

# DA TRAJETÓRIA DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA AO SURGIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PNAP: APONTAMENTOS HISTÓRICOS\*

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria- Universidade de Fortaleza

Mônica Mota Tassigny – Universidade de Fortaleza

Maria Aparecida da Silva – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-  
Brasileira

Alex Bizarria Bezerra - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-  
Brasileira

**RESUMO:** O artigo objetiva apresentar o suporte conceitual da trajetória histórica da Educação a Distância (EaD), com foco no surgimento da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do Programa Nacional de Administração Pública (PNAP). A abordagem metodológica utilizada foi o estudo bibliográfico, com suporte em dados obtidos por meio de consultas a documentos organizacionais, legislações e literatura sobre o tema. No que tange à EaD, o panorama brasileiro aponta que seu escopo de atuação e suas possibilidades cada vez mais difundidas na sociedade despertam o aumento do interesse de adesão por parte das IES e o crescimento da oferta de cursos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação a Distância. UAB. PNAP.

## INTRODUÇÃO

A EaD não é uma novidade, podendo-se identificar diversas experiências entendidas como EaD ao longo da história da humanidade. Pode-se verificar EaD desde o ensino por correspondência com a utilização da escrita, entre os séculos XIX e XX, o ensino mediado pelo rádio e pela televisão, no século XX, por meio de experiências como o Projeto Minerva, o projeto Logos I e II, mais recentemente, os projetos Telecurso 2000 e Tv Escola, até chegar ao formato atual, com o advento da informática, da *internet* e da convergência de tecnologias, entre o século XX e o XXI, agregando maior velocidade e interatividade (AZEVEDO, 2012).

A história do surgimento da EaD revela-se como um passo importante para elucidar o contexto do seu desenvolvimento atual, haja vista que essa modalidade de ensino se constitui cada vez mais como possibilidade real para diversas pessoas que tencionam cursar ensino superior.

Um momento importante da EaD desenvolveu-se durante as transformações industriais do século XVIII, como forma de propagação do conhecimento cada vez mais necessário para a sociedade industrial. A cada avanço das tecnologias, a EaD ampliou seu alcance.

No século XIX, a EaD começou a existir, institucionalmente, com experiências em diversos países, nos Estados Unidos e na Europa. Algumas universidades experimentaram iniciar a oferta de cursos a distância, mesmo num contexto de incertezas, como, por exemplo, a Universidade Nacional de Educação a Distância (UNED), na Espanha, na década de 1970, a Universidade Aberta, no Reino Unido, criada em 1971, mais conhecida como Open University, a FernUniversität, instituída na Alemanha em 1974, e a Universidade de

---

\* XII EVIDOSOL e IX CILTEC-Online - junho/2015 - <http://evidosol.textolivre.org>

Wisconsin, fundada na década de 1980. Esta última marca um ponto importante no desenvolvimento de EaD na educação dos Estados Unidos (LINDEN, 2011).

Em 1960, observa-se a consolidação da EaD pelo mundo. Universidades e faculdades abertas e a distância foram implantadas em diversos países, por meio de incentivos governamentais e em resposta a demandas sociais e institucionais. Entre os séculos XX e XXI, a EaD passou de uma modalidade de ensino de menor valor educacional, visto com preconceito, para o centro das atenções em diversos países, graças a sua expansão, principalmente pela utilização da *internet* (AZEVEDO, 2012).

O percurso brasileiro foi marcado por inúmeros fatos importantes, sendo que, alguns eventos merecem destaque. Nas décadas de 1930 e 1940, o ensino por correspondência foi explorado pelo Instituto Universal Brasileiro e pelo Instituto Monitor, sendo intensificado nos anos seguintes com a possibilidade de educação de adultos (LINDEN, 2011). Em 1979, a Universidade de Brasília (UnB) passou a desenvolver diversas ações em EaD, com apoio da Open University. Essas ações tomaram uma grande proporção e se institucionalizaram em 1989 por meio da criação da Coordenação de Educação Aberta e a Distância (CEAD) na UnB, momento de referência como lançamento da EaD no Brasil (AZEVEDO, 2012). Outras duas universidades se destacaram como precursoras da EaD no Brasil: a Universidade Federal de Mato Grosso e a Universidade Federal de Santa Catarina. Em 1995, essas instituições desenvolveram estudos sobre tecnologias e iniciaram cursos a distância (SANTOS, 2011).

As experiências da década de 1990 gravitaram ao redor da criação da Fundação Roberto Marinho, com a propagação de novas versões do Telecurso 1º Grau e o 2º Grau, da criação da Rede Nacional de Pesquisas (RNP), em 1995, favorecendo a EaD nas IESs, do credenciamento de várias IES para atuar com EaD, entre 1999 e 2002, fundação da Universidade Virtual Pública do Brasil, UniRede, em 2000, e, em 2006, a fundação da UAB (LINDEN, 2011).

Percebe-se que o setor público ganhou destaque na história da EaD no Brasil nos anos 1990 e 2000. Esse aspecto referencia-se na legislação sobre educação, tendo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como um marco normativo e que inclui a EaD como modalidade de ensino. Nesse documento, define-se que o Poder Público deve incentivar o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância (BRASIL, 1996). Considerando que a educação possui grande capacidade de transformação e de desenvolvimento social, e que abrange processos formativos relacionados à vida familiar, à convivência humana, ao trabalho, aos movimentos e organizações sociais e às manifestações culturais (BRASIL, 1996), a EaD se insere como possibilidade real de desenvolvimento do País.

De acordo com o INEP (2010), por meio do Censo da Educação Superior, informações relacionadas a matrículas e aos concluintes indicam maior variabilidade de faixa etária. “Nos cursos a distância, metade dos indivíduos possuem até 32 anos, a idade mais frequente é 29 anos e a idade média é 33 anos. Além disso, os 25% mais velhos dos matriculados possuem mais de 40 anos”. A análise desses números corrobora a afirmação de que a EaD representa uma oportunidade de acesso à educação superior para aqueles que não tiveram a oportunidade de ingressar na idade esperada, assim como a hipótese de que atende a um grupo etário mais amplo.

A combinação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e do sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) refletiu em processos de transformação das IES, tendo como principal resultado a expansão, a interiorização e a democratização do ensino superior, mobilizando as instituições a constituir novas formas organizacionais para viabilizar a criação de cursos, turmas, *campi*, sendo um pré-requisito para o sucesso, a adaptação a variadas condições ambientais, organizacionais e contextuais para a promoção de ensino de qualidade. Assim, “o REUNI e o Programa

Universidade para Todos (PROUNI), articulados com o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), UAB e Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), constituem os pilares de sustentação da atual transformação do ensino superior, que abrange o ensino superior público, privado, o ensino a distância e o ensino tecnológico” (CABRAL et al., 2011, p. 308).

No que tange à EaD, o panorama brasileiro aponta que seu escopo de atuação e suas possibilidades cada vez mais difundidas na sociedade despertam o aumento do interesse de adesão por parte das IES e o crescimento da oferta de cursos.

Santos e Oliveira Neto (2009) dialogam com outros autores na perspectiva de constatar o aumento da oferta de EaD, tanto pelo setor público, como pelo privado. De acordo com Azevedo (2012, p. 4), “entre 2003 e 2006, o número de cursos de EaD aumentou 571 por cento, passou de 52 para 349. Em número de matrículas cresceu 315 por cento”. Consoante os dados do INEP (2010), sobre o número de matrículas em cursos de graduação, a participação da EaD expressa significativa expansão no período de 2005 a 2009, com ligeira desaceleração em 2010, quando registram o percentual de 14,6% das matrículas. Nesse ano, 14,6% das matrículas correspondem à modalidade a distância (930.179 matrículas), das quais 80,5% são oferecidas pelo setor privado.

## **1 O SURGIMENTO DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB)**

Na possibilidade de garantia das diretrizes da educação no Brasil, vinculada ao mundo do trabalho e à prática social, e com o anseio de aprimorar a EaD no País (BRASIL, 1996), o Sistema UAB se destaca neste estudo, como instância instituída pelo Governo federal brasileiro tendo como fundamentação, principalmente, a ampliação do acesso à educação superior pública, de forma a reduzir as desigualdades de oferta nas variadas regiões do País, e a perspectiva de igualdade de condições, liberdade, gratuidade, gestão democrática e padrão de qualidade (BRASIL, 2006). O “sistema UAB visa expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior. Para isso, o sistema tem como base fortes parcerias entre as esferas federais, estaduais e municipais do governo” (UAB, 2009).

Em 2006, com o Decreto nº 5.800, foi oficialmente instituído o Sistema UAB, com a parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e empresas estatais, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação com foco nas Políticas e a Gestão da Educação Superior, resultado de uma política pública de articulação entre a Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e a Diretoria de Educação a Distância (DED/CAPES), com vistas à expansão da educação superior no Brasil. Conforme parágrafo único do Decreto, são objetivos do Sistema UAB:

- I – Oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II- oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III- oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV- ampliar o acesso à educação superior pública;
- V- reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
- VII – fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância. (BRASIL, 2006).

O decreto supracitado, em seu artigo primeiro, traz a definição da UAB com as seguintes finalidades: formação de professores; formação de gestores públicos; expansão da

educação superior pública; democratização regional da oferta de educação superior pública e fomento do desenvolvimento institucional para a modalidade de EaD.

O sistema configura-se, em princípio, como um sistema integrado de universidades públicas (federais e estaduais) que oferecem cursos de graduação e pós-graduação à comunidade com dificuldade de acesso à educação tradicional, por meio da metodologia de ensino a distância, sustentando-se em cinco eixos fundamentais, de acordo informações contidas no *site* da UAB: expansão pública da educação superior, considerando os processos de democratização e acesso; aperfeiçoamento dos processos da gestão das IESs, possibilitando sua expansão em consonância com as propostas educacionais dos estados e municípios; avaliação da educação superior a distância, tendo por base os processos de flexibilização e regulação implantados pelo MEC; estímulo à investigação em educação superior a distância no País e financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação superior a distância.

### **1.1 O Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP)**

A UAB oferece, por meio das instituições públicas de ensino superior integrantes do sistema, os seguintes cursos: bacharelados, licenciaturas, tecnólogo e especializações, especializações do programa Mídias na Educação, graduação em Biblioteconomia, especializações para professores, em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC) e Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) com cursos ofertados no plano da graduação – bacharelado, e pós-graduação *lato sensu* – especialização.

A adesão ao PNAP é realizada por meio de publicações de editais a fim de convocar as IESs, participantes da UAB. O edital tem como objetivo selecionar e acolher adesões das IES. Findada a seleção, as propostas são analisadas e quando aprovadas passam a integrar o conjunto de cursos oferecidos pelo Sistema UAB, como cursos permanentes, e serão ofertados gratuitamente nos polos de apoio presencial da UAB.

A Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) tornou público às IESs participantes do Sistema UAB, o PNAP, pela primeira vez, em 2009, por meio de um edital de convocação para a adesão ao programa. Nesse documento, define-se o objetivo dos cursos: a formação e qualificação de pessoal de nível superior, visando ao exercício de atividades gerenciais e do magistério superior. Os parceiros e colaboradores para a oferta do PNAP foram as universidades participantes do sistema UAB, os coordenadores do curso-piloto, o Conselho Federal de Administração (CFA) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Também em 2009 foi instituída uma comissão responsável pelo acompanhamento e a avaliação do programa, por meio da Portaria CAPES n. 72, de 17 de junho, cujos dez membros são oriundos de universidades federais, em sua maioria.

Essa oferta representa a continuidade do curso de Administração-piloto realizado no ano de 2006, de modo a aproveitar os investimentos realizados e a experiência acumulada. Além disso, o PNAP buscaria a capacitação dos gestores para atuação no gerenciamento de sistemas públicos (federal, estadual e municipal) e na capacitação de profissionais para intervir na realidade social, política e econômica.

O último ponto da descrição dos objetivos específicos do PNAP diz respeito à formação profissional que possibilite ao gestor público o desenvolvimento de visão estratégica, com esteio no estudo sistemático e aprofundado da realidade administrativa do governo ou de suas unidades. Assim, o PNAP se insere num âmbito de capacitação dos gestores para atuar da administração de sistemas públicos, de forma a contribuir com a melhoria da gestão das ações desenvolvidas pelo Estado brasileiro.

A UAB lançou, no total, dois editais, um em 2009 e um em 2012. Com a publicação do PNAP I, foram credenciadas 47 instituições para a oferta de cursos, com o total de 46 mil e 400 vagas, sendo que o número de vagas foi 14 mil para bacharelado em Administração Pública, 10 mil para especialização em Gestão Pública, 11,6 mil para especialização em Gestão Pública Municipal e 10,8 mil para Gestão da Saúde. Com a publicação do Edital nº 19/2012, ou PNAP II, foram cadastradas 52 instituições (como adesão e expansão) para oferta de cursos do PANP (UAB, 2009).

## CONCLUSÃO

Mesmo com a participação significativa do setor privado, observa-se que o sistema UAB se estrutura para que a expansão se alinhe à qualidade de formação, estabelecendo regras mais rigorosas para novos credenciamentos e para os procedimentos de avaliação.

No que tange à EaD, o panorama brasileiro aponta que seu escopo de atuação e suas possibilidades cada vez mais difundidas na sociedade despertam o aumento do interesse de adesão por parte das IES e o crescimento da oferta de cursos.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. C. A. Os Primórdios da EAD no Ensino Superior Brasileiro. In: LITTO, F. E.; FORMIGA, M. (Org.). Educação a Distância. **O estado da arte**, 2. ed., v. 2. São Paulo: Person Education do Brasil, 2012.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases para educação nacional**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 4 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5800, de 8 de junho de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil**. 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: 3 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007decreto/d6096.htm). Acesso em: 10 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Aprova o Plano Nacional de Educação e dá Outras providências**, 2001. 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: 18 jan. 2013.

CABRAL et al. Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos. **Revista do Serviço Público**, v. 62, n. 3, p. 297-319, 2011. Disponível em: [http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3717](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3717). Acesso em: 30 set. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior: 2010** – resumo técnico. Brasília, 2012. 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: 2 abr. 2013.

LINDEN, M. M. G. V. D. Histórico da Educação a Distância. In: DINIZ, Ester de Carvalho; VAN DER LINDEN, Marta Maria Gomes; FERNANDES, Terezinha Alves (Orgs.). **Educação a Distância**: coletânea de textos para subsidiar a docência on-line. João Pessoa: Ed. UFPB, 2011. 204 p. Disponível em: <[http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/educaao\\_a\\_distancia\\_coletanea\\_de\\_textos\\_para\\_subsidiar\\_a\\_docancia\\_online\\_1330089617.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/educaao_a_distancia_coletanea_de_textos_para_subsidiar_a_docancia_online_1330089617.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2013.

SANTOS, Elaine Maria dos; OLIVEIRA NETO, José Dutra. Evasão na Educação a Distância: identificando causas e propondo estratégias de prevenção. **Revista Paidéi@**, UNIMES VIRTUAL, v. 2, n. 2, dez. 2009. Disponível em: <http://revistapaideia.unimesvirtual.com.br> . Acesso em: 3 fev.2013.

SANTOS, J. V. V. Cronologia da EAD no Brasil. In: DINIZ, Ester de Carvalho; VAN DER LINDEN, Marta Maria Gomes; FERNANDES, Terezinha Alves (Orgs.). **Educação a Distância**: coletânea de textos para subsidiar a docência on-line. João Pessoa: Ed. UFPB, 2011. 204 p. Disponível em: <[http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/educaao\\_a\\_distancia\\_coletanea\\_de\\_textos\\_para\\_subsidiar\\_a\\_docancia\\_online\\_1330089617.pdf](http://portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/educaao_a_distancia_coletanea_de_textos_para_subsidiar_a_docancia_online_1330089617.pdf)>. Acesso em: 2 fev. 2013.

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL. **Sobre a UAB**. 2009. Disponível em: [http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=111&Itemid=27](http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=27) . Acesso em: 20 dez. 2013.