cenário nacional havia um movimento oriundo do BRASILED<sup>32</sup> que sugeria o desenvolvimento de seminários temáticos sobre EaD nas IFES (BATISTA, 2002). Na opinião de Batista (2002, p. 8), essa ação consistia na busca de “[...] linhas de convergência para definição de estratégia de implantação do ensino a distância nessas entidades [instituições públicas de ensino superior]”.

Em sintonia com o movimento nacional, a UFRGS começou a debater a EaD em 1998 por meio das realizações dos Fóruns EaD que, àquela época, foram considerados exitosos, em especial pelo envolvimento de grande número de membros da comunidade universitária. A representatividade conquistada no Fórum EaD fez com que a Reitoria da UFRGS realizasse ações concretas de estímulo à pesquisa e ao uso de TIC nas atividades pedagógicas do ensino superior, resultando na decisão em aplicar os recursos financeiros arrecadados com as ofertas de cursos de pós-graduação *lato sensu* no fomento ao desenvolvimento de materiais didáticos para EaD (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, [201-]b).

Diante dessa decisão, no ano de 2000, a PROPG, em articulação com a PROGRAD, publicou o primeiro edital que teve por objetivo conceder apoio financeiro aos núcleos de

---

<sup>32</sup> Consórcio Interuniversitário de Educação Continuada e a Distância – BRASILEAD, projeto formulado no Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, em 1993 (BATISTA, 2002, p. 1).

pesquisa e de desenvolvimento de TIC (UFRGS, [2001?]); os editais, desde então, são adotados como estratégia para fomentar e consolidar o ensino a distância na UFRGS.

Ainda nesse período, no âmbito do Fórum EaD, foi constituído um grupo de trabalho para analisar aspectos políticos e tecnológicos pertinentes ao desenvolvimento da EaD na UFRGS. Após estudos mais aprofundados, o grupo sugeriu à administração superior a criação de um órgão ligado a Reitoria, que teria, entre outras atribuições, a responsabilidade pela articulação de ações de EaD. Desse modo, em 2002 foi criada a Secretaria de Educação a Distância (SEAD), por meio da Portaria n.º 2975 (UFRGS, 2002).

A criação de órgãos administrativos e acadêmicos na estrutura da UFRGS, como é o caso da SEAD, é prerrogativa da sua autonomia regida pelo seu Estatuto e pelo seu Regimento Geral. A SEAD foi criada como órgão integrante da Reitoria com *status* de pró-reitoria e, como tal, assumiu a função de coordenação de atividades pertinentes à educação a distância, transversalmente aos níveis de graduação, de pós-graduação e de extensão. Pode-se afirmar que a decisão de criar a SEAD foi uma iniciativa autônoma da Universidade, em resposta às mobilizações e pressões por ações concretas de estímulo à EaD por parte da comunidade universitária interessada.

A SEAD passou a ser o órgão de referência em EaD na UFRGS com a missão de

[...] promover institucionalmente o desenvolvimento e a implementação de atividades de educação a distância, bem como o aperfeiçoamento pedagógico através da utilização das novas tecnologias de informação e comunicação no ensino. (UFRGS, [2003?], p. 55).

Dentre os principais objetivos dessa Secretaria, destacam-se: 1) promover a articulação das unidades universitárias e dos centros de estudos interdisciplinares para execução de projetos que envolvam a educação a distância; 2) propor e executar a política de EaD em sintonia com as diretrizes da administração superior; e 3) articular relações interinstitucionais e de representar a UFRGS junto a outras instituições (UFRGS, 2010).

Segundo o Secretário de Educação a Distância no ano de 2010,

A Secretaria de Educação a Distância foi criada para dar uma institucionalização para as ações de educação a distância da UFRGS. [...]. Se viu que era necessário que as ações de educação a distância tivessem um tratamento institucional para que elas não virassem ilhas isoladas dentro da Universidade e se pudesse realmente ter uma ação concreta que envolvesse toda a instituição (CONHECENDO... [2010?]).

Por ocasião da sua criação, a SEAD assumiu a coordenação dos editais de fomento à EaD e da realização mensal do Fórum EAD na UFRGS. Além disso, essa Secretaria também foi incumbida da responsabilidade pelo processo de credenciamento da UFRGS junto ao

MEC para oferta de cursos EaD e pelo cadastramento interno de atividades de educação a distância. Ademais, passou a desenvolver sucessivamente ações que buscavam a convergência entre o ensino presencial e o a distância, a exemplo do fomento às disciplinas de EaD em cursos presenciais e do Salão de EaD<sup>33</sup>.

Com a publicação dos editais de fomento à EaD, surgiu a necessidade de oferecer formação inicial e continuada para os profissionais da UFRGS envolvidos nos projetos contemplados, visto que o uso das TIC no ensino superior requeria certas habilidades que ainda não estavam amplamente desenvolvidas pela comunidade universitária. Assim, a capacitação de pessoal para a EaD passou a ser uma das ações prioritárias da SEAD.

A década de 2000 foi marcada por um contexto político e tecnológico em que se passou a vislumbrar a educação a distância como uma potencial ferramenta para a expansão do ensino superior, capaz de tornar factível o atingimento da meta do PNE de ofertar educação superior para, pelo menos, 30% da população da faixa etária de 18 a 24 anos no decênio 2000-2010 (BRASIL, 2001). Tendo como horizonte as metas de expansão de matrículas no ensino superior, várias ações no âmbito do Governo Federal foram empreendidas com o objetivo de potencializar a oferta de cursos a distância pelas universidades públicas, em especial para a formação de professores de educação básica, responsáveis, também, pelo atendimento de metas relacionadas à educação básica.

A meta do PNE em relação ao resto do mundo não é nada ambiciosa. Em relação ao que nós fizemos nos últimos dez anos, ela é muito ambiciosa. E aí vem uma questão que, embora tenha umas coisas meio distorcidas lá no PNE, porque tem alguns preconceitos com educação a distância, tem algo que mais ou menos se sabe: **não tem como atingir essa meta sem usar muito a educação a distância**. E aí parte do princípio também que a educação a distância vai possibilitar eu ter uma taxa de alunos por professor muito maior do que a educação presencial (EAD:... 2013, grifos nossos).

Em sintonia ao que determinava o PNE, esteve o movimento das universidades, por meio da UNIREDE, que pressionava o MEC a estimular as ações de educação a distância para expansão e interiorização do ensino superior. As pautas desse movimento adquiriram relativo grau de importância no cenário eleitoral, integrando uma das propostas de governo que veio a

---

<sup>33</sup> Até o ano de 2009, este evento ocorria sob o título de Salão de EaD – paralelamente ao Salão de Graduação. Desde então, denomina-se Salão de Ensino UFRGS, uma atividade acadêmica cultural que tem por propósito discutir e divulgar as atividades de ensino da UFRGS, promovendo o compartilhamento de experiências e a produção de conhecimentos na área, contando com a participação de professores, alunos, tutores e monitores a distância e demais integrantes da comunidade acadêmica da UFRGS (SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, [201-]b).

ser eleito para o executivo federal no período de 2002 a 2006 (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, [2001?]).

Assim, a SEED/MEC publicou, no ano de 2004, a Chamada Pública 01/2004, marcando o início do Programa Pró-Licenciatura, cujo objetivo foi selecionar cursos de licenciatura a distância em Pedagogia, Física, Química, Matemática e Biologia a serem ofertados aos professores em exercício nos sistemas públicos de ensino que não dispunham de habilitação legal (licenciatura) para o exercício da função. Um dos critérios para submissão de propostas ao edital era que as universidades públicas se organizassem em consórcios para a execução de projeto único que pudesse ser compartilhado com as várias instituições participantes (CARVALHO, 2006).

Em 2005, a SEED/MEC realizou a segunda chamada para os cursos de licenciatura a distância, que ficou conhecida como Pró-Licenciatura fase II, cujos critérios e procedimentos para proposição foram estabelecidos na Resolução FNDE n. 34, de 9 de agosto de 2005 (CARVALHO, 2006). Dentre os critérios de seleção, destaca-se a ausência da obrigação de constituir consórcios, no entanto havia a orientação à racionalização em números de projetos político-pedagógicos, visto que seria aprovado apenas um curso em uma determinada área de conhecimento na mesma área geográfica de abrangência.

Cabe destacar que o Programa Pró-Licenciatura admitia proposição de cursos pelas IES públicas, comunitárias e confessionais. Diante desse fato, é possível afirmar que as IES públicas foram submetidas aos mesmos critérios de seleção de IES privadas para recebimento de recursos financeiros.

As ações do Governo Federal de estímulo a EaD vieram ao encontro dos interesses de docentes da UFRGS que, convencidos da potencialidade das TIC aplicadas ao ensino, não dispunham de recursos físicos e financeiros para fomentar a implementar os projetos derivados de suas pesquisas. Nesse contexto, os editais do MEC apresentaram-se como meio de viabilização das atividades de educação a distância da UFRGS, conforme consta no Relatório Avaliação Institucional Permanente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: 2006-2008 (UFRGS, 2010, p. 143):

A política da Instituição para esta área [graduação a distância] consiste, da mesma forma que para a modalidade presencial, na expansão com preservação da qualidade. **A estratégia principal baseia-se na inserção nos programas governamentais para a obtenção de recursos que permitam tal expansão (grifos nossos).**

A partir de 2004, consta do Relatório de Gestão 2004 (UFRGS, [2005?]), a participação da UFRGS na Chamada Pública 01/2004 do Programa Pró-Licenciatura, por meio da coordenação da SEAD. Àquela época, para atender os critérios do edital, a UFRGS se associou à REDiSUL – consórcio formado por 18 instituições públicas de ensino superior da região sul –, o que possibilitou a sua seleção para recebimento de recursos orçamentário-financeiros para elaboração do material didático na área de Pedagogia Anos Iniciais, Matemática, Física e Pedagogia Especial (de uso das IES consorciadas) e para execução do curso de licenciatura a distância de Pedagogia – Anos iniciais do ensino fundamental (UFRGS, [2005?]).

Para o segundo edital do Programa Pró-Licenciatura, a UFRGS submeteu propostas em consórcio com a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS), o então Centro Federal de Educação Tecnológica de Pelotas (CEFET/RS), a Universidade Federal do Rio Grande (FURG), a Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e a Universidade de Caxias do Sul (UCS), que juntos constituíram a Rede Gaúcha de Ensino Superior a Distância (REGESD) (UFRGS, [2005?]). A REGESD teve aprovado seis cursos de licenciatura, a saber: Artes Visuais, Ciências Biológicas, Letras Inglês, Matemática, Letras Espanhol e Geografia, tendo a UFRGS ofertado os quatro primeiros (UFRGS, 2010).

Os cursos de graduação ofertados no âmbito do Programa Pró-Licenciatura I e II implicaram um volume significativo de recursos orçamentário-financeiros para aquisição de equipamentos tecnológicos e para execução dos cursos, cuja administração foi realizada pela SEAD. Como o recurso foi repassado à UFRGS por meio da descentralização de crédito orçamentário para uma finalidade específica e com prazo de execução definido, foi possível realizar o convênio com a FAURGS que possuía prerrogativa para a contratação de pessoas em regime CLT (secretaria dos cursos, controle contábil-financeiro, implementação e homologação de bolsas), sob o argumento da transitoriedade do trabalho dos cursos de graduação do Pró-Licenciatura.

Ainda em 2005, a UFRGS, por meio da coordenação da Escola de Administração e da assessoria da SEAD, aderiu ao curso Piloto de Administração que fora oferecido pela UFRGS, no período de 2006 a 2010, para 651 alunos, dos quais 350 foram selecionados a partir da demanda exclusiva do Banco do Brasil e 301, da demanda social. Os estudantes estavam distribuídos entre 14 turmas localizadas em dez polos em municípios do Rio Grande

do Sul: Bagé, Caxias do Sul, Ijuí, Lageado, Osório, Passo Fundo, Pelotas, Porto Alegre, Santa Maria e São Leopoldo (RHODEN, 2007). A experiência do curso Piloto de Administração foi qualificada como muito positiva:

O Piloto de Administração de Empresa [...] foi além da expectativa, além do sentido que os alunos se formaram com nível de conhecimento, eu poderia dizer com tranquilidade, acima da média dos alunos do curso presencial. Talvez por ser piloto, todos nós estávamos muito preocupados que eles não aprendessem adequadamente, então o nível de exigência subiu por um receio de falta de aprendizado por não estar presencial, este é um lado. Por outro também teve uma seleção natural muito grande, como muitas pessoas que entraram com a expectativa de um curso que eles achavam que era fácil, foram saindo, porque viram que não era simplesmente participar do chat, que havia prova presencial, trabalho de grupo, que nós fazíamos um pouco mais de encontros no Piloto que a média nacional, bem mais, a cada três semanas nós tínhamos um encontro presencial, com provas e dinâmicas de grupos. Então, o resultado disso foi um grupo extremamente satisfeito. Eu acho que em termos de retorno para mim [...] foi um dos melhores retornos que eu já tive, dos alunos agradecerem a oportunidade e transformar a vida, você ver as oportunidades que eles não julgavam que teriam na vida, porque a faixa etária era bem mais alta, e eles tiveram, e o agradecimento que ficaram com a Universidade (Fulano<sup>34</sup>).

Com a seleção das propostas da UFRGS nos editais do MEC de indução à oferta de cursos na modalidade a distância, notadamente dos Programas Pró-Licenciatura e Piloto de Administração, a SEAD passou a desenvolver as seguintes funções:

[...] ela articula esses processos de educação a distância; cursos de extensão, cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu*, que são oferecidos. A gente ajuda na montagem dos projetos, ajuda na interação com as pró-reitorias responsáveis pelas diferentes áreas, porque se o curso é de extensão, ele é tratado pela Pró-Reitoria de Extensão, se ele é de graduação, é a Pró-Reitoria de Graduação. E a SEAD faz esse meio de campo, um pouco para ajudar a instituição a entender a educação a distância e a evitar que a educação a distância se torne algo pulverizado, sem respaldo institucional (CONHECENDO... [2010?]).

Vale dizer que a SEAD não tem o papel de ofertar cursos a distância, ela define políticas e articula ações de EAD com as diversas unidades de ensino. Então, nós apoiamos e articulamos ações de EAD dentro da Universidade e também junto com o Ministério da Educação, com as Secretarias do MEC e CAPES/UAB (CONHECENDO... [2010?]).

A submissão de projetos políticos-pedagógicos aos editais do MEC levou a SEAD a disponibilizar o serviço de assessoria para planejamento e montagem de novos cursos, com o objetivo de assessorar proponentes e pleiteadores de curso EaD em relação ao uso pedagógico das TIC, em atenção aos Referenciais de Qualidade para a Educação a Distância (BRASIL, 2007b), à legislação vigente e à sustentabilidade financeira do projeto. Essa consultoria visava agilizar a tramitação e aprovação dos projetos políticos-pedagógicos nas instâncias colegiadas

---

<sup>34</sup> Esta pessoa não autorizou a sua identificação.

de competência na UFRGS, assegurando a qualificação da modalidade EaD, além favorecer o atendimento dos critérios de seleção e, conseqüentemente, a respectiva aprovação junto ao órgão de fomento (UFRGS, 2013a).

Os cursos a distância na UFRGS, portanto, são iniciativas das unidades universitárias, as quais contam com a assessoria da SEAD relativamente aos aspectos acadêmico-pedagógicos da educação a distância e de tramitação nas instâncias decisórias da Universidade e externas.

Com a ampliação da demanda pela oferta de cursos e atividades acadêmicas a distância na UFRGS, foi editada, por iniciativa da SEAD, a Resolução CEPE n. 10, de 8 de março de 2006, que instituiu “[...] normas para regulamentação das ações de educação a distância, no âmbito da UFRGS” (UFRGS, 2006a, p. 1).

Ainda em âmbito institucional, a UFRGS flexibilizou a norma, até então vigente, que determinava que todos os cursos de graduação aprovados deveriam ter oferta permanente, por meio da promulgação do Programa Especial de Graduação (PEG), regulamentado pela Resolução CEPE n. 37, de 6 de setembro de 2006 (UFRGS, 2006b). Essa medida viabilizou, entre outras ações, a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância que não possuíam caráter permanente, seja por serem emergenciais, seja por visarem ao atendimento de demanda estratégica e temporalmente limitada.

Com um cenário institucional favorável à oferta de cursos a distância e diante da publicação dos editais “UAB 1” e “UAB 2”, que deram início à implantação do Sistema UAB no âmbito nacional, a UFRGS também passou a integrar esse Sistema. É necessário lembrar que o Sistema UAB é resultado do movimento da UNIREDE e do Programa Pró-Licenciatura, de ambos os quais a UFRGS participou ativamente. A fala do ex-Secretário de Educação a Distância da UFRGS corrobora essa afirmação:

[...] a UAB [...] é herdeira do Pró-Licenciatura, quer dizer, na verdade o que aconteceu? O movimento primeiro que se tem [...] é a criação da UNIREDE, lá em 1999. A universidade, a UFRGS, participa desse movimento, que cria uma interlocução com o governo em relação à oferta de cursos à distância. [...] Em 2004, saiu o primeiro edital de cursos a distância fomentados pelo MEC, quando na UFRGS foi aprovado o PEAD<sup>35</sup>, que levou tempo para começar, mas em todo caso, é o recurso desse período. Depois vem o edital do Pró-Licenciatura. Depois vem a transformação do Pró-Licenciatura em UAB. Então, de certo modo, o edital 1, esse de 2004, ele é o primeiro ensaio, depois a Licenciatura pega e faz uma expansão disso, para várias áreas, organizado de uma maneira, distribuída no país, etc. E a UAB pega essa mesma experiência e expande muito mais. Centraliza a questão dos polos, o governo vai fazer a negociação com os polos, etc., cria outro tipo de

---

<sup>35</sup> Curso de Licenciatura em Pedagogia a Distância.

estrutura, cria mais como Sistema (ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação).

Tendo em conta o seu então envolvimento com a coordenação institucional da adesão aos editais do programa Pró-Licenciatura, a SEAD passou naturalmente a coordenar o processo de adesão ao Sistema UAB pela UFRGS, conforme destaca o ex-Secretário de Educação a Distância:

Então, a participação da UFRGS [no Sistema UAB] foi quase que natural, quer dizer, [...] como ela [...] participou do primeiro edital, participou do Pró-Licenciatura, a UFRGS já tinha a Secretaria de Educação a Distância [...] [que protagonizou o processo de adesão] [...] até porque o conceito de coordenação UAB vem depois. Quer dizer, bom, a universidade tinha que ter, e a UFRGS tinha essa vantagem, ela já tinha um órgão que se dedicava a educação a distância. Então, capitaneava essa questão toda (ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação)

Visto que até o lançamento dos editais do MEC a UFRGS não oferecia nenhum curso de graduação na modalidade a distância, é possível depreender que a criação da SEAD não respondeu integralmente à expansão de atividades de educação a distância, tampouco à necessidade de aumento do quantitativo de vagas no ensino superior, em especial para formação de professores. Frente a essas situações ambientais, a UFRGS adotou a estratégia de captação de recursos por meio da participação nos sucessivos editais do MEC, já caracterizados como uma forma de contratualização, que se apresentaram como um fator contingencial cujos impactos foram significativos na sua estrutura organizacional.

Como visto, a CAPES assumiu o gerenciamento do Sistema UAB, figurando como uma das partes intervenientes do contrato. Como outra interveniente do referido contrato, a SEAD passou a realizar a articulação entre as unidades universitárias; a Reitoria e a CAPES, para a submissão de propostas de cursos de graduação e de pós-graduação *lato sensu* no âmbito do Sistema UAB. Dessas articulações, resultou a homologação do seguinte quadro de ofertas no período 2005-2012:

**Quadro 7 – Cursos ofertados pela UFRGS desde 2006**

Ano	Edital	Curso	Nível do curso	Vagas	Status
2005	01/2005-SEED/MEC	Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural – PLAGEDER – Edição 1	Tecnológico	615	Finalizado
2006	01/2006-SEED/MEC/2006/2007	Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural – PLAGEDER – Edição 2	Tecnológico	500	Finalizado
2006	01/2006-SEED/MEC/2006/2007	Informática Instrumental para Professores da Educação Básica	Especialização <i>lato sensu</i>	150	Finalizado
2006	01/2006-SEED/MEC/2006/2007	Física para Educação Básica	Especialização <i>lato sensu</i>	180	Finalizado
2006	01/2006-SEED/MEC/2006/2007	Matemática – Mídias Digitais: tripé para formação do professor de matemática	Especialização <i>lato sensu</i>	210	Finalizado
2009	01, de 27 de abril de 2009	Gestão Pública	Especialização <i>lato sensu</i>	420	Finalizado
2009	01, de 27 de abril de 2010	Gestão Pública Municipal	Especialização <i>lato sensu</i>	420	Finalizado
2009	01, de 27 de abril de 2011	Gestão em Saúde	Especialização <i>lato sensu</i>	420	Finalizado
2009	06 SECAD/MEC, de 1 de abril de 2009	Educação para a Diversidade	Extensão	175	Finalizado
2009	7 SECAD/MEC, de 1 de abril de 2009	Educação para a Diversidade (Infantil)	Extensão	300	Finalizado
2009	8 SECAD/MEC, de 1 de abril de 2009	Mediadores em Leitura	Extensão	630	Finalizado
2010	Não identificado	Mídias na Educação – Ciclo Avançado	Especialização <i>lato sensu</i>	400	Finalizado
2012	Chamada 01/2012	Matemática – Mídias Digitais: tripé para formação do professor de matemática – Edição 2	Especialização <i>lato sensu</i>	210	Em andamento

Ano	Edital	Curso	Nível do curso	Vagas	Status
2012	Chamada 01/2012	Informática Instrumental para Professores da Educação Básica – Edição 2	Especialização <i>lato sensu</i>	150	Em andamento
2012	Chamada 02/2012	Gestão Pública – 2ª edição	Especialização <i>lato sensu</i>	310	Em andamento
2012	Chamada 02/2012	Gestão Pública Municipal – 2ª edição	Especialização <i>lato sensu</i>	320	Em andamento
2012	Chamada 02/2012	Gestão em Saúde – 2ª edição	Especialização <i>lato sensu</i>	310	Em andamento
2012	Chamada 02/2012	Mídias na Educação - Ciclo Avançado – 3ª edição	Especialização <i>lato sensu</i>	400	Em andamento
Total				6120	

Fonte: Elaborado a partir de Secretaria de Educação a Distância ([201-]a)

Do Quadro 7 é possível extrair algumas inferências sobre as características particulares das articulações de cursos da UFRGS no âmbito do Sistema UAB: 1) a aprovação de duas edições de um curso de graduação em nível tecnológico – o PLAGEDER – atingindo quantidade superior a mil vagas; 2) a oferta de cursos de pós-graduação *lato sensu* em caráter integralmente gratuito, voltados prioritariamente para a formação de professores da educação básica; 3) a maioria dos cursos do Sistema UAB ofertados pela UFRGS são em nível de especialização *lato sensu*; 4) falta de regularidade nas ofertas desses cursos; e 5) o vultoso quantitativo de vagas. Dois fatores, em particular, chamam a atenção: a ampliação significativa de vagas e a retomada da oferta gratuita da pós-graduação *lato sensu* em uma IFES.

Ademais, especificamente com relação à oferta da pós-graduação *lato sensu* pelo Sistema UAB, é possível afirmar que é altamente positiva para a sociedade, visto que os indivíduos passaram a ter acesso gratuitamente à qualificação, algo que até então estava restrito, em razão da decisão do CNE em desqualificar a pós-graduação *lato sensu* como ensino regular. Com o Sistema UAB, a UFRGS oferta cursos gratuitos e com potencial para atender comunidades longínquas por meio da utilização da modalidade de educação a distância. Essa concepção é percebida em diferentes falas:

E a vantagem da UAB, e a vantagem do curso a distância no nível de especialização é que você consegue atingir pessoas que estão longe da universidade, pessoas que estão no interior do Estado, do nosso Estado e no interior do Brasil (Pró-Reitor de Pós-Graduação).

[...] pra sociedade eu vejo uma grande contribuição no sentido que os alunos dificilmente teriam acesso a sede da Universidade, ter acesso ao curso de formação, à atualização, à especialização [...] e oferecer a distância, amplia tremendamente este acesso e muito provavelmente auxilia as pessoas a permanecerem na sua cidade, valorizando o local, a possibilidade de aumentar a produção, reconhecimento e refletir nos diversos momentos da sua vida pessoal e profissional lá, sem precisar vir pra cá e acabar ficando aqui (Secretária de Educação a Distância e Coordenadora Adjunta UAB).

A origem da política é positiva, faz todo o sentido. Na tentativa de abranger um número maior de alunos e se tornar mais capilar à medida que não tem os mesmos níveis de curso no interior [...] atingir bons alunos que estão pelo interior e que não teriam condições ou que teriam custos muito grandes para vir pra cá (Fulano).

Mas de alguma maneira o sistema UAB te permite alcançar, por exemplo, espaços do Estado do Rio Grande do Sul, que jamais você conseguiria alcançar se você tivesse mantido [...] Se você não tivesse a possibilidade de fazer isso (Coordenador de Curso).

O aumento significativo de vagas nos cursos a distância demandou a ampliação da estrutura da UFRGS para a realização das seguintes ações: 1) ministrar aulas a distância; 2) realizar encontros pedagógicos em polos de apoio presencial; 3) produzir, revisar e imprimir material didático; 4) administrar e secretariar os cursos; 5) prestar assessoria em informática aos cursos; 6) capacitar o quadro de pessoal em EaD; e 7) promover o desenvolvimento e o uso de recursos educacionais tecnológicos. Essas ações estão distribuídas entre as unidades universitárias que desenvolvem cursos do Sistema UAB e a SEAD.

A realização de todas as atividades do Sistema UAB exigiu significativos esforços de pessoal e vultoso montante de recursos financeiros. Como resposta, a UFRGS compôs o seguinte quadro de pessoal para as atividades EaD a partir de vagas de provimento efetivo por concurso público disponibilizadas por ocasião da adesão ao Sistema UAB:

**Quadro 8 – Vagas UAB de docentes para provimento efetivo por concurso público**

<b>Docentes vagas UAB Lotação</b>		
<b>Departamento</b>	<b>Unidade</b>	<b>Quantidade</b>
<b>Departamento de Matemática Pura e Aplicada</b>	Instituto de Matemática	1
<b>Departamento de Artes Visuais</b>	Instituto de Artes	1
<b>Departamento de Música</b>	Instituto de Artes	5
<b>Departamento de Ciências Econômicas</b>	Faculdade de Ciência Econômicas	5
<b>Departamento de Ciências Administrativas</b>	Escola de Administração	1
<b>Departamento de linguística e Filologia</b>	Instituto de Letras	1
<b>Departamento de Estatística</b>	Instituto de Matemática	1
<b>Departamento de Estudos Especializados</b>	Faculdade de Educação	3
<b>Departamento de Medicina Interna</b>	Faculdade de Medicina	1
<b>Departamento de Estudos Básicos</b>	Faculdade de Educação	1
<b>Departamento de Física</b>	Instituto de Física	2
<b>Departamento de Geografia</b>	Instituto de Geociências	1
<b>Departamento de Química Orgânica</b>	Instituto de Química	1
<b>Redistribuição</b>		5
<b>TOTAL</b>		30

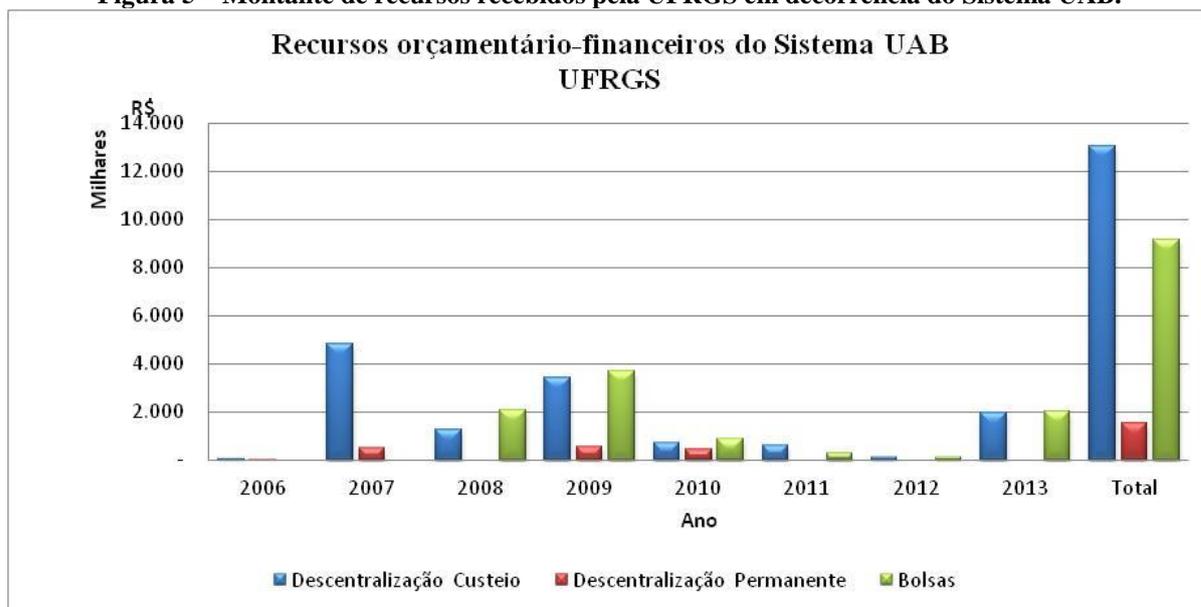
Fonte: Elaborado a partir de Secretaria da PROGESP/UFRGS<sup>36</sup>

Com relação ao quadro de **servidores técnico administrativos**, a UFRGS recebeu por ocasião da adesão ao Sistema UAB **nove vagas** de provimento por concurso público.

Ainda, para a consecução de suas ações de oferta de cursos no âmbito do Sistema UAB, a UFRGS recebeu, desde o ano de 2006, recursos orçamentário-financeiros da monta de R\$ 23.688.621,53 (vinte e três milhões, seiscentos e sessenta e oito mil, seiscentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos). A seguinte Figura ilustra a distribuição, por ano e categoria, dos recursos orçamentário-financeiros destinados à UFRGS para as ações do Sistema UAB:

<sup>36</sup> Consulta realizada em 13 de julho de 2012, por meio eletrônico.

**Figura 5 – Montante de recursos recebidos pela UFRGS em decorrência do Sistema UAB.**



Fonte: Elaborado a partir de Secretaria dos Termos de Cooperação firmados entre a UFRGS e o Sistema UAB

Da Figura 5, é possível extrair relativamente aos recursos orçamentário-financeiros recebidos pela UFRGS, em decorrência do Sistema UAB, os seguintes aspectos: 1) ao longo dos anos, houve o recebimento de recursos, entretanto caracterizados pela sazonalidade; 2) o ano de 2007 destaca-se pelo elevado valor classificado como custeio e a ausência de recursos para bolsas; 3) os anos de 2006, 2011 e 2012 caracterizam-se pelos reduzidos valores recebidos, independentemente da classificação orçamentária; 4) a partir do ano de 2011 não houve mais recebimento de valores para a despesa classificada como material permanente; e 5) os valores totais recebidos para a despesa de material permanente foram muito aquém do custeio e de bolsas.

O Sistema UAB tem seu crescimento induzido fiando-se em uma expectativa dos recursos orçamentário-financeiros, visto que a UFRGS primeiramente submete e pactua os cursos no termo de cooperação para posteriormente receber o repasse financeiro e a disponibilidade de bolsas de pesquisa. O termo de cooperação constitui-se em um meio da Universidade dispor de recursos adicionais para as suas atividades de EaD, porém sem a transparência dos critérios de distribuição que se evidencia no modelo baseado na matriz de cálculo adotada pelo MEC e as IFES para estabelecer o orçamento anual. Embora exista um documento que estabelece os parâmetros financeiros da UAB, a negociação individualizada possibilita a flexibilidade dos critérios de distribuição. Ainda que essa flexibilização possa ser

pertinente para situações específicas de cursos, a sua prática pode suscitar espaços para negociações clientelistas.

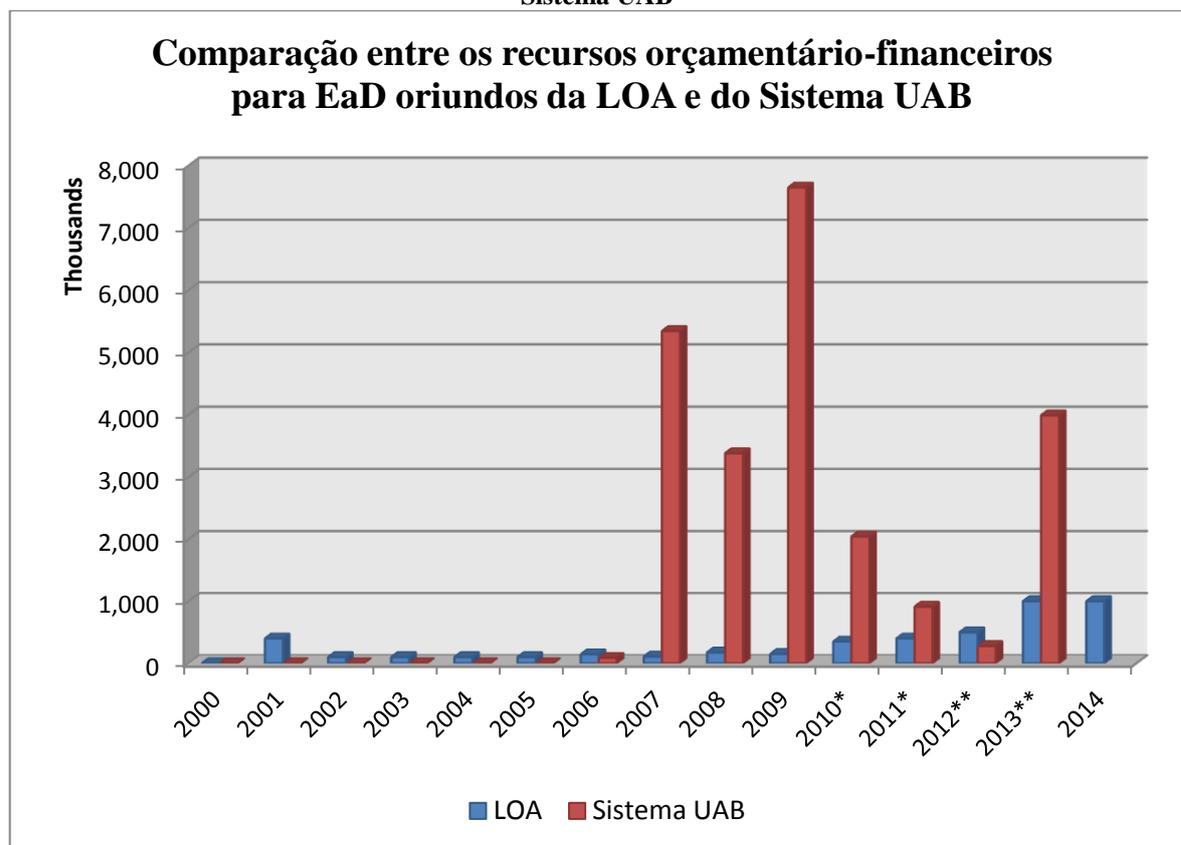
Segundo o Pró-Reitor de Planejamento da UFRGS (informação verbal), os termos de cooperação são negociações individuais, particulares a cada caso, cuja aplicação fica limitada ao projeto específico. A limitação determinada pelos termos de cooperação é a principal diferença em relação aos recursos aportados com base no cálculo da matriz orçamentária, visto que esse modo de aporte confere maior grau de liberdade para a UFRGS se programar e negociar.

Para a ação orçamentária de Educação a Distância, os recursos existentes desde 2001 no orçamento próprio da Universidade são decorrentes das decisões internas, mas são valores limitados, visto que os alunos EaD não compõem os índices do cálculo para aporte do orçamento.

[...] a comissão de modelos do FORPLAD calcula junto com o INEP e com a SESU e a ANDIFES o aluno equivalente, pra saber quanto que cada um na Universidade ganha. Esta matriz, ela atualmente não contempla EAD. A legislação permitiria que se fizesse isto. O que acontece para que isto seja viável? É que todas as Universidades têm que preencher e informar quantos alunos elas têm a distância e esse número tem que ser auditável, ou seja, o INEP recolhe as informações, mas aí cada vez que o INEP recolhe essas informações tem que ter uma comissão que vai em *in loco*, em cada Universidade, verificar os registros acadêmicos. [...] E, esse [aluno da educação a distância] ainda não tem um método estatístico ou um fluxo. Método até teria, não tem um fluxo estatisticamente montado e com possibilidade de auditar, de verificar a veracidade dessas informações, que permitam daí calcular quantos alunos tem em EAD no país pelas federais e quanto cada uma gastaria. [...] Outro complicador adicional que é o seguinte: tem cursos em EAD que são relativamente fáceis de serem montados e tem custos mais baixos e tem cursos em EAD que são difíceis, porque mesmo que eles sejam em EAD eles envolvem alguns trabalhos presenciais (Pró-Reitor de Planejamento e Administração)

Desde o ano de 2001, para a consecução das ações de educação a distância, a UFRGS dispõe de recursos orçamentários aprovados na LOA, conforme apresenta a Figura 6, que salienta a comparação com os recursos oriundos dos termos de cooperação do Sistema UAB.

**Figura 6 – Comparação entre os recursos orçamentário-financeiros para EaD oriundos da LOA e do Sistema UAB**



\* Nestes anos, os recursos do Sistema UAB foram alocados ao orçamento da UFRGS (rubrica específica ou “carimbada” – denominação comumente utilizada pelos técnicos orçamentários). Esses valores não foram resultantes da matriz de cálculo; não estão, portanto, representados no gráfico como recursos oriundos da LOA, mas sim, do Sistema UAB.

\*\* Nestes anos, uma nova classificação orçamentária foi incluída ao orçamento da UFRGS para sustentar despesas referentes à formação inicial e continuada de profissionais da educação básica, podendo abranger o Sistema UAB. Os valores não estão inclusos nesta representação.

Fonte: Elaborado a partir de Secretaria dos Termos de Cooperação firmados entre a UFRGS e o Sistema UAB e os orçamentos divulgados em Brasil ([2014?])

Na UFRGS, o recebimento de recursos orçamentário-financeiros destinados ao atendimento a demandas específicas, como é o caso do Sistema UAB, enquadra-se como um tipo de “Interação Acadêmica”, tendo em vista a Decisão n. 193/2011 do CONSUN, que a define da seguinte maneira:

Art. 1º - São consideradas atividades de *Interação Acadêmica* na Universidade aquelas, que, sem prejuízo das leis vigentes, utilizando a disponibilidade de recursos existentes na Universidade, atendem às necessidades de terceiros (entidades públicas ou privadas) (UFRGS, 2011, p. 1, grifos do autor).

Ainda,

Art. 2º - As *Interações Acadêmicas* terão a forma de acordos, termos de cooperação, convênios, contratos ou outro instrumento legal firmado pela UFRGS, aprovados pelo(s) órgão(s) competente(s), os quais devem assegurar, nos termos especificados nesta Decisão, contrapartida para a Universidade pelo apoio e reconhecimento que esta lhes confere (UFRGS, 2011, p. 2, grifos do autor).

Para a realização das Interações Acadêmicas, é facultada à UFRGS a transferência dos recursos orçamentário-financeiros à execução de uma fundação de apoio. Além disso, a UFRGS autoriza a participação de seus servidores técnico-administrativos e docentes, de forma remunerada ou não, até o limite de 10 horas semanais de dedicação às Interações Acadêmicas, desde que não prejudique o cumprimento das suas atribuições acadêmicas, técnicas e contratuais (UFRGS, 2011).

A interação entre a UFRGS e a fundação de apoio tem caráter contratual e é mediada por convênios que podem ser pactuados parcial ou integralmente em relação ao montante de recursos recebidos do órgão de fomento. Cada convênio é firmado com base em um objeto e carece de um coordenador, a quem compete a iniciativa de sua tramitação e a prerrogativa de ordenar as despesas financeiras junto à fundação de apoio.

É válido ressaltar, contudo, que é arbitrária e exclusiva da UFRGS a decisão de firmar convênios com a fundação de apoio, podendo-se, alternativamente, realizar a execução orçamentário-financeira no âmbito da sua própria estrutura. Além disso, recursos orçamentário-financeiros de determinada classificação orçamentária não são – ou ao menos não foram – exequíveis por fundações de apoio, por força da legislação, a exemplo do material permanente.

Em razão do Sistema UAB, para a UFRGS, enquadrar-se como uma Interação Acadêmica, todos os recursos orçamentário-financeiros destinados ao custeio das suas ações, representados na Figura 5, foram conveniados com uma fundação de apoio, no caso a FAURGS, para a execução financeira. Cabe destacar que a decisão de conveniar com a fundação de apoio já se caracteriza em uma medida contingencial para viabilizar a operação do contrato, pois, embora a UFRGS pudesse e possa executar ações como as do Sistema UAB por meio de sua estrutura, fatores como a insuficiência de pessoal e o atraso na conclusão de processos internos pressionam para o apelo à fundação de apoio.

Os convênios realizados com a FAURGS foram especificamente para a execução financeira, sendo de responsabilidade da UFRGS o desenvolvimento das atividades acadêmicas e administrativas relativas ao Sistema UAB. Portanto, independentemente da cogestão realizada com a FAURGS, os cursos do Sistema UAB promoveram ampliação das funções da UFRGS, resultando no aumento de seu tamanho.

A ampliação das atividades da UFRGS, em decorrência da contratualização relativa às ações do Sistema UAB, tem sustentação teórica no conceito de diferenciação estrutural cujo

argumento envolve a noção de que à medida que as organizações crescem em tamanho se estruturam de forma mais elaborada, em um crescente número de subunidades, a exemplo de mais divisões, mais seções por divisão, mais níveis hierárquicos etc. (BLAU, 1970 *apud* DONALDSON, 1999; MINTZBERG, 2012).

No caso da adesão ao Sistema UAB, o crescimento de tamanho foi evidente em número de alunos (Quadro 7) e em ações organizacionais para UFRGS; entretanto, o contingente pessoal proveniente de concurso público foi relativamente pequeno, visto que apenas 30 vagas de docentes e nove vagas de técnico-administrativos foram disponibilizadas para toda a UFRGS. A fala do ex-Secretário de Educação a Distância também corrobora essa afirmação:

O número de vagas de docentes que foram para as universidades, por exemplo, o número de vagas que a UFRGS recebeu, que recebeu muitas vagas, não sei se dá pra ter três cursos (ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação).

A SEAD foi a unidade que concentrou a maior parte das demandas do Sistema UAB e da sua relativa fonte orçamentária, haja vista que a Coordenação UAB foi vinculada a essa unidade para desempenhar as seguintes funções: 1) intermediação entre os cursos e a CAPES; 2) acompanhamento da aplicação financeira dos recursos orçamentário-financeiros; 3) acompanhamento da infraestrutura dos polos de apoio presencial; 4) planejamento das necessidades de capacitação; 5) autorização de pagamento de bolsas etc.

Com efeito, a SEAD, especificamente em decorrência dos cursos do Sistema UAB, passou a desempenhar as seguintes ações: 1) planejamento e realização de capacitação de pessoal para EaD; 2) execução e acompanhamento financeiro; 3) assessoria em tecnologias; 4) assessoria ao desenvolvimento do material didático; 6) planejamento orçamentário-financeiro; 5) planejamento e execução de compras e de contratação de serviços; 9) desenvolvimento e estímulo ao uso de TIC na educação; 10) assessoria aos AVAs; 11) assessoria à produção de material didático e digital para EaD; e 12) consultoria pedagógica.

A inovação nas atividades de ensino demandou a criação de áreas mais especializadas para atender aos novos serviços requeridos pela tecnologia, tais como: diagramação, a adequação do material didático à plataforma, adequação de textos, suporte tecnológico etc.

Isso [educação a distância] tem implicações seríssimas. Porque logicamente o professor resolve se ele vai usar o mesmo material que usa no curso presencial e é óbvio, basta ser um chimpanzé amestrado para saber que isso não vai dar certo. Teoricamente a gente deveria ter pessoas especializadas em adequação pedagógica, porque os professores não são formados, sobretudo ensino a distância que é uma coisa relativamente recente do ponto de vista da divulgação do ensino superior e

etc., os professores não são formados para preparar esse material [...] (Coordenador de Curso).

Para realizar essas ações demandadas pelo contrato e pelas TIC envolvidas na realização dos cursos do Sistema UAB, desde 2013, a estrutura organizacional da UFRGS compreende a SEAD e suas divisões, a saber: Gabinete da Secretaria, Coordenação UAB, Coordenação Acadêmica, Gerência Administrativa, Polo de Apoio Presencial da UFRGS e Núcleo de Apoio Pedagógico à Educação a Distância (NAPEAD). Essa divisão foi oficializada com a designação dos cargos de chefia para a Coordenação Acadêmica, para a Gerência Administrativa e para o Polo de Apoio Presencial. O NAPEAD regimentalmente está subordinado à Coordenação Acadêmica, mas na prática se subordina ao Gabinete da SEAD para as decisões.

O Gabinete da SEAD é composto por um docente para ocupar o cargo de Secretário(a) de Educação a Distância e por técnico-administrativos para os cargos de Vice-Secretário(a) de Educação a Distância e de Assessoria Pedagógica e por técnicos-administrativos e bolsistas de apoio para a secretaria executiva. O Gabinete tem como atribuição estabelecer as diretrizes de educação a distância em consonância com as orientações da administração superior.

A Coordenação UAB é composta por um(a) Coordenador(a) UAB e por um(a) Coordenador (a) UAB Adjunto, que devem ser preferencialmente docentes da UFRGS. A Coordenação UAB é responsável por todas as atividades relativas ao Sistema UAB, lotada na SEAD para desempenhar as funções de interlocução pelos cursos e atividades acadêmicas, de apresentação de demandas à DED, de coordenação das atividades dos cursos, de acompanhamento da aplicação financeira dos recursos liberados para oferta dos cursos e de homologação e pagamento de bolsas.

A Coordenação Acadêmica da SEAD é composta pelo cargo de Coordenador(a) Acadêmico(a), por técnicos-administrativos e por bolsistas. Tem como responsabilidade o planejamento e a elaboração dos editais de fomento a EaD, o planejamento e a execução do Fórum EAD, das capacitações para os atores envolvidos em atividades EaD e do Programa de Monitoria Acadêmica em EaD<sup>37</sup>. Também cabe a essa instância a consultoria para o planejamento e montagem de novos cursos e o suporte pedagógico aos Ambientes Virtuais de Aprendizagem. Além disso, essa Coordenação é responsável por orientar, assessorar e

---

<sup>37</sup> Criado por ocasião do REUNI.

acompanhar os materiais didáticos relativos à EaD e assessorar o Comitê Editorial próprio da SEAD.

A Gerência Administrativa é composta pelo cargo de Gerente Administrativo, por técnicos-administrativos e por bolsistas. Cabe a essa instância administrativa a interlocução com a DED para a negociação das planilhas financeiras e para a descentralização dos recursos orçamentário-financeiros do Sistema UAB, a consultoria financeira aos cursos, a elaboração de convênios com as fundações de apoio, a elaboração de projetos para captação de recursos orçamentário-financeiros, o controle contábil dos convênios, a implementação de bolsistas e a organização do pagamento das bolsas, a contratação de serviços, a aquisição de equipamentos e materiais de consumo e o pagamento de diárias e passagens.

O Polo de Apoio Presencial mantido pela UFRGS conta com a colaboração de dois servidores técnico-administrativos, um bolsista e três profissionais terceirizados; dois para portaria e um para a segurança. O Polo de Apoio Presencial é o espaço onde se desenvolvem as atividades pedagógicas e administrativas dos cursos ofertados na modalidade a distância. Para tanto, dispõe de uma estrutura física altamente tecnológica com recursos avançados para webconferência.

O NAPEAD é constituído por um docente, por técnicos-administrativos e por bolsistas. A essa instância cabe a prestação de apoio às ações de EaD, com ênfase na produção de objetos de aprendizagem digitais e de materiais didáticos digitais, principalmente de hipertextos, animações e vídeos.

Durante o período de abril de 2013 a abril de 2014, a SEAD contou com a seguinte constituição e distribuição do quadro de pessoal:

**Quadro 9 – Composição do quadro de pessoal da SEAD**

<b>Divisões administrativas</b>	<b>Servidores públicos da Universidade</b>	<b>Não servidor público da universidade (contratação por bolsas)</b>	<b>Total de profissionais na SEAD</b>	<b>Servidores bolsistas da UAB<sup>38</sup></b>
<b>Gabinete</b>	6	3	9	2
<b>Coordenação UAB</b>	1	2	3	1
<b>Gerência Administrativa</b>	11	10	21	5

<sup>38</sup> Docente e técnico-administrativo.

Divisões administrativas	Servidores públicos da Universidade	Não servidor público da universidade (contratação por bolsas)	Total de profissionais na SEAD	Servidores bolsistas da UAB <sup>39</sup>
Coordenação Acadêmica	12	6	18	5
NAPEAD	3	2	5	1
Polo de Apoio Presencial	2	1	3	1
Não identificados	0	8	8	0
<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>32</b>	<b>67</b>	<b>15</b>

Fonte: Elaborado a partir das consultas realizadas às folhas de pagamento da UFRGS, FAURGS e SGB/CAPES

Os dados do Quadro 9 permitem inferir alguns aspectos relevantes sobre a composição e a natureza do vínculo dos profissionais que desempenharam atividades na SEAD: 1) a proporção de pessoal efetivo (estatutário) – docentes e técnicos-administrativos – foi de 52,23%; 2) 42,86% desse efetivo recebeu, complementarmente às suas remunerações, bolsas CAPES/FAURGS; e 3) do quadro total de pessoal, 47,76% teve vínculo temporário, exclusivamente remunerados por bolsas oriundas de convênios UAB ou do SGB/CAPES.

Cabe destacar que no Quadro 9 não representa um quantitativo de pessoal peculiar. As folhas de pagamento demonstram que para a atividade de capacitação desenvolvida pela SEAD – Coordenação Acadêmica – com recursos oriundos dos projetos de capacitação no âmbito do Sistema UAB, foram remunerados esporadicamente os seguintes profissionais: dezesseis docentes de diferentes departamentos acadêmicos/UFRGS; um professor substituto (contrato temporário); três servidores técnico-administrativos de diferentes unidades universitárias/UFRGS; e sete profissionais sem nenhum tipo de vínculo empregatício com a UFRGS.

É possível verificar que a atividade de capacitação é viabilizada, em parte, por um quadro de pessoal proveniente de diferentes departamentos da UFRGS, razão pela qual se pode afirmar que essa atividade faz uso da estrutura burocrática profissional da universidade. Por esse ângulo, pode-se dizer que a SEAD assume o papel relevante de promover a interação das múltiplas áreas de saber, sem que para isso precise constituir uma estrutura própria burocrática para tal finalidade. Ainda que essa interação esteja entre os objetivos da universidade – altamente positiva para a difusão do conhecimento –, com o Sistema UAB, ela

<sup>39</sup> Docente e técnico-administrativo

é proporcionada precariamente, visto que também estimula a intensificação do trabalho e as contratações sem vínculo empregatício com a UFRGS.

A análise das folhas de pagamento ainda permite afirmar que a SEAD remunerou profissionais que desempenharam suas funções no Centro de Processamento de Dados (CPD) (também não estão demonstrados no Quadro 9), visto que foram identificados três servidores técnico-administrativos dessa unidade como recebedores de bolsas e outros nove profissionais sem vínculo empregatício com a UFRGS, remunerados exclusivamente por meio de bolsas de estudo e pesquisa da CAPES ou da FAURGS.

Como se pode depreender dos dados, o crescimento de tamanho da SEAD pela ampliação de funcionários de provimento efetivo foi insuficiente para atender a demanda do Sistema UAB. Essa afirmação tem respaldo no fato de que 42,86% da força de trabalho enquadrou-se na perspectiva da intensificação do trabalho, mediante a acumulação de bolsas CAPES/FAURGS às remunerações pertinentes ao exercício das atribuições do cargo para o qual os servidores foram nomeados, sob o argumento de que desempenhariam atividades adicionais àquelas para as quais foram nomeados. Ademais, 47,76% da força de trabalho da SEAD se configura pela contratação temporária e de vínculo precário, remuneradas por bolsas de estudo e pesquisa da CAPES ou da FAURGS ou, ainda, por pagamento a serviço autônomo. Os percentuais de pessoal contratado temporariamente e por vínculo precário seriam ainda mais significativos se considerados os profissionais vinculados aos projetos de capacitação em EaD e aqueles que desempenham ou desempenharam as atividades no CPD.

A proporção desse quadro de pessoal temporário tem consequências para qualificação das atividades da Universidade, visto que sua natureza rotativa (justificada pela precariedade do vínculo e pela fragilidade das condições de trabalho) promove sucessivas perdas do conhecimento acumulado e ampliação do esforço para treinamento.

Como fica evidente na composição da força de trabalho, o principal fator promotor de condições de execução das atividades da SEAD é a política de concessão bolsas. Sobre isso se destaca a fala do ex-Secretário de Educação a Distância e membro do MEC no período de criação e implementação do Sistema UAB, que esclarece que as bolsas foram concebidas sob a seguinte concepção:

A bolsa não é pagamento de serviço, a bolsa é uma ajuda de custo que o governo dá para alguém que está fazendo algo que ele acha que é importante, estratégico no País (Ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação).

Não obstante, ao longo da execução do Sistema UAB essa concepção de bolsa foi ressignificada para a noção de incentivo à sobrecarga de trabalho, isto é, prestação de serviços à Universidade. O quadro de pessoal da Universidade passou a trabalhar por uma atividade contratada, para a qual a instituição não dispõe de recursos suficientes, embora a atividade esteja entre suas funções precípuas.

[...] o problema da UAB para mim maior é a cultura de bolsas que se criou, ser tudo, eu só posso fazer se eu tiver bolsa, etc. [...] (Ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação).

[...] então a questão da bolsa acho que é o complicador. Então porque se ganha bolsa se tem que trabalhar mais e o que se tem que fazer tem que ser mantido. A universidade avançou nisso, principalmente no curso de Pedagogia. Eu acho que foi quem disparou este processo e consegue hoje contemplar [carga horária]. [...] foram contratados para trabalhar no curso de Pedagogia a distância, eles têm a carga horária das disciplinas do curso de Pedagogia a distância. Ela não assumiu a disciplina da graduação de Pedagogia presencial. Essa carga da graduação a distância era suficiente para justificar sua vinculação ao Departamento, mas eu acho que talvez em outros casos, quando o professor é de outra unidade, isso ainda precisa ser negociado (Secretária de Educação a Distância e Coordenadora Adjunta UAB).

Uma expansão por cursos à distância, nas próprias universidades já existentes, [...], se elas passassem a oferecer de modo permanente os cursos, [...] eu chutaria que elas diminuiriam em 50% o número de vagas que elas estão oferecendo. Porque tu tens hoje essa coisa da política de bolsas que tu cria um incentivo extra pra o professor botar sobrecarga de trabalho, etc., etc. Mas se ele está dentro da sua carga horária de trabalho ele não vai... (Ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação).

No momento que isso for compreendido como interação acadêmica, e que, portanto você tem uma remuneração extra, mas isso não computa na tua carga horária para tua progressão, isso sempre vai ser visto como uma segunda opção. Então isso é complicado, como é que a gente trata que é um desafio do ensino a distância como um todo (Coordenador de Curso).

A vinculação da coordenação UAB à SEAD, a remuneração adicional dos servidores da SEAD por meio de bolsas e a contratação de pessoal bolsista, sem vínculo trabalhista para desempenharem as atividades do Sistema UAB geraram falta de clareza de papéis na SEAD, conforme evidenciam as falas:

[...] a estrutura da SEAD sempre foi pensada como a responsável por todas as ações de educação a Distância da Universidade, então a UAB, ela é uma das ações, deve estar vinculada a SEAD, ou seja, as ações propostas pela coordenação UAB precisam ser articuladas com a SEAD, planejadas, estruturadas, até por que há ainda uma mistura que precisa melhor ser esclarecida das pessoas que trabalham e constituem um núcleo UAB dentro da Universidade, diversas instituições [...] eu tenho feito contato com várias Universidades, separam completamente a UAB, caracterizam os servidores, os bolsistas todo mundo que trabalha na UAB, só para UAB mesmo mantendo um vínculo com um setor de EAD maior (Secretária de Educação a Distância e Coordenadora UAB Adjunta).

[...] elas [SEAD e UAB] têm funções específicas e precisam ser caracterizadas internamente para que se estabeleça o contato. A quem eu me dirijo? Quem é o responsável? Então, isto que a gente está tentando agora rever. Tentar clarear um pouquinho melhor estes papéis para tentar organizar um pouco melhor e evitar também esta confusão de responsabilidade que acaba gerando dentro da equipe, então a gente está trabalhando neste sentido (Secretária de Educação a Distância e Coordenadora UAB Adjunta).

Ainda não se tem muito claro a ideia de que educação a distância não é só UAB. UAB é só um pedaço da educação a distância. Com isso, então, se criou essa situação de que existe um certo paralelismo entre a SEAD e a UAB, que, assim, a política da educação a distância quem faz é a SEAD, mas a execução que se refere à UAB se faz via coordenação UAB (Ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação).

A ambiguidade de papéis é decorrente, em parte, da necessidade de estruturar atividades dependentes de financiamento externo (contrato), o que lhes confere um caráter sazonal e incerto. Como não há contrapartida de vagas suficientes para provimento por concurso público, a organização pública responde à contingência contratual com a ampliação da sua estrutura para atender à demanda transitória de trabalho viabilizada pela intensificação do trabalho e pelas contratações temporárias e de vínculo precário.

Além dessa ambiguidade, a contratualização promove na UFRGS um tipo de serviço sazonal, conforme é possível perceber das características do Quadro 7. Chama a atenção, por exemplo, o curso tecnólogo PLAGEDER que teve duas ofertas nos dois primeiros anos do Sistema UAB (2005 e 2006) e as descontinuou. Além disso, observa-se também que os cursos de pós-graduação *lato sensu* ofertados em alternância de períodos, como a propósito já é praxe na instituição, possivelmente porque não são percebidos como atividade precípua da Instituição, como se pode notar no não enquadramento, pelo CNE, dos cursos de especialização *lato sensu* no rol de atividades de ensino de caráter regular:

Considere-se, na situação sob exame, que a função *ensino*, ao lado das que são tradicionalmente reconhecidas como competência da universidade – pesquisa e extensão – tem como característica principal a oferta *regular e contínua* dos seus cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu*, sancionados pela emissão de diploma, cujo atributo legal é o grau acadêmico conferido aos alunos que hajam atendido às exigências acadêmicas pertinentes (BRASIL, 2002, p. 2, grifos do autor).

Paradoxalmente, a contratualização para desenvolvimento das ações do Sistema UAB traz para a UFRGS exatamente o ensino irregular, de caráter eventual, inclusive para os cursos de graduação, que se apresenta como um problema para Universidade. As falas dos

entrevistados retomam alguns problemas e possibilidades com relação ao ensino no âmbito do Sistema UAB.

O grande problema que eu vejo é a não continuidade. A UAB ela tem muito essa possibilidade que acaba acontecendo muitas vezes de, eu tenho a oferta daquele curso, daqui a pouco não tem mais a demanda naquele polo, então o curso desaparece (Ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação)

[...] também a gente hoje faz assim, oferece um curso, aí deixa ele acabar, oferece de novo, deixa ele acabar. Algumas universidades estão oferecendo de maneira contínua, mas muitas estão fazendo esse tipo de, que é o que dá pra fazer também, que cria sobrecarga (Ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação).

Ele [Programa PNAP no âmbito do Sistema UAB] não é uma atividade continuada. E pra ele ser Programa ele deveria deixar de ser projeto, ele até pode ser financiado via projeto, mas ele tem que romper essa lógica de ser projeto: começo, meio e fim. Terminou então, você compõe equipes baseadas em bolsistas, você desmancha essas equipes, você perde um conhecimento institucional, organizacional que você tem. Que isso, eu acho, que pensando ele como um Programa Continuado, ele podia ter múltiplas entradas, eu até poderia ter um programa que fosse mais institucionalmente permanente, que ele tivesse entrada, senão a cada seis anos, todo ano que ofertaria quase que como um curso regular. Isso eu acho que seria importante para gente fazer o quê? Trabalhar com uma escala menor, poderia ter uma entrada a cada ano de 200 alunos, poderia administrar... Reduziria muito a evasão, aquele que perdeu alguma disciplina, alguma contingência, que por serem cursos de especialização, serem cursos únicos, esse cara evadiu é difícil que ele volte (Coordenador de Curso).

Teria que mudar a política, não pode ser uma coisa, uma política de repasse de recurso para que universidades oferecesse o curso, mas teria que ser... bom a universidade só organiza a fase presencial, só organiza e passa a oferecer o curso e ela tem seu orçamento, seu recurso pra fazer, e ela administra isso internamente. Eu sinto que a política de educação a distância ela ficou muito hoje dependente de decisões centralizadas que vem via CAPES, então não é uma ação da universidade que ela vai se expandir pra esse lado e, portanto, ela vai passar a ter a oferta de um curso x à distância, permanentemente, sem ficar dependendo de cada ano, mandar um projeto de novo pra CAPES, ter esse projeto aprovado, etc., não. Assim como nos nossos cursos presenciais regulares se faz o projeto, e bom nós temos orçamento pra tocar isso para o resto da vida, não tem data pra terminar isso (Ex-Secretário de Educação a Distância e atual Pró-Reitor de Graduação).

Essa característica da sazonalidade é também apontada no Relatório de Avaliação Institucional Permanente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul 2012, que aborda a oferta de cursos de graduação a distância em caráter temporário (de edição única) como uma fragilidade da UFRGS. Tendo isso em conta, aponta como recomendação a busca por “[...] aporte de recursos orçamentários para dar sustentabilidade a Educação a Distância ao longo do tempo, sem que as ações fiquem limitadas a financiamentos via projetos” (UFRGS, 2013a, p. 134).

A fala da Secretária de Educação a Distância resume a relação contratual que se estabeleceu entre UFRGS e CAPES:

[...] muitos coordenadores falam: na verdade, a gente vive em função da disponibilidade financeira da UAB/CAPES. Nesse momento, ela que comanda, como ela é dona do dinheiro, ela diz o que a gente pode fazer, que curso a gente pode oferecer, a gente chegou no impasse, agora como ela tem pouco dinheiro, a gente oferece menos ainda. Há uma questão, a discussão toda acaba terminando, não no projeto pedagógico que é analisado facilmente e aprovado, até pela experiência das universidades, mas na planilha financeira que começa a fazer a discussão das restrições, que acaba afetando o modelo pedagógico anteriormente proposto (Secretária de Educação a Distância e Coordenadora Adjunta UAB).

Tendo em conta as escalas de oferta de cursos EaD, fica evidente a necessidade de aumento de demanda por pessoal exercendo funções de apoio e finalísticas. É esse – o curso, portanto – o contexto de análise das mudanças estruturais. Metodologicamente, seria possível analisar todos os cursos ou apenas um subconjunto ou um elemento que fosse precisamente representativo do conjunto. A escolha de um subconjunto efetivamente representativo para a análise de seu conjunto favorece a sua análise mais detalhada e cuidadosa. A isso se denomina ilustração.

Nesta pesquisa, a ilustração tem por referente os cursos de Gestão em Saúde, Gestão Pública e Gestão Pública Municipal do PNAP eleitos pelas seguintes razões: encontram-se na segunda edição (espaçada de um ano de sua antecessora); possuem ofertas quantitativamente bastante significativas (somando mais de duas mil e duzentas vagas); trata-se de um Programa Nacional com projetos político-pedagógicos únicos.

#### 6.4 PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PNAP)

O PNAP foi criado com o intuito de dar continuidade à experiência adquirida no curso Piloto em Bacharelado em Administração a Distância, implementado em 2005 em caráter experimental (FERREIRA, 2013a). Segundo consta no relatório de auditoria da Controladoria-Geral da União (CGU, 2006, p. 80), a negociação para implementação do curso Piloto esteve assentada na interlocução entre o setor produtivo e as IFES, representadas pela ANDIFES, que integravam o então denominado Fórum das Estatais pela Educação, conforme os termos do “Protocolo de Cooperação das Estatais pela Educação”.

Carvalho (2009) apresentou sinteticamente o funcionamento do curso Piloto que inspirou a formulação do PNAP. Segundo a autora, esse curso foi criado com um projeto

político-pedagógico único e materiais didáticos padronizados e compartilhados, elaborados, inicialmente, pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e, posteriormente, contou com o apoio das instituições que aderiram ao referido curso.

A criação do curso Piloto em 25 instituições públicas de ensino superior – federais e estaduais – que aderiram ao projeto político-pedagógico foi financiada, em grande parte, pelo Banco do Brasil, por meio da disponibilização financeira correspondente a cada funcionário matriculado. Nas IES, houve a reserva de setenta por cento das vagas aos funcionários da Estatal; as 30% restantes foram destinadas à demanda social (CARVALHO, 2009).

O curso Piloto foi objeto de muitas contestações, em especial pela reserva de vagas ao público específico de funcionários do Banco do Brasil. Embora estivesse previsto em convênio a parceria IES e Banco do Brasil, legitimada pelo MEC, a reserva de vagas ao público específico foi apontada pela CGU como uma irregularidade de responsabilidade das IES (CGU, 2006).

A ideia de formar servidores públicos que esteve presente no curso Piloto foi incorporada ao Sistema UAB. Ainda que o Sistema tivesse sido criado com o objetivo de promover prioritariamente a oferta de cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica, a formação dos gestores da área da administração pública apareceu explicitamente nas competências da DED por ocasião do Regimento Interno e o Estatuto da CAPES (CAPES, 2008; CAPES, 2012).

Assim, foi desenvolvido o PNAP com o objetivo de contribuir para a formação de “[...] profissionais com amplo conhecimento em administração pública, capazes de atuar no âmbito federal, estadual e municipal, administrando com competência e ética as organizações governamentais e não-governamentais [...]”, a partir das experiências dos coordenadores do curso Piloto, com a participação de representantes do Conselho Federal de Administração (CFA), profissionais da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), especialistas da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e do Ministério da Saúde (MS) (FERREIRA, 2013a, p. 4).

O PNAP é composto por quatro cursos: 1) Bacharelado em Administração Pública; 2) Especialização em Gestão Pública; 3) Especialização em Gestão Pública Municipal; e 4) Especialização em Gestão em Saúde. A construção dos cursos do PNAP contou com a participação das IES por meio de diversas comissões de trabalho, a saber: equipe de elaboração dos projetos pedagógicos das especializações; equipe de elaboração dos projetos

pedagógicos do bacharelado; equipe técnica de produção do material didático (UFSC); equipe pedagógica de adaptação à linguagem EaD (UFMT); equipe de autores e leitores das disciplinas; equipe de analistas e colaboradores da DED; comissão de apoio à gestão do PNAP do Sistema UAB; e comissão de avaliação e acompanhamento (FERREIRA, 2013a).

Tendo como horizonte a racionalização de recursos e o aproveitamento da *expertise* das instituições de ensino superior em cada área em que são especialistas, a DED incentivou a construção de um projeto político-pedagógico único para cada um daqueles quatro cursos, os quais foram elaborados por comissões (definidas colegiadamente no fórum de coordenadores do curso Piloto) das respectivas áreas de conhecimento. A edição de um projeto político-pedagógico único tem por consequência a unificação de dimensões constitutivas de um curso, a exemplo: objetivos, concepções teórico-metodológicos, grade curricular, ementas de disciplinas, bibliografias etc. (CAPES, 2012c; 2012d; 2012e).

A produção do material didático dos cursos do PNAP iniciou-se em novembro de 2008 para as 44 disciplinas relativas ao curso de Bacharelado em Administração Pública e para as 27 disciplinas relativas aos três cursos de Especialização (Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde). A comissão editorial criada no âmbito do fórum de coordenadores do curso Piloto selecionou a UFSC – em razão da sua experiência com o curso Piloto e a sua capacidade instalada de produção de material didático – para gerenciar, centralizadamente, a produção de conteúdo e o ambiente de trabalho na plataforma Moodle (CAPES, 2012c; 2012d; 2012e).

A comissão de avaliação e acompanhamento do PNAP (BRASIL, 2009c), em cooperação com profissionais da ENAP, indicou os especialistas de notório saber para a elaboração e a revisão de conteúdos. Por sua vez, coube à Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT) o acompanhamento pedagógico e adaptação do material elaborado pelos autores especialistas à linguagem EaD (FERREIRA, 2013a).

Após a construção do projeto político-pedagógico e a produção do material didático, a DED tornou pública, no ano de 2009, mediante o “Edital n. 01, de 27 de abril de 2009”, a convocação das IES integrantes do Sistema UAB para a adesão à oferta de cursos do PNAP<sup>40</sup>. Para terem selecionadas as suas propostas ao edital (e, conseqüentemente, receber o financiamento compatível), as IES integrantes do Sistema UAB deveriam aderir aos projetos

---

<sup>40</sup> Diferentemente do que ocorreu no curso Piloto, a oferta dos cursos do PNAP não teve o objetivo de atender a um público específico por meio de reservas de vagas.

pedagógicos dos cursos e proceder à sua aprovação nos colegiados superiores da instituição, adotar como base os conteúdos produzidos (facultado o fomento para a adaptação em até vinte por cento da carga horária do curso para compatibilização de necessidades institucionais) e as respectivas especificações para impressão, sendo vedada a alteração do conteúdo em razão da forma de cessão de direito de uso.

O resultado final do “Edital n. 01 de 27 de abril de 2009” foi publicado em julho de 2009, tendo o total de 47 instituições públicas de ensino superior aderido ao PNAP. Desde então, embora a reoferta dê-se ordinariamente nos editais de articulação de cursos, a DED publicou apenas um edital para expansão do PNAP visando à integração de IES e polos ao Programa. O Quadro 10 detalha o quantitativo de vagas do PNAP por ocasião do Edital n. 01/2009 (incluída a reoferta).

**Quadro 10 – Quantidade de vagas por curso aprovadas no Edital Nº 01/2009 (incluída a reoferta)**

Curso	Polos	Vagas	Concluintes
<b>Administração Pública</b>	460	24.942	-
<b>Gestão em Saúde</b>	378	17.904	2.795
<b>Gestão Pública</b>	332	16.623	2.759
<b>Gestão Pública Municipal</b>	352	17.835	2.970
<b>Total</b>	<b>415</b>	<b>77.304</b>	<b>8.524</b>

Fonte: Ferreira (2013a)

Embora a organização do PNAP no âmbito do Sistema UAB se dê eminentemente por editais específicos, as suas características de oferta (articulação com a DED, formas de seleção discente, matriz de fomento, mecanismos de prestação de contas etc.) não variam em relação aos demais cursos, inclusive no que concerne à constituição de um fórum de área específico para administração pública, em que têm assento todos os coordenadores de curso PNAP.

No âmbito do Fórum de Área de Administração Pública do Sistema UAB, são postas em pauta questões de interesse da área, tais como: atualização de projetos pedagógicos, atualização/revisão de materiais didáticos, avaliação dos parâmetros de fomento do curso, incorporação de atividades/projetos, definição de diretrizes e sistemáticas de

acompanhamento e avaliação, discussão de projetos de pesquisa, desenvolvimento de programa de pós-graduação *stricto sensu* em rede etc.

Conforme evidencia o Quadro 7, a UFRGS aderiu ao primeiro edital do PNAP e ao edital de expansão cuja edição está em andamento. Com relação ao processo acadêmico dessa segunda edição, a adesão ao curso envolveu inicialmente uma reunião com o grupo de professores que já haviam ofertado a primeira edição. Sucessivamente, foi dado início à compatibilização dos docentes aos planos de ensino, conforme destaca a fala a seguir:

Quando a CAPES lançou o edital nós divulgamos para o conjunto, para a lista de professores, de todos os professores aqui da instituição, pra ver quem tinha interesse em participar. O edital já sinalizava quais eram as disciplinas, o programa de cada curso, e já tinha a ementa do curso [...]. Então o que nós recomendamos? Que cada professor fizesse a leitura da ementa, do plano de ensino, da disciplina que ele já vem em grande medida pronto, porque ele é um programa nacional. Se ele tinha interesse, sugestões [...] e se tinha interesse em participar. Então quando tinha mais do que um interessado, por exemplo, eu mandava isso e dizia assim: “quem está interessado em ministrar disciplinas de políticas públicas?” Então se eu tinha três interessados em políticas públicas e nenhum indicador sócio econômico de gestão pública, eu poderia dizer: “olha vem cá tu não podes assumir a de gestão pública?” Então ele é um processo muito mais de ajustamento da carga dos docentes disponíveis ao Programa (Coordenador de Curso)

Após a decisão positiva de aderir, foi realizada a reunião de departamento da Unidade em que se deliberou à aprovação do curso e recomendou os encaminhamentos posteriores para recebimento do financiamento.

Assim, as propostas de adesão foram encaminhadas à coordenação UAB para providenciar os processos necessários de inserção da proposta no SisUAB da CAPES. Paralelamente, foi aberto o processo acadêmico – projeto político-pedagógico – com o intento de tramitar e aprovar na respectiva instância máxima colegiada da Universidade, no caso da especialização, a Câmara de Pós-Graduação. O processo envolveu a instância da PROPG, responsável pela análise das regras da pós-graduação *lato sensu*, mas excluiu a SEAD do fluxo de tramitação, que deveria certificar os aspectos pertinentes à educação a distância, além de cadastrar a ação, conforme a Resolução do CEPE n. 10, de 8 de março de 2006 (UFRGS, 2006).

Os coordenadores dos cursos PNAP da UFRGS estabeleceram o contato com a Coordenação UAB para submissão das propostas de adesão ao Edital Expansão PNAP ao mesmo tempo em que encaminharam a documentação relativa ao projeto político-pedagógico para aprovação nas instâncias administrativas e colegiadas da Instituição, visto que isso era condição do edital. Para tramitação do processo acadêmico sem que ainda tivesse ocorrida a

efetivação do aporte financeiro, os cursos PNAP tiveram seus calendários de atividades acadêmicas estipulados provisoriamente para homologação do colegiado. Por conseguinte, a organização da distribuição e alocação dos docentes na estrutura do curso aconteceu com base neste calendário provisório.

O processo acadêmico da segunda edição dos cursos PNAP acabou sendo aprovado pelo colegiado máximo da UFRGS com relativo espaço de tempo antes do recebimento de recursos da CAPES – aproximadamente um ano antes. Na perspectiva da tramitação do processo acadêmico, quatro foram as dificuldades que se apresentaram para a UFRGS:

- a) Paralelismo na aprovação do projeto político-pedagógico, visto que esse documento tem de ser aprovado pela CAPES e pelas instâncias colegiadas da UFRGS. Por consequência, há um descompasso de tempo e de informações entre a aprovação da CAPES, da UFRGS e o efetivo recebimento de recursos financeiros;

Ele [projeto político-pedagógico] é um projeto teórico querendo ser aprovado. Porque eu tenho que encaminhar isso [para aprovação da Câmara de Pós-Graduação] para começar um curso no primeiro semestre lá em setembro do ano anterior. Muitas vezes eu não tenho a decisão, por exemplo, da UAB, da CAPES e quais polos vão compor, se teve restrição a algum polo, dos recursos. Por que ele tinha que ser um projeto teórico? “Olha, vão ser nesse escopo, as disciplinas são essas tal, tal”, mas eu posso ter ajustes no quê? Que eu encaminhei um projeto com dez polos, mas foi uma situação conjuntural pra dizer: “Deu algum problema no polo”. De eu não trabalhar com dez, eu trabalhar com oito, mas se eu aprovei o projeto com dez, depois eu vou ter que explicar porque que eu não to trabalhando com dez e sim com oito (Coordenador de Curso).

- b) Mobilização de esforços da SEAD, PROPG e Câmara de Pós-Graduação para aprovação do curso nas instâncias colegiadas e viabilização do financiamento;

[...] é que esses teus três cursos aí, eles andaram de uma forma muito rápida, mas muito rápida[...]. Bem rápido, para poder liberar o convênio, para entrarem as aprovações da Câmara dentro do processo de convênio [...] é, muito rápido, em mãos, com um olhar assim meio rápido, pra não atrapalhar, dificultar, porque a reunião era amanhã [...] um curso que precisa receber o recurso em uma determinada data nós ficamos obrigados a... ou perdemos o recurso, a dar mais celeridade, ou seja, ele sai da fila, e ele tramita em mãos [...] (Servidor da PROPG).

[...] para que não se perca os recursos e se inviabiliza, se agiliza. Mas uma coisa tem que ficar clara: isso não implica que não sejam observados os requisitos (Servidor da PROPG).

- c) Atraso no recebimento de recursos e seus desdobramentos tais como: 1) alteração do calendário proposto e, conseqüentemente, a reorganização da distribuição e alocação dos docentes nos cursos, visto que a proposição de novas datas coincidiu com datas em que os docentes já tinham outros compromissos assumidos, exigindo um novo esforço

de negociação no Departamento; 2) nova tramitação do processo acadêmico para aprovação pelo colegiado do novo calendário e as eventuais substituições de docentes; 3) desgaste dos coordenadores de cursos em justificar para a sociedade o não início do curso na data prevista (aquela do calendário provisório aprovada no colegiado).

E depois tem outras repercussões, por exemplo, quando se trata de curso que tem contrato... e de convênios também. Eles alteram o período porque não liberam...levam muito tempo para liberar. Tem um aqui que levou um ano. Eles vão alterar o período para começar. Não tem recurso e depois não conseguem cumprir período, principalmente esses que têm convênio, que tem dinheiro público, demora bastante [...] Esse daqui está aprovado, já há bastante tempo e não tem data de início, porque está esperando os recursos. Assim que o dinheiro estiver disponível a professora vai largar o período (servidor da PROPG).

d) Recebimento de recursos financeiros ao final do ano letivo, implicando o imediato início das aulas, mas logo interrompido pelo período de férias.

Enquanto não havia efetivação dos recursos financeiros, os cursos estavam desautorizados pela UFRGS a iniciar as atividades de seleção de pessoal e de alunos, embora suas aprovações pelo colegiado do curso fossem desde então um firme comprometimento com a sociedade.

Quando houve a efetivação dos recursos orçamentário-financeiros da CAPES, a SEAD recomendou o início das atividades dos cursos. Naquele momento, por questões legais que envolvem o repasse de recursos, era necessário iniciar imediatamente as atividades pedagógicas. Assim, não havia mais tempo para a produção de material complementar, tampouco para a realização de mudanças significativa na estrutura de disciplinas (que dependiam da liberação dos recursos). Também não havia tempo hábil para impressão prévia do material didático, nacionalmente produzido, para entrega nas primeiras disciplinas. A fala de um dos coordenadores de curso apresenta uma síntese desse cenário em que o tempo institucional está em descompasso ao tempo político da UAB/CAPES:

O sistema UAB, ele é tudo, menos organizado. Não há cumprimento de prazos, editais, repasse de recursos, então tudo que envolve a questão planejamento, do ponto de vista de quem irá operacionalizar. No caso, o edital, a gente concorreu, a UFRGS concorreu. Você fica atrelado a uma série de deficiências que não são culpa sua, que não é de tua governabilidade, digamos assim, então no exemplo, vem o edital, lá tinha datas e eu apresentei o projeto, esse projeto deveria ter começado em 2012, na verdade começou em outubro de 2013, os recursos chegaram depois de sinalizados, quando efetivamente seriam, e agora vem retroativamente uma questão de planilhas para adequar um curso em 18 meses, mas na verdade ele é de vinte quatro, e assim vai... Então, assim, hoje se eu fizesse uma avaliação dos nossos alunos, a maior parte do que seria, digamos, negativo do curso, e os alunos teriam todas as razões, não são situações no campo de governabilidade da UFRGS (Coordenador de Curso).

Diante da efetivação dos recursos financeiros, mediante o contrato com a FAURGS, foi dado início a estruturação das atividades eminentemente pela composição do quadro de pessoal, responsável por ministrar aulas a distância, realizar encontros pedagógicos em polos de apoio presencial, produzir, revisar e imprimir material didático e administrar e secretariar os cursos. Nesta atual edição, os cursos PNAP estão organizados na Escola de Administração da UFRGS com a seguinte estrutura: 1) coordenador de curso e coordenador de tutoria para cada um dos cursos; 2) docentes; 3) tutores; 4) apoio administrativo; 5) apoio em informática. Além disso, cada polo conta com coordenadores de polo e tutores presenciais.

Trata-se de um quadro composto por servidores docentes e bolsistas, conforme se observa no Quadro 11:

**Quadro 11 – Composição do quadro de pessoal da segunda edição dos cursos PNAP**

<b>Função na UAB</b>	<b>Servidor Público da Universidade</b>	<b>Não servidor público da Universidade</b>	<b>Total de profissionais nos cursos</b>	<b>Bolsistas</b>
<b>Coordenador de curso</b>	3	-	3	3
<b>Coordenador de tutoria</b>	-	3	3	3
<b>Docentes</b>	43	1	44	44
<b>Tutores</b>	-	56	56	56
<b>Apoio administrativo</b>	-	5	5	5
<b>Apoio em informática</b>	-	3	3	3
<b>Total</b>	46	68	114	114

Fonte: Elaborado a partir de Secretaria de informação verbal.

O quadro de pessoal foi um dos principais pontos destacados nas falas dos entrevistados. Inicialmente, as atividades do Sistema UAB não são contabilizadas nas atividades docentes, razão pela qual são compensadas pela remuneração adicional de bolsa, cuja implicação imediata é a sobrecarga de trabalho. Outro fator citado reiteradamente nas falas dos entrevistados foi a problemática da tutoria, por ser uma atividade estritamente desenvolvida por bolsistas. Por fim, a falta de uma estrutura de técnicos-administrativos para desempenhar as funções de apoio aos cursos PNAP é outro fator de preocupação para qualificação das atividades, visto que são viabilizadas pela contratação de bolsistas.

Semelhantemente ao que foi apontado sobre a SEAD, o quadro de pessoal dos cursos PNAP também apresenta alta rotatividade, perda do conhecimento acumulado, ampliação do esforço para treinamento, como foi possível constatar nas falas a seguir:

No primeiro semestre ele [tutor] vai começar a saber o que é tutoria, na segunda, ele vai experimentar, na terceira, ele vai ser tutor já experiente, na quarta ele termina o mestrado e vai embora, aí tu começa todo o ciclo. [...] Então, até por que a disciplina não é oferecida na mesma sequência ou repetida, a troca é muito rápida e esta troca rápida faz com que muita gente inexperiente acabe ingressando (Secretária de Educação a Distância e Coordenadora Adjunta UAB).

[...] para termos um conjunto de cursos à medida que a gente não ganha técnico [do quadro efetivo] para isso, para organização, temos um pouco de dificuldade nesta estruturação, muitas vezes o curso acaba, leva um tempo até iniciar o próximo. Nesse meio tempo a gente não consegue segurar estes profissionais que estavam trabalhando e muitas vezes precisamos treinar novas pessoas para trabalhar, perde o conhecimento acumulado (Fulano).

Com relação ao material e o formato padronizado dos cursos PNAP, cabe destacar que a ideia de trabalhar nacionalmente projetos político-pedagógicos tem promovido uma prática descompassada dos problemas detectados durante a execução. Há contradições entre as orientações do edital e a efetivação do material do curso, que gera sucessivas dúvidas para quem está implementando a ação.

O material da UAB, eu não vou dizer que é ruim, não é, mas certamente não é tão excelente quanto nós poderíamos fazer, se fosse feito aqui, tudo em tese. Também não diria se teríamos tempo pra elaborar aquele material, mas as atualizações, por exemplo, já no segundo curso tem apostilas que a gente ta usando só porque é obrigado, porque realmente elas não têm mais sentido frente ao que aconteceu nos últimos quatro ou cinco anos. Sim, eu sei, a UAB está atualizando a apostila, que deve ficar pronta na metade agora, final do ano, talvez, de 2014. O curso já vai ter encerrado, então, a gente poderia ter entregado outras lógicas, que ta se integrando nós fóruns, chat, de que encaminhar texto em PDF, e outros materiais (Coordenador de Curso).

Então eu vou te dar um exemplo de descompasso, por exemplo, a questão da impressão dos materiais, a gente, nós tínhamos um pouco mais de 900 alunos, considerando mais os instrutores a distância, vamos arredondar, a gente teria que imprimir 1000 exemplares de cada apostila, sim, mas o dinheiro chegou depois do curso iniciar. Bom, então, nós começamos o curso sem a apostila, mas essa apostila ta defasada, eu acabei de dizer que o próprio sistema ta dizendo que vai chegar, vai ficar pronto lá no final, mas e nós temos uma consulta. Vem cá, eu tenho que dar essa apostila, ou eu posso esperar para dar a nova? Ou melhor, eu posso simplesmente não entregar a apostila e ficar trabalhando só com outros textos... Situação objetiva, ah porque no edital dizia que ia receber a apostila, provavelmente iremos imprimir a apostila antiga, do meu ponto de vista é desperdício de recurso público, mas são situações sobre o qual eu não tenho governabilidade (Coordenador de Curso).

Tendo em conta que o estabelecimento das diretrizes do projeto político-pedagógico do PNAP é prerrogativa da CAPES, as eventuais modificações ou substituições na estrutura dos cursos dependem do seu endosso. Não obstante, a efetivação de uma consulta à CAPES envolve obrigatoriamente a mediação do Coordenador UAB da UFRGS, o que atrasa

significativamente a decisão na Universidade. Com efeito, por vezes, a UFRGS fica imobilizada diante de problemas pertinentes a excelência dos cursos.

Quando começou o curso foi em outubro de 2013. [...] Nós tínhamos uma ideia que eu achava que era algo bem interessante, de lançar um edital suplementar [...] Bom, pra isso, eu preciso de autorização. Duas autorizações. Autorização um: A universidade tem que me autorizar a inserir no sistema de pós-graduação alunos no meio do curso. Sim, porque existe uma portaria que permite reconhecer créditos. Assim como no mestrado e no doutorado, tem uma unidade de tempo, mas dentro daquela unidade de tempo eu posso reconhecer créditos. Então, se eu faço um edital suplementar, que acontece? Eu comecei com 320 alunos e estou com 196. Sim, mas daqui a dois meses, quando estivesse no final do módulo básico, eu voltaria a ter, não sei, 250, por exemplo. Mas para isso eu preciso da autorização do edital suplementar lá da CAPES, porque isso [...] [implica] uma relação tutor-aluno. Sete meses, pergunta se eu tenho uma resposta. Agora não precisa mais, porque a semana passada nós tivemos uma reunião. Fui eu, inclusive que propus. Eu disse: “Oh, acabou o tempo. Agora não tem mais tempo de lançar o edital. Todas as informações que eu tenho de outros cursos do sistema de pós-graduação não aceita a inserção de alunos que não tenham iniciado.” Quer dizer, teria que ter uma quebra da programação do CPD etc. e tal. Não é minha função fazer isso. Fiz essa consulta formalmente via SEAD e aí o que é que tá acontecendo com a SEAD? “Ah, tá negociando com a CAPES”. Então, isso que eu quero dizer sobre institucionalidades e transitoriedades. Bom, o que acontece no curso? Lá no início do curso foi dito que a gente tentaria esse edital suplementar. Pessoas não se candidataram ao inicial do curso porque disseram assim: “Poxa vida, só venho fazer o TCC, eu vou entrar no suplementar, porque eu vou tirar a vaga de alguém aqui?” E agora não vai fazer. Quem é o culpado? (Coordenador de Curso).

Desse modo, é possível verificar que os coordenadores de curso são incitados recorrentemente a estabelecer o contato com a coordenação UAB e a SEAD para esclarecer procedimentos padronizados pela CAPES, por meio do marco contratual. Contudo, a grande maioria dos esclarecimentos envolve questões como: adaptação ao projeto político-pedagógico, seleção de alunos e quadro de pessoal, carga horária etc., que poderiam ser facilmente elucidadas no âmbito das instâncias administrativas e colegiadas da Universidade, se o curso fosse de sua iniciativa.

## 6.5 FRAGILIZAÇÃO DA AUTONOMIA E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como visto, o MEC adotou o contrato como estratégia para expansão das vagas em cursos EaD nas IES. A ausência de aporte de recursos orçamentários regular e diretamente à UFRGS para ações de educação a distância, a inseriu em um ambiente de dependência de recursos (orçamentários e de pessoal) que a força a adotar a estratégia de captação de recursos, empreendida pela ação de adesão ao Sistema UAB.

A captação de recursos por meio do Sistema UAB ampliou significativamente as atividades da UFRGS e, conseqüentemente o seu crescimento organizacional, resultando na diferenciação estrutural, patente na SEAD e na Escola de Administração para os cursos PNAP, posto que em ambas as unidades ocorreu a criação de novas divisões e de níveis hierárquicos. Nessas unidades, a operacionalização do Sistema UAB demandou uma estrutura hierarquizada e centralizada, com a definição de papéis e níveis de subordinação, representada pela seguinte cadeia de comando: Coordenador UAB, Coordenador UAB Adjunto, Coordenador de Curso, Coordenador de Tutoria, docentes, e tutores. Os papéis requeridos pelo Sistema UAB estão sobrepostos aos papéis definidos pela estrutura burocrática profissional da Universidade.

A SEAD passou a desempenhar ações em paralelo às desenvolvidas por outras unidades UFRGS, por exemplo: assessoria aos projetos político-pedagógicos, desenvolvimento de capacitações, planejamento e execução orçamentária, consultoria orçamentário-financeira aos cursos e prestação de contas, as quais respectivamente são de responsabilidades dos departamentos acadêmicos e das Pró-Reitorias de Graduação e Pós-Graduação, da PROGESP e da PROPLAN.

Tendo em conta as competências da SEAD, é de sua responsabilidade a especialização do trabalho com a finalidade de apoiar a produção, a utilização e a difusão das TIC no âmbito do ensino da UFRGS. Nesse quesito, a SEAD disponibiliza a assessoria ao desenvolvimento do material didático para a modalidade a distância, a assessoria aos Ambientes Virtuais de Aprendizagem e promove o uso de TIC na educação. Contudo, a estrutura burocrática que desenvolve essas atividades é significativamente viabilizada pelo trabalho precário, como se constatou com o elevado número de bolsistas vinculados ao CPD e à SEAD.

Por outro lado, não seriam atribuições da SEAD as decisões relativas aos cursos, embora se possa constatar que a maioria das decisões relativas aos cursos PNAP estão centralizadas na SEAD, onde está a Coordenação UAB que é responsável por estabelecer o contato com a outra parte interveniente do contrato – CAPES. Até mesmo decisões que estariam no âmbito do julgamento individual do docente foram submetidas ao órgão contratante, a exemplo do que se verificou a respeito da seleção e da produção dos materiais didáticos de apoio e das regras para incremento nos conteúdos das disciplinas.

Além disso, as decisões que envolveram a criação dos cursos PNAP do Sistema UAB diferenciaram-se dos demais processos tradicionalmente desenvolvidos pela UFRGS nos

seguintes aspectos: 1) concepção a partir da publicação do edital que estabelece as linhas de formação, definidas com a participação restrita da comunidade universitária e da sociedade; 2) duplicação do processo de aprovação do curso; 3) adoção de projeto político-pedagógico padrão, com limitações para conceber e alterar as suas disciplinas e os seus conteúdos; 4) provimento de pessoal por meio de duas estratégias: a) intensificação do trabalho dos servidores da Universidade mediante o recebimento de bolsas; e b) contratação temporária por bolsas.

Configurou-se, assim, a diferenciação estrutural paralela às estruturas da UFRGS para desenvolver a função de ensino do Sistema UAB, afirmada sobre quadros precários de pessoal para finalidades temporárias sujeitas à descontinuidade arbitrária dos contratos. Os cursos do Sistema UAB são ofertados pela UFRGS em regime de alternância de períodos, portanto são de caráter irregular, divergindo do seu ensino ofertado regular e continuamente nos semestres letivos.

Ademais, a diferenciação estrutural na UFRGS ocasionada pela adesão ao Sistema UAB passou a responder preponderantemente a um ambiente técnico que privilegia a eficiência entre a utilização dos recursos financeiros e a concretização da finalidade (racionalização de recursos materiais e de pessoal) em detrimento ao que é determinado pelo ambiente institucional. Pode-se dizer, assim, que a UFRGS respondeu a demanda contratual do Sistema UAB com estruturas contingenciais em contraste a sua estrutura institucionalizada.

O ambiente institucional da universidade confere-lhe valores como a autonomia, a pluralidade e a solidariedade na busca e na socialização do conhecimento, viabilizados, historicamente, por uma estrutura organizacional que reúne características da colegialidade, da anarquia organizada, da organização política e da burocracia profissional, que, em tese, permitem a ampla participação da comunidade universitária, a diluição do poder e a ausência de uma unidade de controle (HARDY; FACHIN, 2000). A universidade conta com uma estrutura institucionalizada que perpassou gerações inteiras de membros, caracterizada pela sua continuidade e pela sua perenidade.

Dentre esses valores, destaca-se o valor da autonomia – aquela que viabiliza uma universidade que provoca a sociedade, crítica, com ações de livre autodeterminação na busca e na socialização do conhecimento, cujo compromisso maior é a busca da verdade – visto que sua ausência poderia comprometer a legitimidade da universidade para a sua finalidade. No

Brasil, a autonomia universitária é assegurada pela CF/88 que também garante a sua manutenção com recursos financeiros provenientes do recolhimento dos impostos (BRASIL, 1988).

Tendo em conta o que ressalta Fávero (2004) sobre a direta relação entre a autonomia universitária e o seu espaço democrático, é possível afirmar que o espaço democrático na UFRGS<sup>41</sup> é restringido pelo estabelecimento do contrato para criação de cursos. Com o Sistema UAB, a decisão de criar o curso não se configura em uma iniciativa própria da universidade, mas do empuxe de outrem (CAPES), que determina, em última instância, os conteúdos programáticos, as vagas, os polos e as condições em que deve ser feito, sob a promessa de aporte de recursos. Pode-se dizer que a atual configuração estrutural do Sistema UAB foi predominantemente determinada pela ação da CAPES, visto que a sua função gerencial interferiu ativamente na formalização e na complexidade organizacional da UFRGS, além de estarem, em seu âmbito, as decisões importantes relativas ao ensino a distância.

Nessa perspectiva, os colegiados da UFRGS são incitados a cancelar a criação de cursos, com planos de ensino concebidos alheamente aos interesses regionais, sem o debate aprofundado pelas áreas de saber sobre a interdisciplinaridade, o corpo docente e as necessidades da sociedade, tampouco sobre a disponibilidade financeira, física e tecnológica. A restrição da atuação dos colegiados da UFRGS sugere o enfraquecimento das características da configuração política e colegiada e, conseqüentemente, dos processos característicos da anarquia organizada que promovem a interdisciplinaridade e o binômio ensino-investigação, haja vista que é nos espaços colegiados que ocorre a interação entre as diferentes áreas de saber e, ainda, a distribuição dos programas de ensino.

Ainda que a iniciativa de aderir a editais para o fomento de cursos EaD tenha partido da UFRGS, essa decisão se deu em um contexto de pressões por expansão do ensino superior e de dependência de recursos. Tendo em vista que havia interesse social, a expansão de vagas no ensino superior nas IES dependia apenas das demais condições que caracterizam a organização pública: 1) recursos provenientes dos impostos; e 2) provimento de pessoal por concurso público. Contudo, essa expansão acontece sob a estratégia de dependência de

---

<sup>41</sup> Embora os colegiados sejam espaços concretos de ação coletiva e que, portanto, sujeitos às pressões sociais, na UFRGS merece destaque, o fato de a participação ser limitada, visto que a Universidade ainda não possui paridade nas eleições e os colegiados são compostos por 70% dos docentes. Adicionalmente, o maior instrumento de definição de ações estratégicas – o orçamento – é restrito à administração superior, contrariando a expectativa que se tem em relação ao estabelecimento da construção participativa dos orçamentos das instituições públicas.

recursos, haja vista que não houve o aporte suficiente de recursos para a educação a distância diretamente no orçamento aprovado pela LOA, tampouco os alunos de EaD integraram a matriz de cálculo dos orçamentos das universidades. Além disso, a quantidade de profissionais integrados por concurso público foi desproporcional à demanda existente e atendida.

O contexto de dependência de recursos que se configurou para UFRGS representou uma invasão do seu espaço autônomo, posto que subordinou as atividades da UFRGS a interesses específicos das agendas governamentais, conduzidos pela CAPES. A característica determinística do contrato contrapõe-se ao princípio da autonomia, podendo, sobretudo, comprometer a promoção do avanço do saber e o espaço da universidade como de invenção, descoberta e elaboração de teorias.

Em razão do modo pelo qual o Sistema UAB foi implantado nas IFES, o Estado passou de uma condição de mantenedor, para uma condição de formulador dos objetivos, os quais são concebidos fora dos espaços institucionais da Universidade. Autonomia universitária, neste caso, parece reduzida à gestão de receitas e despesas estabelecidas pelo contrato – com metas e indicadores de desempenho.

Tendo em conta que a fragilização da autonomia da universidade implica na reconfiguração do seu espaço democrático como instituição pública, cabe, neste ponto, analisar as implicações para as suas características de organização pública.

É possível depreender, por meio da análise de dados, que a implantação do Sistema UAB adota uma concepção de separação entre planejamento e execução da política pública, posto que a contratualização força a emergência de dois grupos de interação: o primeiro, constituído pelas IES cujo papel é claramente de executor das ações contratadas; o segundo, representado pela CAPES, tem função gerencial. Os efeitos dessa estratégia para as IES se assemelham ao que propunha Bresser-Pereira (1996b) com a Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), em relação aos setores de serviços não exclusivos, especificamente para educação, conforme evidencia o Quadro 12.

**Quadro 12 – Comparação entre as características da educação como serviço não exclusivo e da educação no Sistema UAB**

Contratualização	Educação como serviço não exclusivo	Educação no Sistema UAB
Intervenientes	Organização de Compra (Ministério da Educação) e Organização Social de direito privado, sem fins lucrativos.	DED/CAPES e IES – ambas as instituições são públicas e integram o Aparelho do Estado.
Instrumento de transferência dos serviços sociais	Contratos de gestão em que são especificados os programas de trabalho, as metas, os prazos de execução e os critérios objetivos de avaliação.	Edital com o objeto e as responsabilidades das partes, pactuados em termos de cooperação ou convênios que detalham o objeto, as metas, o cronograma de desembolso, prazo de execução, orçamento previsto e formas de prestação de contas.
Operacionalização	Conselho de Administração com a participação de agentes do Governo.	Designação da Coordenação UAB pela IES, mas remunerada pela DED/CAPES por meio de bolsa.
	Repasse de recursos orçamentários e bens públicos necessários ao contrato de gestão.	Recebimento de recursos orçamentários necessários ao objeto pactuado no termo de cooperação ou convênio, inclusive de custeio e de material permanente.
	Cessão especial de servidor para as Organizações Sociais, podendo esse perceber vantagens pecuniárias sem a incorporação ao seu vencimento básico.	Pagamento de bolsas de estudo e pesquisa aos servidores federais que porventura desempenhem atividades decorrentes do Sistema UAB, porém esses benefícios não são incorporados ao vencimento básico do servidor. Contratação temporária de profissionais externos ao quadro das IES, mediante remuneração por bolsas de estudo.
Controle	Contrato de Gestão: resultados esperados/ instrumentos administrativos de medição.	Apresentação de informações no banco de dados SisUAB durante a execução e de relatório ao final da execução do objeto; Auditorias <i>in loco</i> nas IES pela DED/CAPES; Editais com fórmulas que medem o desempenho de contratos anteriores.
	Poder normativo.	Atos normativos expedidos pela DED/CAPES que fixam os padrões de funcionamento: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Parâmetros de fomento;</li> <li>• Resoluções sobre bolsas.</li> </ul>

Em um paralelo, a CAPES, por meio da DED, assume o papel estratégico ou da Organização de Compra, em particular pelas prerrogativas de definir as prioridades de

formação, o público-alvo, as formas de implementação e de racionalização do modelo pedagógico, e a UFRGS assume o papel de prestadora de serviço, contratada – ou chamada a aderir – por meio de editais que delineiam as condições em que o serviço deve ser prestado.

Para execução do serviço contratado, a Organização de Compra fornece os recursos materiais necessários à constituição das unidades organizacionais específicas, promotoras da hierarquização para o desenvolvimento e execução das metas referenciadas no contrato, a exemplo do que aconteceu na UFRGS, com a vinculação da Coordenação UAB à SEAD com suas respectivas funções caracterizadas pela supervisão direta.

É em decorrência do contrato que ocorre a diferenciação estrutural paralela na UFRGS, afirmada sobre a ampliação dos quadros de pessoal cujas funções são exercidas por indivíduos sem concurso público e pela intensificação do trabalho dos servidores públicos, ambos remunerados por bolsas. Com efeito, a UFRGS tem de lidar com a dicotomia relativa aos dois regimes de trabalho que se estabelecem: o privado e o público. Essa característica também foi observada nas Organizações Sociais (GUIMARÃES, 2003), quando se possibilitou a cessão de servidores públicos para funções relativas ao contrato de gestão.

Como se vê, o contrato fez emergir na UFRGS características das organizações sociais, conforme idealizava a proposta gerencial de Reforma do Aparelho do Estado, ainda que não ocorra a transformação formal e legalmente para essa forma organizacional. Para executar o objeto do contrato, a UFRGS recebeu aporte de recursos financeiros, inclusive para material permanente e contratou adicionalmente quadros de pessoal além de ceder parte da carga horária de seus profissionais e transacionar com a FAURGS o desenvolvimento da gestão financeira. No entanto, a UFRGS ficou submetida ao controle e ao acompanhamento da Organização de Compra, ao seu poder normativo, às determinações do contrato e aos seus instrumentos administrativos de avaliação de desempenho (relatórios de cumprimento de objeto, vistorias em *in loco*) que implicam no aumento ou na redução dos sucessivos aportes de recursos.

Conforme antecipava Grau (*apud* MISOCZKY, 2001), a política pública de cunho gerencialista constitui-se em um espaço de ação do mercado, no qual a provisão de serviço é submetida à competição por vínculos contratuais entre os executores dos serviços e os financiadores. No caso do Sistema UAB, ainda não há uma preponderância do mercado, mas de mecanismos que introduzem relações privadas, a exemplo do contrato entre entes públicos, do espaço para negociações sujeitas a interesses específicos, particularmente no que concerne

aos repasses de recursos e ao provimento de pessoal (ainda que na pesquisa não se tenha identificado práticas clientelistas, a restrição do espaço de participação favorece a recorrência a esse tipo de negociação).

Ainda conforme aquele autor, as mudanças na concepção da política pública se completam com a alteração das relações de trabalho. No caso da UFRGS, diante da sua contratação para prestação de serviço de ensino a distância, há necessariamente a contratação de quadro de pessoal para atender a demanda transitória de trabalho imputada pelo contrato. Esse quadro de pessoal contraria os preceitos que envolvem a contratação de funcionários efetivos providos por concurso público, cuja estabilidade visa proteger o serviço público das suscetibilidades das relações privadas de trabalho, assegurando o adequado atendimento às necessidades sociais.

No Sistema UAB, a contratação de pessoal é flexibilizada por meio do pagamento de bolsas, que resulta em distorções nas equipes da Universidade à medida que viabiliza a admissão de pessoal sem vínculo formal com a instituição em funções em que até então se investia exclusivamente por meio de concurso público. Entende-se, pois, que a subordinação e a fragilização do vínculo do prestador de serviço público promove a precariedade e a incerteza para realização do seu trabalho frente às volubilidades orçamentárias e enfraquece natureza pública das atividades do Estado (SANTOS, 2006).

Resumidamente, as políticas públicas de caráter gerencial têm por pressuposto que um grupo de instituições é legítimo para estabelecer o que outras instituições públicas (por vezes concorrendo com as organizações privadas) devem praticar em relação aos direitos sociais. O Sistema UAB, então, como política pública assume as seguintes características gerenciais: a polarização entre planejamento e execução da política pública, a relação contratual, a desconcentração do serviço, isto é, a transferência de responsabilidades, de atribuições e de tarefas, a flexibilidade para contratação de pessoal por meio do pagamento de bolsas de estudo e pesquisa e a execução sem a necessidade de incorrer no aumento da capacidade instalada e de provisão de pessoal em caráter permanente.

Com o Sistema UAB, os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade se fragilizam pelas seguintes razões:

- a) Tendo em conta que os cursos PNAP foram concebidos alheamente aos espaços institucionalizados da UFRGS e que apenas a Coordenação UAB e os Coordenadores de Curso estão habilitados a participarem dos Fóruns da CAPES, onde não,

necessariamente, se debatem os termos dos editais, é possível afirmar que: 1) o espaço de participação é restrito na concepção dos cursos; 2) as linhas dos editais são estabelecidas com participação restrita da comunidade universitária e da sociedade; 3) os critérios dos editais estão sujeitos ao arbítrio do exercício da função gerencial da DED/CAPES.

- b) Ainda que o Sistema UAB tenha padronizado os parâmetros de fomento, o documento que o faz é precário (um ofício circular sem registro em Diário Oficial – que daria publicidade à decisão – e sujeito à revogação e reformulação a qualquer tempo pelo dirigente em ocasião), que associadamente ao restrito espaço de participação na elaboração dos editais, permite afirmar que há espaços para negociações clientelistas<sup>42</sup> no que concerne aos repasses de recursos financeiros (por exemplo: critérios que beneficiam ou dificultam o acesso de determinadas universidades e ampliação de recursos em negociações particulares).
- c) Considerando a composição dos quadros de pessoal da UFRGS e as legislações que tratam das bolsas do Sistema UAB, é possível depreender que: 1) não há atos legais que especifiquem os cargos públicos e as respectivas remunerações relativos ao Sistema UAB; 2) as remunerações por bolsas estão livres do controle social, visto que não há transparência de quem são os beneficiários e os respectivos montantes recebidos, principalmente quando envolve fontes diferentes, a exemplo da fundação de apoio e da CAPES; 3) é restrita a transparência dos critérios de seleção de pessoal. Cabe destacar que a contratação sem concurso público e o pagamento de bolsas para servidores públicos sem critérios transparentes favorecem a adoção de antigas práticas do Estado brasileiro: o patrimonialismo e o clientelismo. Essas práticas são contraproducentes à visão de gestão democrática.

Desde a Reforma do Aparelho do Estado, o princípio da eficiência passou a constar na ordem constitucional como um imperativo ao qual qualquer organização pública deve estar submetida. O princípio da eficiência teve origem no ideário de eficiência cunhado por Bresser-Pereira (1999, p. 36), que expressava a capacidade das “entidades públicas não estatais” expandirem-se e sobreviverem em um ambiente competitivo para ofertar serviços de

---

<sup>42</sup> Afirma-se que a autora deste trabalho não constatou tais práticas na análise dos dados, mas a configuração gerencial do Sistema UAB pode favorecer espaços para essas negociações.

interesse público com “financiamento parcial pelo Estado”. Para Bresser-Pereira (1999), ao estimular a competição, aumentar-se-ia as possibilidades de escolha dos usuários e, com isso, a eficiência produtiva das entidades públicas não estatais.

Com o Sistema UAB, ainda que não se perceba a competição direta entre as IES, os critérios estabelecidos pela CAPES para disponibilizar o financiamento levaram ao desenvolvimento de processos de otimização dos quadros de pessoal e de recursos materiais na UFRGS para ampliar os quantitativos de alunos, visto que isso refletia diretamente na ampliação dos recursos financeiros. Contudo, há que se pensar o tipo de eficiência que se tem com a adesão ao Sistema UAB, porque, embora se tenha a ideia de que se ampliando a quantidade de alunos, conseqüentemente se reduz o custo por aluno, particularmente no caso do PNAP, verificam-se aspectos que também fragilizam o princípio da eficiência, tais como: a alta evasão (indicada nos números gerais do Sistema UAB), o desperdício de recursos em materiais desatualizados, o desperdício de tempo com duplicação de funções entre UFRGS e CAPES e a intensificação do trabalho precário.

Os problemas apresentados pelo Sistema UAB na estrutura da UFRGS poderiam em parte ser amenizados por uma política institucional que priorizasse a formação continuada voltada ao serviço público, visto que essa formação vai a encontro do papel social da Universidade. Embora o discurso dos gestores da UFRGS destaque a importância dos objetivos do Sistema UAB, não estão explicitados empreendimentos da UFRGS com a finalidade de priorizar o ensino ofertado no âmbito deste Sistema.

Não obstante, são sabidas as limitações de recursos financeiros e de pessoal para a consecução de serviços públicos, em razão da lógica neoliberal em curso desde a década de 1990, que coloca qualquer política institucional sob precariedade. Seguramente, a adequada estruturação dos cursos de formação do Sistema UAB implicaria restrição de outros serviços da UFRGS. Seria, assim, uma decisão sobre quais são as suas prioridades, de natureza política e das competências colegiadas, como se espera de uma universidade.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação teve início com uma inquietação desta autora sobre as contradições da política pública de expansão do acesso ao ensino superior por meio da educação a distância, particularmente para a UFRGS com o Sistema UAB. Simultaneamente ao favorecimento para a redução dos baixos índices educacionais e das desigualdades no acesso ao ensino superior público, essa política pública acarretaria em dificuldades no cumprimento de seus objetivos, sobrecarga de trabalho ao pessoal envolvido e dificuldades de captação e aplicação dos recursos orçamentário-financeiros. Era, àquela altura, uma percepção bastante preliminar, fundada na experiência como servidora técnico-administrativa da UFRGS lotada na unidade responsável pelo gerenciamento das atividades em EaD, a SEAD.

Com as leituras preliminares sobre o tema, identificou-se que as acepções gerenciais disseminadas na administração pública brasileira a partir da década de 1990 influenciaram significativamente as concepções de política pública. Particularmente para as IFES, os fundamentos gerenciais contrastam com a estrutura institucionalizada que se fundamenta em valores como os da autonomia e da observância aos princípios da administração pública.

O referido contraste entre os fundamentos gerenciais da administração pública e os valores universitários fica ainda mais evidenciado quando se tem em conta que as IFES desempenham papel social de grande relevância, particularmente por sua capacidade de produzir e socializar o conhecimento e, assim, apoiar o desenvolvimento social, político e econômico do País. São organizações que historicamente incorporaram valores socialmente reconhecidos como necessários para a concretização dos seus objetivos, como é o caso da autonomia.

Partindo-se, assim, da ideia de que a visão gerencial vem influenciando as organizações públicas, esta pesquisa voltou-se à análise particular de como a adesão ao Sistema UAB fragilizaria os princípios da administração pública e o princípio da autonomia em uma IFES. Adotou-se, como estratégia para o alcance desse objetivo, o estudo de caso intrínseco: a adesão ao Sistema UAB pela UFRGS. A investigação baseou-se em uma abordagem estrutural para apresentar um cenário de mudanças organizacionais promovidas na UFRGS a partir da sua participação no Sistema UAB, recorrendo à teoria da contingência estrutural para realizar a análise.

A criação do Sistema UAB foi uma resposta política do Governo Federal à demanda da sociedade pela expansão e interiorização do ensino superior público, especialmente na modalidade a distância. No caso do Sistema UAB, os quantitativos atingem tamanha representatividade que poderia sem exageros serem associados a uma universidade de grande porte, seguramente a maior do Brasil.

Essa representatividade, contudo, não foi atingida com a criação de uma universidade para a oferta de cursos EaD exclusivamente, mas por meio de um arranjo para a sua operacionalização em diversas IFES, por meio de contratos em que precisamente se evidenciaram as suas características gerenciais.

O estudo permite inferir que as IFES, nas últimas décadas, sentiram os efeitos das pressões para expansão de suas vagas e, paralelamente, do ambiente político-restritivo cunhado pela ideologia gerencial, tendo havido até 2003 a ameaça de privatização das universidades públicas. Com a disseminação do gerencialismo na administração pública brasileira, práticas e valores que enfatizam a dimensão empresarial constituíram um ambiente técnico que passou a demandar adaptações estruturais das IFES.

Nesse cenário de adaptações, os principais fatores contingenciais identificados na pesquisa foram o contrato e a expansão de vagas na modalidade EaD, que implicam, respectivamente, na dependência de recursos que força o desenvolvimento de estratégias para a captação de recursos e no crescimento organizacional e inovação tecnológica. A UFRGS respondeu a essas contingências com mudanças em sua estrutura organizacional, especificamente com a ampliação dos níveis hierárquicos, com a vinculação da Coordenação UAB à SEAD e com a criação dos cursos PNAP e de uma secretaria de apoio à Escola de Administração.

As modificações empreendidas pela UFRGS em sua estrutura como respostas contingenciais às características gerenciais impostas pela participação no Sistema UAB contrastam com a sua estrutura institucionalizada, em tese, na ampla participação da comunidade universitária em seus processos decisórios, na diluição do poder em estruturas colegiadas e na ausência de uma unidade externa de controle.

Apenas para exemplificar as decorrências da adoção do modelo gerencial na UFRGS a partir da participação no Sistema UAB, tendo em conta as determinações do contrato, foram detectados problemas como a restrição da atuação dos colegiados no processo decisório de aprovação de cursos e a manutenção de estruturas funcionando por meio de quadros de

peçoal com vínculos trabalhistas precários e da intensificação do trabalho dos servidores públicos.

A estrutura contingencial paralela configurada na UFRGS para oferta dos cursos do Sistema UAB é precária: nenhum dos cursos de graduação ou pós-graduação ofertados firmou-se em caráter permanente na estrutura da universidade, do que decorre uma série de problemas acadêmicos como a impossibilidade de constituição de quadros docentes e técnicos perenes e suas respectivas associações a projetos de pesquisa e de extensão universitária, a impossibilidade de livre alteração dos projetos pedagógicos, das disciplinas e dos materiais didáticos dos cursos e a não garantia do pleno acesso de discentes aos direitos de recuperação/reposição de disciplinas/atividades, especialmente em decorrência de licenças por motivos de saúde, etc.

A teoria da contingência estrutural e seus princípios sistêmicos sobre a mudança na estrutura organizacional, portanto, deram subsídios à compreensão do modo como a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e o princípio da autonomia. Este estudo adotou a perspectiva da teoria da contingência estrutural como paradigma, segundo os argumentos de Donaldson (1999), agregando conceitos de outras abordagens teóricas aproximadas para compreender a adaptação estrutural da UFRGS. Essa interação se mostrou efetiva para entender as razões pelas quais as mudanças em uma IFES com fundamento na contingência vão de encontro a sua natureza pública e autônoma. Além disso, associar a teoria da contingência estrutural aos conceitos gerenciais para evidenciar as fragilidades em uma política pública tornou-se imensamente desafiador, visto que o senso comum adota estes pressupostos teóricos para prescrição da prática gerencial e estratégica.

Como ficou metodologicamente demonstrado, não há sustentação teórica para a generalização dos resultados deste estudo a qualquer IFES participante do Sistema UAB, sobretudo pela especificidade dos dados empíricos utilizados. Contudo, a homogeneidade estrutural das IFES e os valores gerenciais disseminados na administração pública brasileira permitem supor que muitas das ocorrências presentes no caso deste estudo na UFRGS faz-er-iam presentes em outras IFES em situação homóloga.

Já em vias de conclusão, é imprescindível salientar que a iniciativa de expandir vagas no ensino superior público por meio do Sistema UAB foi positiva à UFRGS, e isso por duas razões principais: por incentivar a oferta de educação a distância e a gratuidade de cursos em todos os níveis de ensino, especialmente nas pós-graduações *lato sensu* em que essa prática

vem se rarefazendo. As evidências, contudo, de que a adesão ao Sistema UAB fragiliza os princípios da administração pública e o princípio da autonomia torna ainda mais vigorosa a necessidade de se encontrarem meios que assegurem que a oferta de cursos a distância, na modalidade a distância e de forma gratuita, dê-se institucionalizadamente, como dá conta os discursos mais recentes dos gestores da DED/CAPES. Os resultados deste trabalho sugerem que os princípios gerenciais derivados da agenda neoliberal contrariam a institucionalização do ensino a distância, visto que a oferta de ensino superior de excelência demanda grandes investimentos e uma estrutura perene.

Ainda no contexto da institucionalização, destacam-se possibilidades de estudo a serem derivadas desta pesquisa, como por exemplo: 1) Quais as razões e quais os impactos do aparente empoderamento da Coordenação UAB frente à captação de recursos? Seria essa nova configuração de relações de poder entre os atores que possivelmente asseguraria a manutenção da estrutura paralela? 2) Como também evidenciado em falas de alguns entrevistados, quais os impactos da concorrência entre o Sistema UAB e atividades de Interações Acadêmicas da UFRGS, particularmente em função da remuneração do serviço? 3) Tendo sido evidenciada a fragilização da autonomia de uma IFES a partir de sua adesão ao Sistema UAB, e, ainda, tendo-se em conta a direta relação entre autonomia e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, o modo pelo qual se operacionaliza esse Sistema estaria contribuindo para consolidação da segregação das IFES voltados para o ensino - caracterizado pela baixa performance em pesquisa - e as de excelência? 4) Quais seriam as implicações acadêmicas e pedagógicas da evidenciada fragilização da autonomia de uma IFES que adere ao sistema UAB, a exemplo da intensificação do trabalho na universidade e da precarização dos serviços oferecidos aos discentes? Essas e inúmeras outras questões poderiam constituir objeto de pesquisas que tivessem em conta aspectos contínuos ao problema desta pesquisa. Há que se pensar ainda se a autonomia é um valor institucional ao qual as universidades brasileiras respondem institucionalmente.

Há que se pensar, inclusive, sobre a permanência da autonomia como um valor institucional socialmente reconhecido, que orienta as ações nas relações entre universidade, Estado e sociedade. Ao que parece, as pressões do ambiente institucional buscam a conformidade organizacional das IFES aos princípios gerenciais. É possível, em contraposição, que as IFES desenvolvam estruturas paralelas que privilegiem a otimização

dos recursos, a racionalização dos processos e as avaliações de desempenho como um meio de resistir ao processo de coerção que já não tem mais o princípio da autonomia como valor.

Sem a pretensão de encerrar em linhas conclusivas toda a complexidade e a dinâmica dos objetos de pesquisa em ciências sociais aplicadas, parece não ser desperdício apresentar como último registro uma apreensão: tendo-se em conta o caráter social dos objetivos do Sistema UAB e, conseqüentemente, de sua adesão por uma IFES, compete exclusivamente à UFRGS a decisão – como se espera, de natureza política e de competência colegiada – sobre as suas prioridades institucionais. Essa decisão não deve deixar de avaliar ao preço de que se poderia renunciar, ainda que parcialmente, a sua vocação pública e a sua autonomia.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. *In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter. (Org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.* Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1998. p. 173-199.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula Maciel; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.* 1. ed. RIO DE JANEIRO: FGV, 2010, v. 1, p. 27-71.
- ALMEIDA, Wilson Mesquita de. Acesso à Universidade Pública Brasileira: posições em disputa. *Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPE.* Pernambuco, 2012, v. 02, n.º 18. 2012
- ALTBACH, Philip G. **Patterns in Higher Education Development:** towards the year 2000, p. 21-36. *In: Morsy, Zaghoul and Philip G. Altbach (eds.) Higher Education in an International Perspective: Critical Issues.* New York: Garland Publishers, Inc., 1996.
- AMARAL, Nelson Cardoso. **Financiamento da educação superior:** estado x mercado. Cortez/Editora da UNIMEP. São Paulo; Piracicaba: 2003. 214p.
- \_\_\_\_\_. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação (UNICAMP),** São Paulo, v. 13, p. 647-680, 2008.
- ANDRADE, Diego César Terra de *et al.* A Gestão Pública e o REUNI: entre o Social e o Gerencial. **Revista da Universidade Vale do Rio Verde,** Minas Gerais, v. 9, p. 154-170, 2011.
- ANDREWS, Christina W. Da década perdida à reforma gerencial: 1980-1998. *In: ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison. (Org.). Administração Pública no Brasil: breve história política.* São Paulo: Editora Unifesp, 2010. Cap. 4. p. 85-118.
- BALDRIDGE, J. Victor. **Power and conflict in the university.** London: Wiley, 1971.
- BATISTA, W. B. UNIREDE: vetor de privatização do ensino superior. *In: XXV REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 2002, Caxambu. Anais... 2002.* p. 1-16. ANPED, Caxambu, 2002.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 53, de 18 de novembro de 1966. Fixa princípios e normas de organização para as universidades federais e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília,** p. 13.416, 21 de novembro de 1966, seção 1.
- \_\_\_\_\_. **Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968.** Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF,* p. 10.369, 28 de novembro de 1968, seção 1.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 5 outubro de 1988, Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.958, de 20 de dezembro de 1994. Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 21 dez. 1994 Seção 1, p. 20.025.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília, DF: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 207. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória n. 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos artigos 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 ago. 1997a. Seção 1, p. 17.991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 jul. 1997b. Seção 1, p. 14.293. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/decreto/D2271.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/decreto/D2271.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 19, de 19 de abril de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 5 jun. 1998a. Seção 1, p. 1-3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências. 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 dez. 1993. Seção 1, p. 18.937. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8745compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8745compilada.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 dez. 1998b. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 18

maio, 1998c. Seção 1, p. 8. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 10 jan. 2001, Seção 1, p. 1. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 6 maio 2013.

\_\_\_\_\_. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Parecer n. **CNE/CES 0364/2002**. Regularidade da cobrança de taxas em cursos de Pós-Graduação, *lato sensu*, com base no art. 90, da Lei n. 9.394. Brasília, 2002. Aprovado em: 6/11/2002.

\_\_\_\_\_. **Fórum das Estatais pela Educação**: diálogo para a cidadania e inclusão. Fórum das Estatais pela Educação. Brasília: 2004a. Disponível em

<<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/texto.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2013.

\_\_\_\_\_. **Projeto**: Universidade Aberta Do Brasil. Fórum das Estatais pela Educação. Brasília, DF: 2004b. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/universidade.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 2004c, seção 1, p. 3. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Edital n. 1, de 16 de dezembro de 2005. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dezembro de 2005a, seção 3, p. 39.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o artigo 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 dez. 2005b. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 jan. 2005c. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111091.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jun. 2006a, seção 1, p. 4. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm)>. Acesso em: 14 maio 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Edital de seleção n. 1/2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 out. 2006b, seção 3, p. 24.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Edital Resultado de Processo Seletivo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 out. 2006c, seção 3, p. 37.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.273, de 6 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 fev. 2006d, seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5.773, de 9 de 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 sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 maio 2006e, seção 1, p. 6. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei n. 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 no 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e altera as Leis nos 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] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jul. 2007a, seção 1, p. 5. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Referenciais de qualidade para a educação superior a distância**. Brasília, DF: SEED/MEC, 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Edital Resultado de Processo Seletivo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 maio, 2008, seção 3, p. 16.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Resolução CD/FNDE n. 26, de 5 de junho de 2009**. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a serem pagas pelo FNDE a partir do exercício de 2009. 2009a. Disponível em: <[http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/resolucao\\_fnde\\_n26.pdf](http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/resolucao_fnde_n26.pdf)>. Acesso em: 25 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 318, de 2 de abril de 2009. Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 abr. 2009b, seção 1, p. 13.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.232, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre os quantitativos de lotação dos cargos dos níveis de classificação “C”, “D” e “E” integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, de que trata a Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005, das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 jul. 2010, Seção 1, p. 3. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7232.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7232.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU N. 507. Regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 nov. 2011a, Seção 1, p. 85-93.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.485, de 18 de maio de 2011. Dispõe sobre a constituição de banco de professor-equivalente das universidades federais vinculadas ao Ministério da Educação e regulamenta a admissão de professor substituto, de que trata o inciso IV do art. 2<sup>o</sup> da Lei n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 maio, 2011b, Seção 1, p. 6. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7485.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7485.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 7.692. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 mar. 2012a, Seção 1, p. 27-31.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.772, de 28 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior, de que trata a Lei n. 7.596, de 10 de abril de 1987; sobre o Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico e sobre o Plano de Carreiras de Magistério do Ensino Básico Federal, de que trata a Lei n. 11.784, de 22 de setembro de 2008; sobre a contratação de professores substitutos, visitantes e estrangeiros, de que trata a Lei n. 8.745 de 9 de dezembro de 1993; sobre a remuneração das Carreiras e Planos Especiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, de que trata a Lei n. 11.357, de 19 de outubro de 2006; altera remuneração do Plano de Cargos Técnico-Administrativos em Educação; altera as Leis n. 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 11.091, de 12 de janeiro de 2005, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 12.702, de 7 de agosto de 2012, e 8.168, de 16 de janeiro de 1991; revoga o art. 4<sup>o</sup> da Lei n. 12.677, de 25 de junho de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 31 dez. 2012b, Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112772.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal: Compromisso com o Cidadão**. [2014?]. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

BORGES, Maria. Célia; AQUINO, O. F. Educação Superior no Brasil e as políticas de expansão de vagas do Reuni: avanços e controvérsias. **Educação (Rio Claro. Online)**, v. 22, p. 117-138, 2012.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.005, de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 jun. 2014a, Seção 1, p. 1.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, n. 47, 1996a.

\_\_\_\_\_. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público** (Brasília), Brasília, DF, v. 47, n.1, p. 7-40, 1996b.

\_\_\_\_\_. As organizações sociais. In Bresser-Pereira, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira. **Revista do Serviço Público** (Brasília), Brasília, DF, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

CARVALHO, Ana Beatriz Gomes. **A educação a distância e a formação de professores na perspectiva dos estudos culturais**. 2009. 219f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Perspectiva institucional para análise das organizações. In: ENCONTRO ANUAL AA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

CATANI, Alfredo Mendes; OLIVEIRA, João F. de. A educação superior. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIANO, T. (Org.). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. São Paulo: Xamã. 2002. p. 77-88.

CAPES. Regimento Interno. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 maio, 2008, Seção 1, p. 14.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 72, de 17 de junho de 2009. Institui a comissão de avaliação e acompanhamento do PNAP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 maio, 2009c, seção 1, p. 14.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 79, de 14 de abril de 2010. Dispõe sobre os Fóruns Nacional e Regionais de Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 abr. 2010a, Seção 1, p. 16.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 75, de 14 de abril de 2010. Cria o Grupo Assessor para o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 abr. 2010b, Seção 1, p. 16.

\_\_\_\_\_. Portaria n. 78, de 14 de abril de 2010. Dispõe sobre os Fóruns de Área do Sistema Universidade Aberta do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 abr. 2010c, Seção 1, p. 16.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Educação a Distância. **Ata Reunião Técnica DED/CAPES Tutoria, Parâmetros de Fomento e Calendário Anual**. Brasília, DF, 18 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Educação a Distância. **Ofício-Circular n. 29/2012 – DED/CAPES**, de 10 de dezembro de 2012. Brasília, DF, 2012a.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Educação a Distância. **Ata Reunião Técnica DED/CAPES Parâmetros de Fomento**. Brasília, DF, 30 out. 2012b.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Educação a Distância. **Projeto Pedagógico do Curso de Pós-Graduação Lato sensu em Gestão Municipal Modalidade a Distância**. Brasília, DF, 2012c. Disponível em <<http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Educação a Distância. **Projeto Pedagógico do Curso de Especialização em Gestão Pública Modalidade a Distância**. Brasília, DF, 2012d. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Educação a Distância. **Projeto Pedagógico do Curso de Especialização de Gestão em Saúde Modalidade a Distância**. Brasília, DF, 2012e. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Diretoria de Educação a Distância. **Ofício Circular n. 04/2014 – DED/CAPES**. Normas da CAPES para nomeação de Coordenadores e Coordenadores Adjuntos das IES perante o Sistema UAB. Brasília, DF, 17 jan. 2014.

CHAUÍ, Marilena. A universidade operacional. **Avaliação: Revista Da Avaliação Da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 4, n. 3, p. 3-8, 1999. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=1063&path%5B%5D=1058>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a Universidade**. Editora UNESP, São Paulo: 2001.

CHAUÍ, Marilena. Ideologia neoliberal e universidade. *In*: CHAUÍ, Marilena. A construção democrática em questão, 1997, São Paulo. Conferência proferida na abertura do **Seminário A Construção Democrática em questão**, no dia 22 de abril de 1997, no Anfiteatro de História da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH-USP. 1997.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; MEDEIROS, Luciene; VASCONCELOS, Helena Corrêa de. A política de financiamento da educação superior: o debate atual no periódico *Universidade e Sociedade*. *In*: MANCIBO, Deise; FÁVERO, Maria de Lourdes de A. (Org.). **Universidade: políticas, avaliação e trabalho docente**. São Paulo: Cortez, 2004. v. 1, p. 211-234.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE PT/PCdoB/PL/PMN/PCB. **Programa de Governo 2002: uma escola do tamanho do Brasil**. [2001?] Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=25218](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetailObraForm.do?select_action=&co_obra=25218)>. Acesso em: 7 out. 2013.

CONHECENDO a UFRGS – SEAD [1/3]. Direção de Ricardo Schneiders da Silva; Luiz Sperotto; Paulo Cabral; Fernando Favaretto. Produção de Bruna Oliveira; Felipe Silveira. Coordenação de Fernando Favaretto; Flávio A. C. Porcello; Paulo A. Cabral. Porto Alegre: Ufrgs Tv, [2010?]. HD, son., color. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=yDxNYQkfVN8>>. Acesso em: 23 abr. 2014.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Relatório de Auditoria em Prestação de Contas da UFSC Exercício de 2005. Florianópolis, SC, 2006. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA175137.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2014.

COSTA, Celso José da. Contribuição da Educação a Distância no Fortalecimento dos Sistemas de Ensino. Slide 13 e 14. CONSED. Brasília, DF, [20?].

COSTA, Celso José da. Modelos de Educação Superior a Distância e Implementação da Universidade Aberta do Brasil. **Revista Brasileira de Informática na Educação**, Porto Alegre v. 15, n. 2. 2007. Disponível em: <[www.br-ie.org/pub/index.php/rbie/article/view/63](http://www.br-ie.org/pub/index.php/rbie/article/view/63)>. Acesso em: 15 jul. 2012.

COSTA, Celso José da; DURAN, M. R. C. A Política Nacional de Formação de Professores entre 2005 e 2010: a nova Capes e o Sistema Universidade Aberta do Brasil. **RBPG. Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, v. 16, p. 263, 2012.

- COSTA, Celso José da; PIMENTEL, Nara M. O Sistema Universidade Aberta do Brasil na Consolidação da Oferta de Cursos Superiores a Distância no Brasil. **ETD: Educação Temática Digital**, v. 10, p. 71-90, 2009.
- CRUBELLATE, João Marcelo; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Mudança Ambiental e Adaptação Organizacional: Estudo Comparativo de Casos Departamentais na UEM. *O&S. Organizações & Sociedade*, Salvador – BA, v. 5, n.13, p. 37-61, 1998.
- CUNHA, Luiz Antônio. **A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1988.
- CUNHA, Luiz Antônio. Reforma universitária em crise: gestão, estrutura e território. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 3 n. 2 supl. 1, jun. 1998.
- CURY, C. R. J. A questão da autonomia universitária. **Universidade e Sociedade**, ano 1, n. 2, p. 25-29, nov. 1991.
- DALLARI, Adilson. **O que é funcionário público**. São Paulo: Brasiliense S.A., 1989. 76 p. (Coleção primeiros passos).
- DE SORDI, José Osvaldo; MEIRELES, Manuel; NELSON, Reed Elliot. Análise de variações lógicas da teoria da contingência estrutural. **Revista de Administração da Unimep**, São Paulo, v. 12, p. 1-23, 2014.
- DONALDSON, Lex. A positivist alternative to the structure-action approach. Sage Publications Inc. **Organization Studies**, London, n. 18. P. 1, 1997, p. 77.
- \_\_\_\_\_. Teoria da Contingência Estrutural. *In*: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter. **Handbook de estudos organizacionais**, v. 1. São Paulo: Atlas, 1999.
- \_\_\_\_\_. Following the Scientific Method: How I Became a Committed. Sage Publications Inc. **Organization Studies**, London, n. 26, 2005, p. 1.071-1088.
- \_\_\_\_\_. The Conflict between Contingency and Institutional Theories of Organizational Design. *In*: BURTON, R. M. *et al.* (Org.). **Designing Organizations**. 21<sup>st</sup>, Century Approaches, Springer, 2008, p. 3-20.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12931.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação superior no Brasil e modalidade EAD. *In*: MACEBO, D.; SILVA Jr, J. R.; OLIVEIRA, J. F. (Org.). **Reformas e Políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. 1. ed. Campinas: Alinea, 2008, p. 97-113.
- EAD: Promessas, Decepções e Perspectivas (1). Produção de Estudos Avançados em Ciências e Humanidades. Porto Alegre: Ilea – UFRGS, 2013. (63 min.), son., color. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=y6FEsQTGlaA>>. Acesso em: 16 maio 2014.
- FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: saraiva. 2001.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia Universitária mais uma vez: subsídios para o debate. *In*: 22<sup>a</sup> REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 1999, Caxambu-MG. **Anais...** ANPED, Caxambu-MG, 1999. p. 1-11.

\_\_\_\_\_. Autonomia e poder na universidade: impasses e desafios. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 197-226, jan.-jun. 2004. Disponível em: <<http://ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 14 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. Autonomia e democratização da universidade. **Avaliação (Campinas), RAIES**: Campinas-SP, v. 10, p. 75-86, 2005.

\_\_\_\_\_. A Universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 1, n. 28, p.17-36, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1550/155013353003.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

FERREIRA, Marcello. CAPES. **Programa Nacional de Administração Pública (PNAP)**. Slides 4, 6, 16. Florianópolis, SC, 19 jun. 2013a.

\_\_\_\_\_. CAPES. Políticas Públicas e o Futuro da Educação a Distância. X CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA. **Slide 15**. Belém, PA, 12 jun. 2013b.

\_\_\_\_\_. CAPES. Panorama do Sistema Universidade Aberta do Brasil. I FÓRUM NACIONAL DAS ÁREAS DO SISTEMA UAB. **Slide 5**. Belo Horizonte, MG, 16, 17, 18 out 2013c.

FERREIRA, Marcello; MILL, Daniel. Institucionalização da educação a distância no ensino superior público brasileiro: desafios e estratégias. *In*: FIDALGO, Fernando Selmar Rocha *et al.* (Org.). **Educação a distância: meios, atores e processos**. Belo Horizonte: CAED-UFMG, 2013. p. 143-161.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Políticas Docentes no Brasil: um estado da arte**. 1. ed. Brasília, DF: UNESCO, 2011. v. 1. 297p .

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Alfredo Macedo. As reformas e políticas da educação superior no Brasil: Avanços e recuos. *In*: MANCIBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil**. Campinas: Alínea, 2008. Cap. 1. p. 23-51. (Coleção políticas universitárias).

GOULART, Sueli; GOULART, Deise Mazzarella. Ampliação do acesso ao ensino superior : os desafios da expansão e da precarização. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013, Montevideo. Ponencias y documentos libres. Caracas: CLAD, 2013. **Anais...** Ponencias y documentos libres. Caracas: CLAD, 2013.

GUIMARÃES, Tomás A. O modelo Organizações Sociais: lições e oportunidades de melhoria. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 54, n. 1, p. 97-115, 2003.

HALL, Richard H. **Organizações, estruturas, processos e resultados**. 8. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HARDY, Cynthia; FACHIN, Roberto. **Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos**. 2. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2000.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: civilização brasileira**. 6. ed. Rio de Janeiro: 1996.

INEP (Brasil). Ministério da Educação. **Evolução da educação superior – graduação: anos 1980-1998**. Versão em Excel 314 KB. 2011a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/evolucao-1980-a-2007>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

INEP (Brasil). Ministério da Educação. **Evolução da educação superior – graduação: anos 1991-2007**. Versão em Excel 50,5 KB. 2011b. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/evolucao-1980-a-2007>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

INEP. (Brasil). Ministério da Educação. **Resumo técnico: censo da educação superior de 2004**. Brasília, DF: INEP, 2005, 115p. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo\\_tecnico-Censo\\_2004.pdf](http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_tecnico-Censo_2004.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

INEP. (Brasil). Ministério da Educação. **Resumo técnico: censo da educação superior de 2010**. Brasília, DF: INEP, 2012, 85p. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2013.

LAMPERT, Ernani. O desmonte da Universidade pública: a interface de uma ideologia. **Linhas (UDESC)**, Florianópolis, v. 7, p. 10-30, 2006.

LÉDA, Denise B.; MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia, precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 34, p. 49-64, 2009.

LEITÃO, Sérgio Proença. Estrutura, cultura e desempenho organizacional na universidade. **Revista de Administração Pública da FGV**, Rio de Janeiro, v.1, n. 24, p. 31-43, nov.1989-jan. 1990.

LIMA, Tereza Cristina M. Pinheiro. Autonomia Universitária: uma reflexão. **Revista Interação da Faculdade de Educação da Universidade federal de Goiás**, Goiânia, v. 2, p. 37-56, 2005.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis. Modelos burocrático e político e estrutura organizacional de universidades. *In*: UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. Curso de Pós-Graduação em Administração. **Temas de administração universitária**. Florianópolis: CPGA, 1991.

MANCEBO, Deise. Autonomia universitária: breve história e redefinições atuais. **Revista Advir**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 19-23, dez, 2006. Disponível em <<http://www.asduerj.org.br/publica/revista/imagens/Advir20online.pdf>>. Acesso em: 2 abr. 2013.

MARCOVITCH, Jacques. **A universidade (im)possível**. São Paulo: Futura, 1998. 182p.

MARTINS, Carlos Benedito. Balanço: o papel da CAPES na formação do sistema nacional de pós-graduação. *In*: FERREIRA, Marieta de Moraes; MOREIRA, Regina da Luz. (Org.). **CAPES 50 anos: depoimentos ao CPDOC/FGV**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, CPDOC; Brasília, DF: CAPES, 2003. p. 294- 309.

MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado do Brasil. **Educação & Sociedade (Impresso)**, São Paulo, v. 30, p. 15-35, 2009.

MARTINS, Liane. **Após 2 anos de paralisação, cursos da UAB devem ser retomados em RO**. G1: Rondônia. 09/09/2013 13h07 – Atualizado em 09/09/2013 13h07. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2013/09/apos-2-anos-de-paralisacao-cursos-da-uab-devem-ser-retomados-em-ro.html>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

MELO, Pedro Antônio de; MELO, Michelle Bianchini de; NUNES, Rogério da Silva. A Educação a Distância como Política de Expansão e Interiorização da Educação Superior no Brasil. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 24, p. 278-304, maio-ago. 2009.

MENDES, D. O Governo da Universidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 105, p. 68-90, jan.-mar. 1967.

MENEGHEL, Stela M.; LAMAR, Adolfo R. Avaliação como construção social: reflexões sobre as políticas de avaliação da educação no Brasil. *In*: SOBRINHO, José Dias; RISTOFF, Dilvo. (Org.). **Avaliação democrática: para uma universidade cidadã**. Florianópolis: Insular, 2002, p. 145-164.

MERRIAM, Sharan B. Introduction to Qualitative Research. *In*: MERRIAM, S. B. **Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis**. 1. ed. São Francisco: Jossey-Bass, 2002. Disponível em: <[http://stu.westga.edu/~bthibau1/MEDT%208484-%20Baylen/introduction\\_to\\_qualitative\\_research/introduction\\_to\\_qualitative\\_research.pdf](http://stu.westga.edu/~bthibau1/MEDT%208484-%20Baylen/introduction_to_qualitative_research/introduction_to_qualitative_research.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2014.

MILL, Daniel; PIMENTEL, Nara. **Educação a distância: desafios contemporâneos**. São Carlos: EdUFSCAR, 2010.

MILL, Daniel *et al.* Gestão da Educação a Distância (EaD): noções sobre planejamento, organização, direção e controle da EaD. **Vertentes – UFSJ**, Rio de Janeiro, v. 35, 2010. Disponível em: <[http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes\\_35/daniel\\_mill\\_e\\_outros.pdf](http://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/vertentes/Vertentes_35/daniel_mill_e_outros.pdf)> Acesso em: 12 maio 2013.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2. ed. 7. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

MISOCZKY, Maria Ceci. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas. **O&S. Organizações & Sociedade**, Salvador, Bahia, v. 8, n. 20, p. 61-72, 2001.

MORAN, José Manuel. A Gestão da Educação a Distância no Brasil. *In*: MILL, Daniel; PIMENTEL, Nara. (Org.). **Educação a distância: desafios contemporâneos**. São Carlos: EdUFSCAR, 2010.

NAIDORF, J. La privatización del conocimiento público en universidades públicas. *In*: GENTILI, P.; LEVY, B. (Org.). **Espacio público y privatización del conocimiento**. Buenos Aires: CLACSO, 2005, p. 101-162.

OLIVEIRA, João Ferreira de. **A reestruturação da educação superior no Brasil e o processo de metamorfose das universidades federais: o caso da Universidade Federal de Goiás (UFG)**. 2000. 210f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, USP, São Paulo, 2000.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE (Impresso)**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PERONI, Vera Maria Vidal. As redefinições da relação público/privado e implicações para democratização da educação. **Inter-ação**, Goiânia, v. 35, p. 1-17. 2010.

PFEFFER, Jeffrey; SALANCIK, Gerard R. **The external control of organizations: a resource dependence perspective**. New York: Harper & Row, 1978.

POWERS, Jennifer. **Organizational Theories and the Educational Organization**. Specialization Comprehensive. Paper Organizational Studies. Madison: Spring, 2000.

RHODEN, Marisa Ignez dos Santos. Curso piloto de administração da UAB (Universidade Aberta Brasil). Porto Alegre: 3º SALÃO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA. **Anais...** 2007.

RODRIGUES, Zilda de Araújo. **Universidade Federal de Goiás: modernização e racionalização da estrutura e da organização do trabalho acadêmico**. 2000. 196 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Educação Brasileira, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2000.

SÁ, Georgina Marafante; PADILHA, Maria Auxiliadora Soares. Análise de modelos de gestão de educação a distância em universidades públicas do Brasil. X CONGRESSO BRASILEIRO DE ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA (ESUD). **Anais...**2013.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (Porto Alegre). UFRGS. **Cursos**. [201-]a. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sead/cursos>>. Acesso em: 16 maio 2014.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (Porto Alegre). UFRGS. **Histórico**: história da SEAD.[ 201-]b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/sead/sead-1/historico-1/historico>>. Acesso em: 16 maio 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. O desafio da educação superior no Brasil: quais são as perspectivas. *In*: SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade brasileira no século XXI: desafios do presente**. São Paulo: Cortez Editora, 2009. Cap. 1. p. 15-54.

SGUISSARDI, Valdemar; JÚNIOR, João dos Reis Silva. **Trabalho intensificado nas Federais: pós-graduação e produtivismo acadêmico**. São Paulo: Xamã, 2009.

SANTOS, Marlene de Jesus Silva. **Aspectos da desconstrução da Reforma Democrática do Estado**: perspectiva gerencial e precarização do trabalho. 2006. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília, UNB, Brasília, 2006.

SAVIANI, Dermeval. A Expansão do Ensino Superior no Brasil: mudanças e continuidades. **Póiesis Pedagógica**, v. 8 , n. 2, p.4-17, ago.-dez. 2010.

STAKE, Robert E. Qualitative case studies. *In*: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. (Ed.). **The sage handbook of qualitative research**: Third Edition. London: Sage, 2005. p. 443-466.

SILVA, Eugénio Adolfo Alves. **O burocrático e o político na administração universitária**: continuidades e rupturas na gestão dos recursos humanos docentes na Universidade Agostinho Neto (Angola). 528 f. Tese (Doutorado) – Centro de Investigação em Educação, Universidade do Minho, Braga, 2004.

STEIN, Rosa Helena. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil. Implementação de políticas sociais e descentralização político-administrativa. *In*: **CEAD**: Capacitação em Serviço Social e política social (módulo 3). Brasília, DF: UnB, CEAD, 2000.

TEATINI, João Carlos. DED: ações e desafios. Slide 9. 5º ENCONTRO NACIONAL DE COORDENADORES UAB. Brasília, DF, 2011. **Anais..** Brasília, DF, 2011.

TONEGUTTI, Claudio Antonio; MARTINEZ, Milena. O REUNI e a Precarização nas IFES. **Universidade e Sociedade**, Brasília, DF, v. 41, p. 51-67, 2008.

TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santoro. **Universidades públicas: desafios e possibilidades no Brasil contemporâneo**. Brasília, DF: Editora UNB, 1999.

TRINDADE, Helgio. Universidade, ciência e estado. *In*: TRINDADE, Hélgio H. C. (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 9-23.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UFRGS (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL). **Estatuto**. Porto Alegre, 1995a. 20p. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/estatuto-e-regimento>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 12/1995, de 24 de maio de 1995 e de 31 de maio de 1995**. Normas para progressão funcional de docentes. Porto Alegre, 1995b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cepe/legislacao/Res12-95.htm>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimento Geral**. Porto Alegre, 1996. 36p. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/a-ufrgs/estatuto-e-regimento>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2000**. Porto Alegre, [2001?]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ufrgs-2000>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 2.975, de 23 de outubro de 2002**. Criação da Secretaria de Educação a Distância. Porto Alegre, 2002.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Exercício 2002**. Porto Alegre, [2003?]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ufrgs-2002>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Conselho Universitário. **Decisão n. 78/2003, de 16 de maio de 2003**. Normas para gestão de recursos financeiros vinculados à pós-graduação. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/consun/legislacao/documentos/decisao-no-78-2003-1>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 19/2004, de 14 de abril de 2004**. Estabelece normas para a pós-graduação *lato sensu* na UFRGS. Porto Alegre, 2004. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cepe/legislacao/Res19-04.htm>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Exercício 2004**. Porto Alegre, [2005?]. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/relatorios-de-gestao/relatorio-de-gestao-ufrgs-2004>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. CEPE. **Resolução n. 10/2006**. Estabelece as normas para regulamentação das ações de educação a distância, no âmbito da UFRGS. Porto Alegre, 2006a. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cepe/legislacao/Res10-06.htm>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. CEPE. **Resolução n. 37/2006**. Regulamenta o Programa Especial de Graduação – PEG, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2006b. Disponível em:

<[http://www.ufrgs.br/sead/sead-2/legislacao-ead/documentos/res\\_37\\_2006\\_regulamenta\\_peg.pdf](http://www.ufrgs.br/sead/sead-2/legislacao-ead/documentos/res_37_2006_regulamenta_peg.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Comissão Própria de Avaliação, Secretaria de Avaliação Institucional. **Relatório: avaliação institucional permanente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: 2006-2008.** Projeto PAIPUFRGS/SINAES 4º Ciclo. Porto Alegre: Editora UFRGS. 2010. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/sai/arquivos-inicial/RelatriodeAutoavaliacaoInstitucional2006\\_2008.pdf](http://www.ufrgs.br/sai/arquivos-inicial/RelatriodeAutoavaliacaoInstitucional2006_2008.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. CONSUN. Decisão n. 193/2011, de 8 de abril de 2011. Dispõe sobre as interações acadêmicas. Porto Alegre, 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório Projeto PAIPUFRGS/SINAES: 8º ciclo – avaliação institucional permanente da Universidade Federal do RS-2012.** Porto Alegre, 2013a. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/sai/arquivos-inicial/copy3\\_of\\_RelatriodeAutoavaliacaoInstitucionalano2012VersoFinal.pdf](http://www.ufrgs.br/sai/arquivos-inicial/copy3_of_RelatriodeAutoavaliacaoInstitucionalano2012VersoFinal.pdf)>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Prestação de contas ordinária anual relatório de gestão do exercício de 2012.** Porto Alegre, março/2013b. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ufrgs/arquivos/relatorios-de-gestao/RelatriodeGesto2012versofinal.pdf>>. Acesso em: 16 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Pró-Reitoria de Pós-Graduação. **Manual Pós-Graduação *Lato sensu* 2013/2014.** Porto Alegre, [2013?]. Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/propg/especializacao/arquivos/pdfs/manual\\_2013-2014-pos-graduacao-lato-sensu](http://www.ufrgs.br/propg/especializacao/arquivos/pdfs/manual_2013-2014-pos-graduacao-lato-sensu)>. Acesso em: 16 maio 2014.

VASCONCELOS, Isamara Martins. **A Federalização do ensino superior no Brasil.** 2007. 134f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Sociologia, Departamento de Sociologia, UNB, Brasília, 2007.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. *In:* VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. (Org.). **Pesquisa qualitativa em administração.** Rio de Janeiro: FGV editora, 2004.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 2. ed. São Paulo: Bookman, 2001.

## **APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS**

### **Pró-Reitoria de Planejamento e Administração**

1. Como acontece o planejamento e a distribuição dos recursos orçamentários do Tesouro pela UFRGS?
2. Como o Sr. vê os termos de cooperação para repasse de recursos à Universidade, especificamente para os cursos EaD?
3. Que diferenças o Sr. poderia evidenciar entre o recebimento de recursos pela matriz orçamentária e pelos termos de cooperação?
4. A UFRGS teria condições de ofertar cursos EaD com os seus recursos próprios? Porquê?
5. Os alunos dos cursos EaD compõem o cálculo da matriz orçamentária da UFRGS?

Da minha parte seria isso, a Sr. teria algo que gostaria de acrescentar sobre recursos orçamentários para os cursos a distância?

### **Secretária de Educação a Distância**

1. Como a senhora vê a política do MEC na oferta de cursos EAD?
2. Que benefícios a Sra. percebe para a UFRGS e para a sociedade em cursos de especialização à distância via UAB?
3. Que prejuízos a Sra. percebe para a UFRGS e para a sociedade em cursos de especialização à distância via UAB?
4. A UFRGS teria condições de ofertar cursos EaD com os seus recursos próprios? Por quê?
5. Como é a relação entre a SEAD e a Coordenação UAB?
6. Como é a relação entre a SEAD/Coordenação UAB e a PROPG, na oferta de cursos à distância?
7. Como é a relação entre a SEAD e os coordenadores de Curso na oferta de cursos do Sistema UAB?
8. Como é a relação entre a SEAD com a Coordenação do Sistema UAB (CAPES)?
9. Como a Sra. vê a contratação de profissionais externos (docentes e tutores) para atuar nos cursos de especialização a distância do Sistema UAB?

Da minha parte seria isso, a Sra. teria algo que gostaria de acrescentar sobre os cursos de especialização, em especial os a distância?

### **Fulano**

1. Como o(a) senhor(a) vê a política do MEC de estímulo à oferta de cursos EAD?
2. Como foi a experiência em ofertar o curso Piloto da UAB?
3. Que benefícios e/ou prejuízos o(a) senhor(a) percebe para a UFRGS e para a sociedade em cursos de especialização à distância via UAB?
3. Qual a importância da oferta dos cursos PNAP pela Escola de Administração/UFRGS?
4. Que diferenças no processo acadêmico (elaboração, discussão, aprovação, implementação e avaliação de cursos) o(a) senhor(a) poderia evidenciar entre os cursos de especialização a distância tradicionalmente desenvolvidos pela Escola de Administração e os cursos PNAP?
5. O(a) senhor(a) percebeu algum impacto sobre a oferta pela EA de cursos de especialização pagos, após a inserção no Sistema UAB?

Da minha parte seria isso, o(a) senhor(a) teria algo que gostaria de acrescentar sobre os cursos de especialização, em especial os a distância?

#### **PROGRAD – Pró-Reitor de Graduação (Notório saber em EaD)**

1. O que o senhor acha da EaD como estratégia de expansão do ensino superior público?
2. Como aconteceu a adesão ao Sistema UAB e a sua vinculação à SEAD?
3. A UFRGS teria condições de ofertar cursos EaD com os seus recursos próprios? Por quê?
4. Que benefícios o Sr. percebe para a UFRGS e para a sociedade em cursos de especialização à distância via UAB?
5. Que prejuízos o Sr. percebe para a UFRGS e para a sociedade em cursos de especialização à distância via UAB?
6. Como é a relação entre a SEAD com a Coordenação do Sistema UAB (CAPES)?
7. Como o Sr. vê o papel dos colegiados da UFRGS diante do Sistema UAB (em que o fomento ocorre após a aprovação nas instâncias)?
8. Como é a relação entre a SEAD/Coordenação UAB e as pró-reitorias, na oferta de cursos à distância?
9. Como o Sr. vê a contratação de profissionais externos (docentes e tutores) para atuar nos cursos de especialização a distância do Sistema UAB?

Da minha parte seria isso, a Sra. teria algo que gostaria de acrescentar sobre os cursos de especialização, em especial os a distância?

#### **PROPG –Pró-Reitor de PG**

1. Qual o papel da PROPG em relação aos cursos de especialização?

2. Qual a importância da oferta de cursos de especialização pela UFRGS? (interação com a sociedade, contribuição social, captação de recursos, formação/qualificação profissional)
3. Que benefícios e/ou prejuízos o Sr. percebe para a UFRGS e para a sociedade em cursos de especialização à distância via UAB?
4. Como ocorre a interação entre a PROPG e a SEAD, na oferta de cursos à distância?
5. Como o Sr. vê a contratação de profissionais externos (docentes e tutores) para atuar nos cursos de especialização a distância do Sistema UAB?

Da minha parte seria isso, o Sr. teria algo que gostaria de acrescentar sobre os cursos de especialização, em especial os a distância?

### **PROPG – servidores responsáveis pelas especializações**

1. Como ocorre a interação entre a PROPG e a SEAD, na oferta de cursos à distância?
2. Que diferenças no processo acadêmico (elaboração, discussão, aprovação, implementação, certificação e avaliação de cursos) o Sr. poderia evidenciar entre os cursos de especialização a distância tradicionalmente desenvolvidos pela Escola de Administração e os cursos PNAP?
3. O fato dos cursos PNAP serem fomentados pela CAPES implica alguma modificação nos procedimentos internos de aprovação no âmbito da instituição? Por quê?

### **Coordenadores dos cursos PNAP**

1. Que benefícios o Sr. percebe para a UFRGS e para a sociedade em cursos de especialização à distância via UAB?
2. Que prejuízos o Sr. percebe para a UFRGS e para a sociedade em cursos de especialização à distância via UAB?
3. Que diferenças no processo acadêmico (elaboração, discussão, aprovação, implementação, certificação e avaliação de cursos) o Sr. poderia evidenciar entre os cursos de especialização a distância tradicionalmente desenvolvidos pela Escola de Administração e os cursos PNAP?
4. Como é a relação entre os coordenadores de Curso do PNAP e a Coordenação UAB? E a PROPG?
5. Como o Sr. vê a contratação de profissionais externos (docentes e tutores) para atuar nos cursos de especialização a distância do Sistema UAB?
6. Como funciona o apoio administrativo/operacional dos cursos?
7. Que benefícios e/ou prejuízos o Sr. percebe nas estruturas temporárias de pessoal?
8. Para a oferta dos cursos, poderia dimensionar o percentual de profissionais (docentes e técnicos) externos ao quadro de servidores públicos?