



GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

PAULO R. Z. ABDALA
RONALDO BORDIN
Organizadores

GESTÃO PÚBLICA

CASOS, ANÁLISES E PRÁTICAS

© 2020, DOS AUTORES

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
DE GESTÃO PÚBLICA
PNAP/2017-2019**

COORDENADOR

Paulo Ricardo Zilio Abdala

COORDENADOR SUBSTITUTO

Rafael Kruter Flores

SECRETÁRIO

Paulo Roberto Gomes Garcia

BOLSISTA ADMINISTRATIVO

Davi D'Avila

Julia Gomes dos Santos

CORPO DOCENTE: DISCIPLINAS

Profs. Drs.

Aragon Erico Dasso Júnior

Ariston Azevedo

Clezio Saldanha dos Santos

Cristina Amélia Carvalho

Davide Carbonai

Diogo Joel Demarco

Christine da Silva Schröder

Fábio Meira Bittencourt

Fernando Dias Lopes

Gilberto Tavares dos Santos

Guilherme Dornelas Câmara

Leonardo Granato

Rafael Kruter Flores

Silvia Generali da Costa

Sueli Maria Goulart da Silva

COORDENADOR DE TUTORIA

Gabriela Perin

Tito Francisco Ianda

Erik Álvaro Fernandes

TUTORES DE DISCIPLINAS

Adriana Paz Nunes

Ana Julia Bonzanini Bernardi

Ana Júlia Possamai

Carlos Roberto Santos Vieira

Cláucia Piccoli Faganello

Fernando Gonçalves de Gonçalves

Ísis Oliveira Bastos Matos

Jaqueline Guimarães Santos

Mauricio Pozzebon de Lima

Paulo Rodrigues Cerqueira

Roberta Carnelos Resende

Tanise Dias Freitas

Tito Francisco Ianda

Vinicius de Lara Ribas

Executado por



publicato@publicato.com.br

www.publicato.com.br

51 3013.1330

VERSÃO DIGITAL

Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-87636-04-7



**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Gestão Pública [livro eletrônico]: casos, análises e práticas :
/ organização Paulo R. Z. Abdala, Ronaldo Bordin.
- 1. ed. - Porto Alegre, RS : Publicato Editora, 2020.
PDF

ISBN 978-65-87636-04-7

1. Administração pública - Brasil 2. Rio Grande do Sul (RS)
3. Saúde pública - Aspectos sociais I. Abdala, Paulo R. Z.
II. Bordin, Ronaldo.

20-52239

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350
Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

ESPECIALIZAÇÕES DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB) NA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFRGS: UM REGISTRO HISTÓRICO COM FOCO NO CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

PAULO RICARDO ZILIO ABDALA
ÉRIK ÁLVARO FERNANDES

As Especializações da UAB na Escola de Administração da UFRGS

Os cursos de Especialização a distância da Universidade Aberta do Brasil (UAB) tiveram uma trajetória importante na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) ao longo de suas três edições. Neste texto, deixamos registrado um pouco de sua história, com foco no relato dos aprendizados com a gestão da Especialização em Gestão Pública, especialmente a última edição que deu origem a este livro.

A UAB foi um sistema criado pelo Ministério da Educação em 2005, inicialmente voltado para a expansão do ensino superior, ampliando seu escopo em 2008 a partir da criação do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP). O objetivo do PNAP era fomentar a criação de cursos de Administração Pública e outras áreas técnicas. O Programa foi criado de maneira colaborativa por uma rede nacional de mais de 20 Instituições de Ensino Superior que construíram os Projetos Pedagógicos de Curso. O PNAP possibilitou a qualificação dos quadros da Administração Pública em seus diversos níveis e com grande amplitude geográfica, vencendo barreiras físicas por meio da capilaridade possibilitada pelo sistema UAB. Em seu âmbito, foram criados o bacharelado em Administração Pública e os Cursos de Especialização Lato Sensu em Gestão Pública Municipal, Gestão Pública e Gestão em Saúde. Todos os cursos foram financiados pelo Ministério da Educação através da CAPES, sendo gratuitos para os estudantes, todos vinculados ao serviço público no momento da matrícula.

As especializações foram desenvolvidas com uma estrutura comum, contendo projetos pedagógicos que compartilhavam disciplinas do módulo básico e se diferenciavam no módulo específico, totalizando uma carga horária de 465 horas aula. O material didático também foi padronizado na forma de apostilas, desenvolvidas especificamente para cada disciplina dos cursos. A adesão das Instituições de Ensino Superior (IES) com interesse em executar a oferta ocorreu por meio do lançamento de editais públicos, no total de três: o primeiro em 2009, o segundo em 2012, e o terceiro em 2015. Ao pleitear a oferta dos cursos, a IES deveria indicar

quais polos presenciais serviriam como apoio local para os estudantes, oferecendo acesso a computadores e internet, além de servir como ponto de aplicação de provas e para a defesa dos Trabalhos de Conclusão de Curso. Essa articulação implicava no estabelecimento de um convênio entre a prefeitura da cidade que desejasse ter um polo presencial e a UAB. A primeira ficava responsável por oferecer a estrutura física e tecnológica, enquanto o sistema UAB remunerava, por meio de bolsa de apoio técnico, servidores municipais responsáveis por operacionalizar o espaço. Estrategicamente, a maioria desses polos ofertava uma gama de cursos ampla para melhor aproveitamento da estrutura, ou eram espaços compartilhados com outras finalidades, como escolas ou centro de formação.

A Escola de Administração da UFRGS participou dos três editais para oferta de cursos, abrigando os três cursos de especialização nos dois primeiros editais e somente os cursos de Gestão em Saúde e Gestão Pública no último. As duas primeiras edições contaram com 14 polos com grande dispersão geográfica no estado do Rio Grande do Sul, sendo somente um localizado na região metropolitana de Porto Alegre. Em face de dificuldades logísticas para a aplicação de provas e realização de bancas de TCC, decidiu-se aproximar os polos da última edição a Porto Alegre e à UFRGS, totalizando 10 polos. Assim, das 400 vagas ofertadas, 190 vagas se localizaram na região metropolitana, incluindo um polo em Porto Alegre, não presente nas edições anteriores.

No quadro abaixo são apresentados os dados referentes às vagas e concluintes dos cursos nas três edições. A Escola de Administração da UFRGS por meio do Sistema UAB conferiu grau de especialista para 1.105 pessoas, atingindo um percentual de conclusão de 36,1% do total de matriculados.

Tabela 1. Matrículas e Concluintes

| Curso | 2010 | | | 2013 | | | 2017 | | |
|--------------------------|-------------|-------------|--------------|------------|-------------|--------------|------------|-------------|--------------|
| | Vagas | Concluintes | % Conclusão | Vagas | Concluintes | % Conclusão | Vagas | Concluintes | % Conclusão |
| Gestão Em Saúde | 440 | 170 | 38,6% | 310 | 79 | 25,5% | 440 | 87 | 19,8% |
| Gestão Pública | 400 | 232 | 58,0% | 310 | 106 | 34,2% | 400 | 142 | 35,5% |
| Gestão Pública Municipal | 440 | 192 | 43,6% | 320 | 97 | 30,3% | x | x | x |
| Total | 1280 | 594 | 46,4% | 940 | 282 | 30,0% | 840 | 229 | 27,3% |

Fonte: Coleta de Dados (2020)

Analisando os dados da Tabela 1 de maneira longitudinal, percebemos uma redução no grau de conclusão dos cursistas ao longo das edições do curso. Apesar de não ser possível obter uma explicação precisa para este fenômeno, alguns comentários sobre a modificação do modelo pedagógico ao longo do tempo podem trazer evidências. Nas duas primeiras edições, o curso tinha como característica a obrigatoriedade da realização de um *chat* semanal avaliativo com horário marcado, uma atividade de caráter síncrono. Na primeira edição, toda a equipe de tutoria dos cursos se reunia semanalmente em um laboratório de informática

da EA/UFRGS junto com o docente da disciplina para conduzir os *chats* em um horário determinado. A ideia por trás da sistemática era garantir que o professor da disciplina pudesse ajudar os tutores a responder eventuais dúvidas que estivessem além de seu conhecimento sobre a temática. Na segunda edição, o *chat* seguiu obrigatório todas as semanas, porém os tutores tinham a opção de conduzir as atividades de suas casas. Já na terceira edição, o *chat* se tornou um plantão de dúvidas não obrigatório e as atividades síncronas foram substituídas por algumas videoconferências esparsas, prática que foi instituída ao longo de sua realização, ainda que enfrentando certas restrições técnicas com a plataforma¹. O gradual aumento do distanciamento entre estudantes e docentes pode ser uma fonte de explicação para o crescimento da evasão, já que ao longo das edições o curso tornou-se mais autônomo, requerendo participação mais ativa dos estudantes na condução do curso. Além disso, é sempre importante ressaltar que o curso captou estudantes de perfis bastante heterogêneos e que muitos não tinham conhecimento prévio sobre o EAD e seus desafios, além de não terem, inicialmente, a dimensão do grau de exigência dos docentes da UFRGS. Tal fato se mostra como uma explicação possível já que grande parte da evasão nas três edições ocorreu no primeiro quarto do curso.

Na próxima seção, serão abordadas questões específicas sobre a última edição do curso de Especialização em Gestão Pública, turma que originou os trabalhos contidos neste livro.

Curso de Especialização em Gestão Pública UAB – EA/UFRGS: Última Edição²

Na terceira edição do Curso de Especialização em Gestão Pública UAB – EA/UFRGS foram ofertadas 400 vagas distribuídas em 10 polos da seguinte forma: Arroio dos Ratos (30), Balneário Pinhal (30), Encantado (30), Esteio (30), Imbé (30), Jacuizinho (30), Novo Hamburgo (60), Porto Alegre (100), Santo Antônio da Patrulha (30) e Vila Flores (30).

O período de inscrições foi de 12 a 30 de junho de 2017, totalizando 2.530 candidatos inscritos por meio de formulário eletrônico na internet. Os interessados no curso residiam em 253 municípios e 19 estados distintos. Esta dispersão geográfica nacional chama atenção considerando a realização de 4 provas presenciais nos polos, todos localizados no Rio Grande do Sul. Os candidatos foram selecionados com base em critérios objetivos que pontuaram melhor quem era mais jovem e tinha menor grau de formação. Tal decisão levou em consideração o cálculo estimado de retorno para a Administração Pública, incentivando a qualificação de

1 A plataforma utilizada para as videoconferências era o MCONF, tecnologia desenvolvida na própria UFRGS e que na época ainda tinha capacidade limitada, sendo pouco confiável.

2 Os dados que compõe esta seção foram retirados, em grande parte, do relatório final de curso, além de outros documentos relacionados. O coordenador de tutoria e coautor do trabalho, Érik Fernandes, realizou uma pesquisa sobre os motivos da evasão dos estudantes para uma disciplina do doutorado. Os dados desta pesquisa foram incluídos no relatório final e aqui neste capítulo.

quem ainda não era pós-graduado e teria, em tese, mais tempo útil de trabalho para retornar o investimento para a sociedade.

No período de 03 a 08 de agosto foi lançado um edital público para selecionar os 16 tutores que atuariam no curso. Cada um ficou responsável por uma turma de 25 estudantes, tamanho estipulado pelos parâmetros da própria UAB. Além da equipe de tutoria, a estrutura administrativa do curso contou com um secretário/gerente de projeto, um estagiário administrativo, um estágio de informática e um coordenador de tutoria. Importante pontuar que a UAB sempre foi uma espécie de estrutura paralela dentro das IES públicas, movimentando recursos da Universidade, sem que as atividades fossem, de fato, computadas como atividades da IES receptora. Para os docentes e demais envolvidos, as atividades não contam, por exemplo, como pontuação para progressão na carreira por serem remuneradas (ainda que pagas como bolsas de estudo).

No quadro 1 se encontra a estrutura curricular do curso. Chama atenção a carga horária total, somando 465 horas-aula, ou 105 horas a mais do que o mínimo necessário para cursos de lato sensu.

Quadro 1. Estrutura Curricular do Curso de Gestão Pública

| DISCIPLINA | HORAS-AULA |
|---|-------------------|
| Módulo Básico | |
| Introdução a Modalidade EaD | 15 |
| Estado, Governo e Mercado | 30 |
| O Público e o Privado na Gestão Pública | 30 |
| Desenvolvimento e mudanças no Estado brasileiro | 30 |
| 1ª. Prova Presencial | |
| Políticas Públicas | 30 |
| Planejamento Estratégico Governamental | 30 |
| O Estado e os Problemas Contemporâneos | 30 |
| Elaboração de Indicadores | 30 |
| 2ª. Prova Presencial | |
| Metodologia Científica | 30 |
| Módulo Específico | |
| Cultura e Mudança Organizacional | 30 |
| Comportamento Organizacional | 30 |
| Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos | 30 |
| 3ª. Prova Presencial | |
| Gestão Operacional | 45 |
| Gestão Logística | 30 |
| Plano Plurianual e Orçamento Público | 45 |
| 4ª. Prova Presencial | |
| Orientações de TCC | |
| Bancas de TCC | |

Fonte: Equipe EA/UAB (2019)

A estrutura de curso e as ementas das disciplinas foram determinadas de maneira centralizada, se mantendo basicamente as mesmas desde a primeira edição, não podendo ser modificada pelas IES ofertantes. A lógica da distribuição de atividades era de uma semana para cada 7,5 horas, ou seja, 4 semanas de aula para disciplinas de 30 horas.

Considerando sua estrutura modular, o curso de Especialização em Gestão Pública UAB/EA/UFRGS foi organizado em quatro segmentos distintos. Ao final de cada um deles foi realizada uma avaliação presencial, composta por 10 questões objetivas por disciplina de maneira a facilitar a correção pelos tutores.

Quadro 2. Visão Geral dos Módulos do Curso

| | Módulo do Curso | Quantidade de Disciplinas |
|-------------------|-----------------|---------------------------|
| MÓDULO BÁSICO | Módulo I | 04 |
| | Módulo II | 05 |
| | Módulo III | 03 |
| MÓDULO ESPECÍFICO | Módulo IV | 03 |
| | TCC | Orientações e TCC |

Fonte: Equipe EA/UAB (2019)

Em termos de conteúdo, nessa edição a UAB autorizou a não utilização das apostilas de disciplinas como material obrigatório de aula, como nas duas edições anteriores. Esse material institucional foi produzido por docentes conteudistas escolhidos por meio de edital em 2008/2009 na forma de livros texto divididos por blocos de conteúdo. Cada bloco tinha correspondência com as horas de atividade semanais de cada disciplina, sendo um bloco para cada 7,5 horas. Tal material foi incorporado na última edição apenas parcialmente, em alguns casos, ou como referência complementar na maioria das vezes. Em algumas disciplinas, como “O Estado e os Problemas Contemporâneos”, programas e políticas públicas abordadas como exemplo didático já nem existiam mais em 2017, perdendo completamente a capacidade explicativa da realidade. Foram, portanto, os professores de cada disciplina que escolheram e planejaram o material de apoio.

As aulas iniciaram de acordo o previsto, em setembro de 2017, com os 400 alunos previstos matriculados na primeira disciplina. Ao final, 142 alunos concluíram o curso com êxito e 258 foram reprovados ou desistiram. O curso atingiu uma taxa de conclusão de 35,11%, taxa similar ao que foi alcançado na segunda edição (34,2%). Pelos dados levantados, a taxa está dentro da média nacional para especializações EAD ofertadas pela UAB. Segundo relatam Saldanha e Filho³ (2018), o responsável pela Coordenação de Tecnologia em Educação a Distância (CTED) da CAPES afirmou em entrevista que em média um em cada três alunos conclui os cursos *lato sensu* da UAB, ou 33,3%. Ainda assim, o índice de con-

3 SALDANHA, Lauren Kleinert Londero et al. Sistema Universidade Aberta do Brasil: uma avaliação da edu-

clusão pode ser considerado baixo nominalmente e do ponto de vista do investimento do dinheiro público, sendo que, infelizmente, grande parte dos fatores que levaram a desistência dos estudantes relaciona-se com questões exógenas ao curso, como será apresentado na sequência.

Passando para a avaliação do curso, o corpo docente teve uma impressão geral positiva⁴, apresentando algumas considerações com relação a estrutura curricular e os conteúdos abordados. Primeiro, foi observado que a estrutura curricular possui a deficiência de concentrar muitas disciplinas de caráter teórico na fase inicial do curso (primeiro módulo), o que pode explicar parte da evasão de praticamente 50% dos inscritos neste estágio. Os docentes envolvidos entendem que se houvesse uma mescla entre disciplinas aplicadas e de base teórica desde o primeiro módulo, a resistência inicial ao curso seria menor, melhorando o aproveitamento dos estudantes. Ademais, é consenso que as ementas das disciplinas necessitam passar por um esforço de revisão e atualização de modo que os conteúdos defasados do ponto de vista das transformações recentes da administração pública sejam retirados e/ou substituídos. O mesmo se passa com o sistema de apostilas, muitas tão datadas que não podem ser utilizadas nem mesmo parcialmente. Por fim, os docentes ressaltaram que os cursos de Especialização em Gestão Pública da UAB têm sido importantes para a qualificação da mão de obra do serviço público em localidades distantes das grandes cidades, cumprindo papel social fundamental. Foi sugerido que no caso de não serem mais ofertadas novas edições via CAPES, a Escola de Administração possa considerar internalizar os cursos em sua estrutura de pós-graduação⁵.

Por fim, com relação a avaliação final do curso pelos discentes, 141 pessoas responderam ao questionário disponibilizado no Moodle. As questões do primeiro bloco, referente ao curso, foram:

1. Os conteúdos das disciplinas foram pertinentes com os objetivos do curso?
2. A carga horária foi adequada ao curso?
3. O material didático apresentado pelos professores foi de qualidade?
4. Os *chats* contribuíram para o aprendizado das disciplinas?
5. Os fóruns contribuíram para o aprendizado das disciplinas?
6. As videoconferências contribuíram para o aprendizado das disciplinas?
7. As tarefas finais contribuíram para o aprendizado das disciplinas?
8. As provas presenciais contribuíram para o aprendizado das disciplinas?

cação a distância da Universidade Federal de Santa Maria baseada em indicadores de eficiência. 2018.

4 Impressões coletadas em uma reunião com o corpo docente que precedeu as orientações de TCC.

5 Isso, de fato, ocorreu. Foram criados em 2019 os cursos de Especialização em Administração Pública no Século 21 e Gestão em Saúde, ambos EAD e com custo acessível, na lacuna deixada pelo PNAP.

A média de concordância forte (concordo plenamente) para este bloco ficou em 56% dos respondentes, que somado aos 34% de concordância (concordo) atinge um total de 80% de avaliações positivas. Ademais, 4% ficaram indecisos ao responder as perguntas e 6% discordaram das afirmações, sendo somente 1% com total discordância.

Ressalta-se aqui que o uso dos *chats* como ferramentas de aprendizagem foi o item mais criticado de toda pesquisa, com 21% dos respondentes discordando que eles contribuem para seu aprendizado. Conforme já abordado anteriormente, o *chat* síncrono foi utilizado como recurso avaliativo nas duas primeiras edições do curso, seguindo uma recomendação da própria coordenação da UAB. Na última edição ele não foi totalmente retirado, porém seu uso foi restrito a um recurso opcional de plantão de dúvidas, o que se mostrou pouco efetivo, já que grande parte das sessões tiveram baixa adesão.

O próximo bloco da avaliação dos discentes refere-se a professores e tutores, sendo composto pelas seguintes questões:

1. Os professores foram acessíveis na comunicação com os alunos?
2. Os tutores orientaram adequadamente os alunos nas disciplinas?
3. Os professores e os tutores mostraram sintonia na realização das suas funções?
4. Os tutores demonstraram presteza na condução de suas atividades?
5. Os professores resolveram com clareza as dúvidas?
6. Os prazos de respostas dos tutores as minhas demandas foram adequadas?

Neste bloco a concordância chegou ao nível de 87%, com o maior nível de resposta negativa para uma questão ficando em 12%: sobre o prazo de retorno dos tutores. A problematização sobre o gerenciamento da equipe de tutoria é interessante e remete a uma certa sobrecarga de trabalho do tutor que, muitas vezes, precisa se preocupar com a disciplina em andamento enquanto ainda tem que corrigir trabalhos da disciplina anterior. O processo poderia ser mais fácil caso os docentes fornecessem chaves de resposta mais claras e bem estruturadas à equipe de tutoria, o que reduziria a demanda e a responsabilidade dos tutores.

A próximo bloco versava sobre o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), no caso deste curso o Moodle institucional da UFRGS, e a coordenação do curso, atingindo 96% de concordância. Seguem as questões:

1. Tive facilidade com o acesso ao Moodle?
2. No Moodle, utilizei com facilidade os recursos disponíveis?
3. A coordenação do curso transmitiu informações claras e objetivas sobre o curso?
4. A coordenação atendeu adequadamente as demandas dos alunos?
5. Nos polos encontrei um ambiente adequado para realizar as provas presenciais?

A última dimensão, refere-se a auto avaliação dos estudantes, atingindo a concordância de 93%. Isso vem a reforçar o viés claramente positivo da avaliação com relação ao curso. As questões foram as seguintes:

1. Eu possuía os pré-requisitos necessários para o bom acompanhamento do curso?
2. Estou satisfeito com o que aprendi no curso?
3. Dediquei o esforço necessário à disciplina?
4. Participei ativamente dos *chats*, aproveitando a oportunidade para sanar minhas dúvidas?
5. Participei ativamente dos fóruns, debatendo e contribuindo nas reflexões e discussões?
6. Me dediquei ao curso com o máximo de empenho?
7. Você indicaria este curso para um colega ou conhecido?

Nessa dimensão, é preciso destacar um índice atingido na avaliação do curso pelos discentes. Quando perguntados se sentiam-se satisfeitos com o aprendizado, 67,86% dos respondentes se mostraram plenamente satisfeitos e 31,43% satisfeitos, totalizando um grau de 99,29% de satisfação, um índice bastante alto para qualquer nível e tipo de aprendizagem, mas especialmente marcante considerando as dificuldades intrínsecas da educação a distância. Por sua vez, considerando o grau de certeza com a qual indicariam o curso para outros, um dos melhores indicadores de sucesso possíveis com relação a um serviço, 82,14% dos respondentes definitivamente indicariam o curso, enquanto 16,43% poderiam indicar, totalizando 98,57% de positividade quanto a recomendações.

Sendo assim, conclui-se que apesar da taxa de evasão consideravelmente alta, o curso atingiu um grau de qualidade próximo da excelência entre os concluintes, entregando uma formação continuada de alto nível para gestores públicos. Espera-se que eles possam retornar o dinheiro investido em sua formação para a sociedade através de uma prática profissional mais qualificada.

Na tabela 2 observa-se o comportamento dos estudantes ao longo dos módulos com relação a desistência e retenção, ponto que merece destaque.

Tabela 2. Desistências por Módulo

| | M1 | M2 | M3 | M4 | TCC |
|-----------------------------|-------|-------|------|------|-------|
| Cursando | 219 | 179 | 171 | 162 | 142 |
| Reprovado/Desistente | 181 | 40 | 8 | 9 | 20 |
| % Evasão | 45,3% | 18,3% | 4,5% | 5,3% | 12,3% |
| TOTAL | 400 | 219 | 179 | 171 | 162 |

Fonte: Equipe EA/UAB (2019).

É marcante o alto grau de desistência ao final do Módulo 1, representando 45,25% do total de matriculados no curso e 70% do total de evadidos. Após a primeira onda de desistências, o curso se encaminhou dentro da normalidade, com 162 dos 181 aprovados no Módulo 1 chegando ao TCC e 142 finalizando o curso com êxito.

Para uma compreensão mais detalhada dos motivos para a desistência, foi realizada uma pesquisa com os evadidos ao final do terceiro módulo do curso, com a amostragem apresentada a seguir.

Quadro 3. Distribuição dos Respondentes Evadidos conforme o Módulo

| | Módulo I | Módulo II | Módulo III |
|---------------------|------------|-----------|------------|
| Respondentes | 34 | 38 | 6 |
| Evadidos | 181 | 40 | 8 |

Fonte: Equipe EA/UAB (2019).

O universo analítico da pesquisa compreendeu os 229 alunos evadidos do curso. Foi elaborado um questionário que levantou os dados sócio-demográficos dos respondentes, além de uma questão aberta sobre os motivos que os levaram a interromper o curso (Que motivos levaram você a parar, reprovar ou nem iniciar o curso de Gestão Pública?). A pesquisa foi respondida por 78 (34,1%) alunos. Os dados obtidos foram tratados com o auxílio do software NVivo (2018) e categorizados conforme a síntese proposta a partir de revisão da literatura. A análise também contemplou o uso da *Learning Analytics*, ao analisar os *logs* dos evadidos na plataforma afim de buscar comportamentos recorrentes que poderiam explicar sua desistência.

Através da pesquisa, foi possível compreender parte do comportamento *online* dos estudantes em relação ao tempo de permanência na plataforma de ensino, além do entendimento sobre como seu tempo para o curso foi alocado. As principais causas recorrentes de desistência identificadas na pesquisa se relacionam com a própria natureza da educação a distância, especialmente quanto ao tempo e constância de dedicação necessários para a conclusão do curso. As expectativas de muitos estudantes evadidos estavam desalinhadas com a realidade, pois eles achavam que, pelo fato de o curso ser EAD, poderiam se dedicar menos do que em um curso presencial, erro típico do senso comum formado entre pessoas sem experiência com a modalidade.

Analisando mais especificamente os desistentes do **Módulo I**, no quadro 4 se enumera o número de vezes que cada justificativa foi citada pelos 34 respondentes da pesquisa.

Quadro 4. Contagem dos Fatores que Levaram à Desistência no Módulo I

| | | |
|---|-----------|---------------|
| Fatores Endógenos | 19 | 55,9% |
| Falha na elaboração do curso | 9 | 26,5% |
| Complexidade das atividades | 6 | 17,6% |
| Insatisfação com o tutor | 3 | 8,8% |
| Insatisfação com o professor | 1 | 2,9% |
| Fatores Exógenos | 61 | 179,4% |
| Falta de tempo | 15 | 44,1% |
| Problemas ou mudanças pessoais | 10 | 29,4% |
| Desconhecimento prévio sobre o curso | 8 | 23,5% |
| Influência familiar | 7 | 20,6% |
| Dificuldade em conciliar curso e trabalho | 7 | 20,6% |
| Dificuldade com os conteúdos | 6 | 17,6% |
| Dificuldade de assimilação da cultura EaD | 4 | 11,8% |
| Atendimento às expectativas prévias | 2 | 5,9% |
| Deslocamento ao polo | 1 | 2,9% |
| Dificuldade de acesso à internet | 1 | 2,9% |

Fonte: Equipe EA/UAB (2019).

Percebe-se que os fatores exógenos são preponderantes, com 80% da amostra respondendo mais de um motivo externo. Ou seja, elementos que se encontram fora do escopo e das possibilidades de ação direta da equipe do curso determinaram grande parte das desistências do primeiro módulo. Juntos, os fatores falta de tempo, desconhecimento prévio sobre o curso, não atendimento às expectativas e dificuldade de assimilação da cultura EAD foram muito impactantes, demonstrando que o desconhecimento sobre a necessária dedicação para a modalidade de ensino a distância responde por uma grande parte da desistência inicial.

Seguem algumas falas de destaque captadas na pesquisa:

“A metodologia do curso me decepcionou bastante. O curso me pareceu basicamente um curso de leitura, onde os professores simplesmente enviavam muitos textos e os alunos tinham que simplesmente ler e fazer um monte de trabalhos e questionários em cima disso” (estudante evadido).

“Se for só para ler texto, eu pego os textos em casa e fico lendo, sem necessidade de fazer um curso. Num curso, esperamos que o professor dê aula e explique algo” (estudante evadido).

“As matérias que cursei não aliavam a teoria com a prática da gestão pública atual” (estudante evadido).

As falas transcritas acima indicam o problema da expectativa *versus* desempenho. A educação a distância no modelo aplicado nesse curso implica em considerável carga de leitura e na necessidade dos estudantes autodirecionarem grande parte de seus esforços sem o guia constante de um professor explicando o conteúdo. Ainda assim, diversos vídeos com os docentes foram gravados e disponibilizados aos estudantes em um canal do Youtube como tentativa de amenizar tal efeito, assim como muitas videoconferências foram realizadas, conforme relatado anteriormente.

Sobre o conteúdo de leitura, foi feito um esforço de adequação das disciplinas ao tempo do curso por parte dos professores a partir da inclusão de novas referências. Também foram realizados muitos trabalhos aplicados, especialmente a partir do **Módulo II. Sobre aplicação de conteúdos, existe um fator endógeno que se relaciona** com uma estrutura curricular que privilegia disciplinas mais teóricas nas fases iniciais do curso. Sendo assim, os desistentes do primeiro módulo não tiveram tempo de entrar em contato com as disciplinas aplicadas, saindo com uma percepção geral distorcida acerca do que foi atingido como aprendizado ao longo do percurso. Tal fato é corroborado pelos dados amplamente positivos da avaliação do curso pelos discentes, na qual 99% dos respondentes ficaram satisfeitos com o aprendizado do curso e 98% consideraram o conteúdo das disciplinas pertinentes aos objetivos do curso.

Avançando agora na interpretação dos fatores endógenos para a evasão, dois eixos foram preponderantes: a complexidade das atividades e as falhas na elaboração do curso. Sobre a complexidade das tarefas, ressalta-se que a organização do curso segue a lógica semanal desde sua primeira edição. As disciplinas de 30h tem ciclos de quatro semanas, com leituras distribuídas ao longo do tempo. Os ciclos são balizadores de blocos de conteúdos, requerendo dedicação semanal ao curso com a cobrança das leituras sendo realizadas por meio de fóruns (dedicação, aliás, que deve ser cobrada em qualquer curso, seja presencial ou não). Muitos professores realizaram videoconferências para explicar o conteúdo e todos gravaram ao menos um vídeo explicativo, como já indicado. Ainda com relação a avaliação do aprendizado, os fóruns foram complementados, em geral, com uma atividade maior e aplicada ao final da disciplina, muitas vezes sendo desenvolvida ao longo de mais de uma semana.

Seguem algumas falas destacadas dos entrevistados sobre fatores endógenos:

“Também a maneira que eram cobradas algumas atividades através de fóruns. Algumas pessoas postavam muita coisa e não me sentia bem pois não conseguia acompanhá-los” (estudante evadido).

“Achei que o curso estava cobrando muitas tarefas que eram inviáveis para mim realizá-las satisfatoriamente” (estudante evadido).

“A carga relativamente grande de trabalhos exigida a cada etapa/disciplina, bem como o curto prazo para entregá-los, além da dificuldade de atender às interações no Moodle em tempo” (estudante evadido).

Sobre a reclamação do grau de exigência com o aprendizado dos discentes, entende-se que seja algo esperado, considerando que a Escola de Administração da UFRGS é reconhecida na maioria dos rankings como uma das melhores do país em sua área de atuação. Aqui, novamente se torna perceptível a impressão errônea de que o EAD exige menos dedicação ou um tempo mais flexível, no sentido de não serem desenvolvidas atividades constantes ou semanais. Ainda que o coordenador do curso tenha feito um alerta geral no início das atividades sobre o erro comum de achar que o EAD é mais fácil ou exige menos dedicação, o resultado prático é que a onda de evasão ao final do primeiro módulo refletiu o que já havia ocorrido nas outras edições do curso, sem alteração significativa.

Sobre a evasão no **Módulo II, o padrão seguiu muito similar ao Módulo I, com uma predominância maior para os problemas de relacionamento com tutores e professores e para a falta de tempo e os problemas pessoais**. Os problemas de relacionamento foram resolvidos a partir da troca de turma dos estudantes que reclamavam de falta de afinidade com os tutores. Isso foi possível, pois com a evasão as turmas foram modificadas e fundidas na medida em que tutores com menor desempenho e/ou maior redução do número de estudantes matriculados foram sendo desligados para manter a relação de 1 para 25.

O estudo dos *logs* também permitiu identificar alguns aspectos peculiares quanto ao comportamento *online* dos evadidos. Em especial, aqueles que evadiram no primeiro e segundo módulos do curso apresentaram o dobro ou até o triplo do tempo online em relação aos que evadiram no terceiro módulo, onde a distribuição desse tempo foi mais homogênea entre os meses. Nesse sentido, vários aspectos reforçam os fatores já apresentados, como o desconhecimento da cultura EAD, a dificuldade com a plataforma, a falta de entendimento da dinâmica de estudo (alternado entre *online* e *offline*), entre outros. Soma-se a isso, os momentos em que fatores exógenos geram maior instabilidade para os alunos, como, por exemplo, quando o curso atravessou os meses de dezembro/17 e janeiro/18, período em que houve uma queda brusca no tempo *online* e, conseqüente, aumento da incidência do fator falta de tempo, potencializado com uma maior exigência de atenção por parte da família e a conseqüente desorganização da agenda de estudos.

Como aprendizado, entende-se que devem ser ampliadas as possibilidades de intervenção no curso, sendo necessário a realização de uma reestruturação

do currículo pedagógico que permita reduzir a carga teórica das disciplinas (especialmente no primeiro módulo), oferecendo novas modalidades de interação professor estudantes e minimizando o tempo de leitura e atividades que funcionam como potencializadores dos efeitos de arrependimento e decepção do aluno. Por outro lado, salienta-se que o aspecto curricular dificulta o desenvolvimento do curso por parte da equipe gestora da UFRGS, como já havia apontado Demarco⁶(2015), reforçando, já na edição passada, a rigidez do currículo e a defasagem do material didático. Algumas disciplinas, da maneira como estão desenhadas em sua ementa, praticamente impedem que o professor tenha uma abordagem menos teórica, exigindo amplitude de leituras para que o grande escopo do objetivo proposto seja atingido.

Avançando no esforço da equipe coordenadora e de tutoria pela retenção dos estudantes, é importante ressaltar que todas as disciplinas tiveram previsão de recuperação da nota EAD (correspondente a 50% do total – outros 50% vem da prova presencial) logo após o seu término, especialmente para os estudantes que, por ventura, tivessem perdido alguma atividade. Ainda, ao final dos módulos e antes da realização das provas presenciais, foram possibilitadas nova chance para resolução de atividades de recuperação para disciplinas perdidas, de forma que todos pudessem chegar nas provas com chance de aprovação. Por fim, após a realização das provas presenciais, uma recuperação da nota das provas, referente a 50% do total de cada disciplina, também foi realizada. Considera-se, portanto, que muito esforço foi realizado no sentido de reter os estudantes e que a taxa de conclusão, ainda que baixa, poderia ter sido pior sem a ação da equipe gestora do curso.

Por fim, mesmo que não seja possível precisar um único fator chave para o comportamento *online* dos alunos, os resultados trazem indícios que a preparação dos tutores pode ser complementada com conhecimentos sobre os comportamentos mais esperados. Tal habilidade poderia culminar em um melhor atendimento aos estudantes a partir de uma compreensão mais adequada de suas dificuldades. Por essa e outras, o EAD requer constante aprimoramento, tanto em termos de modelos pedagógicos, quanto no uso de tecnologias de ensino.

Breves Considerações Finais

O registro da história dos cursos de especialização da UAB na EA/UFRGS é importante, pois deixa gravada a memória de eventos marcantes na trajetória da instituição, especialmente considerando sua evolução na oferta EAD. A UAB proporcionou para técnicos, docentes e discentes dos Programas de Pós-Graduação da Universidade, público alvo das tutorias, um importante aprendizado

6 DEMARCO, D. J. A Formação de Gestores Públicos no Brasil: um balanço das contribuições do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP). In: CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, 8., Brasília. Anais...Brasília: CONSAD, 2015. p. 1-29.

sobre docência e gestão da educação a distância, com seus desafios e dificuldades próprias.

Do ponto de vista social, os cursos qualificaram 1.105 gestores públicos em diversos municípios do Rio Grande do Sul e de outros estados da federação. O impacto imediato dessa formação pode ser avaliado, ainda que superficialmente, pelas temáticas aplicadas de grande parte dos TCCs. Ao correr os olhos nas questões abordadas, se tem a sensação de que a maioria dos discentes buscou melhorar sua atuação em algum aspecto, seja avaliando um programa, otimizando os processos de um departamento ou desenvolvendo um serviço público. Alguns desses trabalhos são apresentados nesse livro. Que sirvam de inspiração na busca pelo constante aprimoramento de nossa Administração Pública!