

PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PNAP): UM BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO PELA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UFRGS.

Diogo Joel Demarco¹, Anelise Vieira²

¹ UFRGS/Departamento de Ciências Administrativas/Escola de Administração,
diogo.demarco@ufrgs.br

² UFRGS/Escola de Administração, anelise.vieira@ufrgs.br

Resumo – O Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), implementado em 2009, é uma iniciativa no âmbito do Sistema UAB/CAPES em parceria com diversas IPES como estratégia de fortalecimento da gestão pública, especialmente em âmbito local. Tal programa estrutura-se como forma inovadora de descentralização de oportunidades de qualificação de gestores públicos ao adotar a modalidade EAD, mantendo um padrão nacional com uma grade curricular e materiais didáticos produzidos nacionalmente. A UFRGS é parceira na implementação do programa. Já foram certificados 417 alunos nos cursos de especialização em gestão pública municipal, gestão pública e gestão em saúde, oriundos de mais de 110 municípios do estado. O presente trabalho descreve a realização da primeira edição do programa pela EA/UFRGS e faz um balanço das potencialidades e limites do mesmo. Em termos metodológicos, realizou-se um estudo exploratório-descritivo, com dados coletados via pesquisa web com 527 alunos e por meio de análise documental. Dentre os principais resultados destacam-se: o alcance do programa em promover oportunidades de qualificação para gestores públicos de forma descentralizada e o elevado grau de evasão nos cursos do programa que comprometem uma maior eficácia do mesmo.

Palavras-chave: PNAP; Ensino a Distância; Gestão Pública.

Abstract – The National Program of Public Management (PNAP), implemented in 2009, it's an initiative in the ambit of UAB System/CAPES in partnership with several Public Institutions of Higher Education (IPES), has a strategy of strengthening the Public Administration, especially in the local sphere. This program is structured in an innovative opportunity of decentralization in the qualification of public managers with the adoption of a Distance Learning, maintaining the national standard established with a curriculum and a learning material produced nationally. The UFRGS is partner in the program implementation. 417 students have been certified with Specialized Courses of Public Management, Municipal Public Management and Health Management, from more than 110 cities in the state. This paper describes the first edition of the UFRGS's program and makes an assessment of the potential and limits from the same. In methodological terms, it was made an exploratory and descriptive research, with Online Surveys data collected by with 527 students and through the document analysis. The main results includes: the scope of the program to promote opportunities for public

managers qualification in a decentralized manner and the higher level of abandon from the PNAP courses that affects the reaching of a greater effectiveness.

Keywords: PNAP; Distance Learning; Public Management.

Introdução

As últimas duas décadas foram marcadas por alterações profundas nas funções e processos na administração pública brasileira. As propostas de reforma do aparelho de Estado de orientação liberal, realizadas a partir de 1990, onde a União passa a exercer as funções de regulação e indução, aliado ao processo de descentralização ocorrido a partir da Constituição Federal de 1988, fazem os estados e os municípios ganharem importância, ampliando sua atuação e assumindo diversas atividades antes desempenhadas pela União.

Estados e municípios tiveram de redesenhar sua estrutura organizacional para se adequar aos novos papéis. Assim, aspectos relacionados à necessidade de qualificação e profissionalização da administração pública passam a compor a agenda de preocupação da gestão pública.

É neste contexto que a qualificação da gestão pública passa a ser compreendida, visando prover serviços públicos de melhor qualidade, aliada à incorporação e expansão do uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs) no cotidiano do setor público. Com este foco é que começam a ser desenhados programas de qualificação dos servidores públicos, nos diferentes níveis da administração pública. Já no final dos anos noventa, Gaetani (1998) destacava os desafios que se colocavam à formação dos gestores públicos, sobretudo no contexto que se referia à incorporação da ênfase gerencial nos processos de qualificação, apontando como alternativas o treinamento no serviço, o ensino a distância, o suporte de monitores, a interação via internet, o ensino baseado em casos e dossiês temáticos, entre outros.

O Brasil, pelas suas características geográficas, sua dimensão continental e diversidade econômica e social, amplia-se a necessidade de criação de programas inovadores de qualificação dos gestores públicos, especialmente aqueles que atuam no nível local.

No plano federal, desde o lançamento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal (PNDP), pelo governo brasileiro (Decreto 5.707/2006), houve incremento das demandas por novas atividades formativas, sobretudo àquelas em nível de especialização *latu sensu*. Com esta nova normativa cabe aos órgãos setoriais (Ministérios) desenvolver planos de qualificação para seus servidores baseados em competências, buscando modernizar os métodos de aprendizagem e o desenvolvimento de pessoal.

Assim, a crescente demanda por cursos a distância no país se manifesta igualmente entre as organizações e trabalhadores do setor público. Iniciativas passaram a ser desenhadas, como por exemplo, o estabelecimento de uma rede nacional de escolas de governo – capitaneada pela ENAP – e o lançamento do Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), no âmbito da

Universidade Aberta do Brasil (UAB), que nasceu com a expectativa de atender não apenas gestores na esfera federal, mas, sobretudo, os gestores nos níveis estadual e municipal.

O PNAP é um Programa com características particulares. Surgiu do esforço e da reflexão de uma rede composta pela ENAP, Ministério da Saúde, Conselho Federal de Administração (CFA), Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC) e por mais de 20 instituições públicas de ensino superior (IPES), vinculadas à UAB, dentre elas a UFRGS, que colaboraram na elaboração do Projeto Político Pedagógico dos cursos.

Segundo Celso José da Costa (2009), então Diretor de Educação a Distância do MEC e Coordenador Nacional da UAB-CAPEES, o PNAP se inseria entre os dois principais desafios na área educacional do País, a qualificação dos professores que atuam nas escolas de educação básica e a qualificação do quadro funcional atuante na gestão do Estado brasileiro, nas várias instâncias administrativas.

O objetivo do programa é propiciar aos estudantes, gestores públicos, uma tomada de consciência sobre as atuais políticas de governo, a partir do desenvolvimento das capacidades necessárias para conhecer o contexto socioeconômico, cultural e político que conformam o campo da gestão pública no Brasil.

O PNAP engloba um curso de bacharelado em Administração Pública e três especializações (em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde), e visa colaborar com o esforço de qualificação dos gestores públicos brasileiros, nas várias instâncias administrativas, com especial atenção no atendimento ao interior do País, através dos Polos da UAB. Tal estrutura propicia uma grande penetração e capilaridade de oferta de qualificação nos municípios brasileiros.

A EA-UFRGS é uma das universidades públicas que aderem ao Programa, apresentando proposta ao Edital nº 01 do PNAP, lançado em 27 de abril de 2009 – CAPEES¹ de oferta de cursos. A partir de 2010, são ofertadas 1.280 vagas nas três especializações (400 vagas em GP, 440 vagas em GPM e 440 vagas em GS), distribuídas em 12 polos presenciais UAB localizados no estado do Rio Grande do Sul. A primeira edição dos cursos foi realizada entre os anos de 2010 e 2012.

Assim, o presente trabalho busca realizar um balanço da participação da EA-UFRGS na primeira edição do programa, descrevendo a realização dos cursos e analisando suas potencialidades e limites. Em termos metodológicos, realizou-se um estudo de caráter exploratório-descritivo, com dados coletados por meio de pesquisa realizada com alunos matriculados no curso, por meio de questionário aplicado via *web*, bem como por meio de análise documental realizada nos relatórios de execução dos cursos e nos documentos institucionais do PNAP.

Com isso se busca analisar o potencial do PNAP em promover o acesso a

¹ No Edital nº 1 do PNAP/2009, 47 Instituições Públicas de Ensino Superior, entre universidades federais, universidades estaduais e institutos federais de educação, ofertaram cursos de bacharelado e as especializações, em polos distribuídos por todos os estados. Para maiores informações consultar: <www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>.

qualificação de gestores locais, como também, identificar os principais problemas evidenciados na consecução deste objetivo, propondo melhorias para futuras edições do programa.

Qualificação de gestores públicos locais: importância e desafios

A velocidade das mudanças e o surgimento de inovações nas últimas décadas do Século XX trouxeram inúmeras possibilidades para modernizar a função gerencial. A Administração Pública não ficou imune a essas influências, tendo passado pelo seu próprio quinhão de mudanças, preponderantemente associadas às transformações mais amplas que ocorreram no papel do Estado e nas relações deste com a sociedade.

O avanço do processo de descentralização das políticas públicas, em particular as políticas sociais de educação, saúde e assistência social vem conferiram aos governos locais novo protagonismo no processo de desenvolvimento das cidades e do país (CACCIÁ-BAVA et al, 2002).

Conforme identifica recente pesquisa capitaneada pelo IPEA sobre a gestão das prefeituras no Brasil,

“Pode-se observar que nas últimas três décadas houve redefinição do papel dos municípios brasileiros no provimento de bens e serviços públicos à população. A descentralização possibilitou aos municípios acesso a maior parcela de recursos públicos, e, ao mesmo tempo, ampliou sua atuação direta em áreas que antes eram de responsabilidade do governo estadual ou federal. Com as novas responsabilidades e atribuições específicas assumidas, aumentaram tanto as exigências de profissionalização da gestão municipal quanto a necessidade de instituição de controles democráticos ou populares da ação pública”. (VELOSO et al., 2011, p. 16)

Dos três entes federados brasileiros – União, Estados e Municípios – os últimos são aqueles que sofreram as maiores alterações no seu papel e atribuições. Também é nos municípios, em particular nos pequenos, que se encontra a maior defasagem de conhecimentos e instrumentos gerenciais para uma administração eficiente. Conforme Motta (2007), por eficiência do gasto público compreende-se, em última instância, em como o governo consegue transformar dinheiro do orçamento em qualidade de vida da população.

Assim, o desenvolvimento de políticas de qualificação dos gestores municipais assume grande relevância, pelo impacto que o domínio conceitual e técnico da máquina pública pode trazer de benefícios diretos para a população usuária dos serviços públicos, bem como, potencializar as possibilidades de desenvolvimento sustentável dos espaços locais (GUEDES, 2007).

Ademais, em termos quantitativos, ocorreu uma grande evolução do emprego público municipal nas últimas duas décadas, seja frente o retraimento em outras esferas governamentais, seja pela tendência à universalização dos serviços públicos básicos e a criação de municípios após a Constituição Federal de 1988, que promove ainda mais a expansão do emprego público municipal. Segundo dados do IPEA (2011), em 2009 dos 10.5 milhões de empregos públicos existentes no país,

na esfera municipal estavam 5.4 milhões (51,7%), na esfera estadual 3.5 milhões (33,4%) e na esfera federal 1.5 milhões (14,9%).

Neste novo contexto as administrações locais necessitam, em diferentes graus, de projetos que as qualifiquem no campo da estruturação, da organização, da divisão do trabalho e das diversas técnicas e instrumentos que possibilitam a realização de seus objetivos, tanto no campo das atividades meio da Administração Pública, quanto na implementação de políticas públicas finalísticas.

“Essas exigências de capacitação e qualificação da gestão pública municipal têm sido um dos mais difíceis obstáculos para que as políticas de desenvolvimento possam efetivamente alcançar de forma homogênea a população das diversas regiões do Brasil. Por conseguinte, o fortalecimento da capacidade de gestão municipal é condição imperativa para que o desenvolvimento ocorra de forma menos desigual em um país tão descentralizado administrativamente como o Brasil”. (VELOSO et al., 2011 - p. 17)

Assim, segundo Guedes (2007), o foco na qualificação dos Governos locais deve estar direcionado para que possam responder às demandas da sociedade, oferecendo serviços públicos melhores e mais efetivos, além de prepará-los institucionalmente para as mudanças de abordagem que incidem sobre o setor público, que demandam maior transparência administrativa, controle e participação social. Ou seja, muitos dos desafios a serem enfrentados no campo da organização e gestão das administrações públicas na busca de eficiência do gasto público passam por iniciativas inovadoras e contínuas de qualificação dos gestores municipais.

Conforme publicação da ENAP (2006), tal contexto leva a necessidade de novos modelos de formação, como alternativa aos tradicionais modelos presenciais. Nos últimos anos a EAD vem adquirindo reconhecimento como modalidade de educação apropriada para o alcance de metas de políticas públicas e para a capacitação e aperfeiçoamento de servidores e gestores públicos em diversas áreas do conhecimento e nos diferentes níveis e esferas de governo². Tal relevância assumida pela modalidade EAD se reflete em iniciativas como a realização pela ENAP, em 2006, da mesa-redonda de pesquisa-ação sobre ensino a distância em organizações públicas, promovendo a discussão sobre a adequação da modalidade à formação dos gestores públicos, colocando um foco de luz sobre diversas iniciativas já em andamento em organizações públicas.

Nesta perspectiva, a modalidade EAD revela-se um instrumental importante para a qualificação de gestores públicos, por atingir públicos descentralizados em pequenos municípios, permitindo flexibilidade aos alunos para os estudos, uma vez

² Há registro de diversos programas voltados para a qualificação e implementação de políticas públicas em âmbito local baseados na EAD. No âmbito federal, além do próprio PNAP e dos demais cursos no âmbito do Sistema UAB, destacam-se iniciativas como a formação de gestores municipais de turismo (MTUR/UFSC); formação de dirigentes e servidores municipais no acesso ao SICONV, portal de convênios e contratos de repasse do Governo Federal (MPOG/IBAM); qualificação dos dirigentes municipais para gerenciamento do Programa Bolsa Família (MDS/IBAM); entre outros.

que os mesmos necessitam combinar trabalho e aperfeiçoamento, ou seja, um treinamento *in government*.

Todavia, aspectos relacionados aos desafios de processos de ensino-aprendizagem mediados por novas tecnologias, tais como a autonomia do aluno, a interação propiciada por estes meios, os elevados índices de evasão dos cursos, entre outros, apresentam-se como obstáculos a programas de formação continuada de gestores públicos no contexto de organizações de governo.

Autonomia do aluno no ensino-aprendizagem na modalidade EAD

O conceito de EAD está relacionado às suas características e finalidades, não havendo um consenso em torno do tema. De forma geral, a EAD é definida como uma metodologia de ensino caracterizada fundamentalmente pela separação entre o aluno e o professor. Romiszowski (1993) considera que EAD é qualquer metodologia de ensino que elimina as barreiras da comunicação criadas pela distância ou tempo.

Há todo um debate conceitual sobre o significado da EAD³, como o objetivo deste estudo não é esgotar esse debate, adota-se aqui o entendimento estabelecido pelo decreto⁴ nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, no qual a EAD é considerada “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 os estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares e tempos diversos”.

Conforme Litto (2009), o uso de técnicas de ensino a distância não é uma novidade, o que existe hoje é uma potencialização do conceito. No Brasil a EAD iniciou por correspondência, timidamente, no começo do século XX, e tem como exemplo notório o Instituto Universal Brasileiro, que oferecia cursos técnicos a distância, por exemplo, eletrônica e mecânica. O rádio e, posteriormente, a TV também foram peças fundamentais na educação remota, contudo, com o surgimento da Internet, o ensino a distancia ganhou potencialidades nunca antes vistas.

Segundo Nunes (2009), a principal inovação das últimas décadas na área da educação foi à criação, a implantação e o aperfeiçoamento de uma nova geração de sistemas de EAD que começou a abrir possibilidades de se promover oportunidades educacionais para grandes contingentes populacionais, não mais tão-somente de

³ Para melhor compreensão sobre mecanismos para classificação e análise da EAD recomenda-se o artigo de Mariano Pimentel e Leila Cristina de Andrade (UFRJ) em que propõem o uso das teorias de comunicação e, mais especificamente, a Teoria da Informação para fundamentar aspectos da EAD. Citado na bibliografia.

⁴ Este decreto regulamenta a Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394, de 20 de dezembro de 2006) que estabeleceu novo status a EAD, conforme GOMES (2009) antes considerada clandestina ou excepcional. O autor, usando a metáfora de uma cidade medieval murada, salienta que a muito pouco tempo a EAD passou a ser vista como modalidade que não pode estar apartada da educação formal e, portanto, fora dos muros que a cercam. No site do MEC encontra-se o conjunto da legislação de EAD no Brasil e os “Referenciais de Qualidade para Educação a Distância”. Em: <portal.mec.gov.br/seed>.

acordo com critérios quantitativos, mas, principalmente, com base em noções de qualidade, flexibilidade, liberdade e crítica.

Para Passareli (2007), a EAD pode ser considerada estimuladora da autonomia do aluno, no sentido em que a distância física existente entre os atores do processo de ensino e aprendizagem possibilita aos alunos o desenvolvimento da habilidade de gerenciamento do tempo e aprendizado, já que precisam estabelecer e planejar períodos de estudo e organizar a prioridade dos conteúdos a serem estudados.

Assim, a autonomia do aluno, compreendida como a necessidade que o aluno terá de definir seu próprio ritmo e planejamento de estudos, num exercício de disciplina, é aspecto decisivo para o sucesso desta modalidade. Estudos realizados por Antunes et al. (2011) e Demarco et al.(2012) em curso de especialização realizado com gestores públicos federais na modalidade EAD, apontam para a importância da autonomia do aluno na motivação e permanência do mesmo no curso, sendo elemento determinante, sobretudo na etapa de elaboração do trabalho de conclusão.

O processo de aprendizagem intermediado por recursos tecnológicos, como a utilização de ambientes virtuais de aprendizagem (AVA), possibilita uma concepção interacionista na medida em que proporciona um espaço de interação entre os atores envolvidos (alunos, professores e tutores) para troca de experiências e construção colaborativa do conhecimento. A interação propiciada pelas novas TICs é peça chave em superar aquilo que Gaetani (1998) define como desafio de “calibragem” da oferta de programas de qualificação de gestores públicos frente a demanda.

O PNAP no contexto de qualificação da gestão pública brasileira

O PNAP é uma iniciativa realizada em parceria por IPES com o Sistema UAB-CAPES, visando, primordialmente, ofertar cursos que sejam associados às realidades existentes, preparando e qualificando os gestores e profissionais para responderem aos desafios atuais da Administração Pública.

A CAPES compete lançar edital que tem por objetivo selecionar e acolher adesões à oferta de cursos na área da Administração Pública, referentes ao PNAP, no âmbito do Sistema UAB: bacharelado em Administração Pública, especialização em Gestão Pública, especialização em Gestão Pública Municipal e especialização em Gestão em Saúde. Os cursos têm por objetivo a formação e qualificação de pessoal de nível superior visando ao exercício de atividades gerenciais, com capacidade para intervirem na realidade social, política e econômica e assim contribuir para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro.

Para tanto, visa (i) capacitar quadros de gestores para atuarem na administração de macro (governo) e micro (unidades organizacionais) de sistemas públicos; (ii) capacitar profissionais com formação adequada para intervirem na

realidade social, política e econômica; (iii) contribuir para a melhoria da gestão das atividades desempenhadas pelo Estado brasileiro, no âmbito federal, estadual e municipal; (iv) contribuir para que o gestor público desenvolva visão estratégica dos negócios públicos, a partir do estudo sistemático e aprofundado da realidade administrativa do governo ou de suas unidades produtivas. Com isso, pretende-se propiciar ao estudante do curso uma tomada de consciência sobre a atual política do governo, situando-a na passagem que vem se dando, ao longo destes últimos anos, de um Estado Gerencial para um Estado Necessário (CAPES, 2010).

Podem aderir ao PNAP todas as IPES que compõem o Sistema UAB, com vistas a consolidar a oferta desse Programa em todo o território nacional, por meio da rede de polos de apoio presencial do Sistema UAB.

O Programa é aplicado de forma comum por todas as instituições que a ele aderem, com projeto político pedagógico, carga horária e materiais didáticos comuns, produzidos nacionalmente, pretendendo assim manter um padrão de qualidade em todo o País, mas abrindo margem para que cada Instituição, que oferte os cursos, possa incluir assuntos em atendimento às diversidades econômicas e culturais de sua região (CAPES, 2010).

Outro aspecto importante é o caráter de gratuidade do Programa para os alunos, dado que o financiamento do mesmo é realizado por meio da CAPES com recursos do orçamento da União. A partir dos parâmetros estabelecidos no Edital de seleção de propostas, a CAPES repassa os recursos às IPES para a execução do programa, sobretudo por meio de bolsas que remuneram a atuação de professores, tutores e corpo técnico-administrativo.

As estruturas de apoio dos polos são sustentadas pelas parcerias celebradas pelas prefeituras municipais onde estão sediados os polos. Com o material didático distribuído gratuitamente aos alunos, cabendo a estes arcarem exclusivamente com as despesas de deslocamento dos seus locais de origem para as atividades presenciais que ocorrem nos polos, tais como as atividades de avaliação e defesa do trabalho de conclusão do curso.

Tal estruturação do programa permite superar alguns dos desafios apontados para a implantação de programas de educação a distância em organizações de governo (GAETANI, 1998; ENAP, 2006), tais como os relacionados ao financiamento e metodológicos, de suporte tecnológico, condições didático acadêmicas, inclusive as ligadas ao arcabouço legal de regulação do setor.

Atuação da EA/UFRGS nos cursos de especialização do PNAP

A participação da EA/UFRGS no desenvolvimento de cursos de especialização em parceria com instituições públicas e privadas constitui um meio de efetivação de seu papel de centro de difusão do conhecimento e de promoção do desenvolvimento, como instituição dinâmica e integrada à comunidade, que não se limita a estimular a produção científica, mas que apoia a aplicação prática dos avanços da Ciência, no

interesse dos governos, das instituições, dos cidadãos e da sociedade em geral.

No caso do PNAP, os cursos destinam-se aos portadores de diploma de curso superior que exercem atividades em órgãos públicos ou em organizações da sociedade civil que tenham aspirações ao exercício de função pública. Considerando as características dos municípios atingidos, indicados anteriormente, o público atendido tem como característica primordial o envolvimento com atividades de gestão no âmbito dos municípios da cidade polo ou do seu entorno.

A EA-UFRGS apresentou proposta ao Edital de seleção da CAPES com a oferta de 1.280 vagas nos cursos, distribuídas em 12 polos UAB. Tal oferta deste quantitativo de vagas e alocação dos polos levou em conta a capacidade de atendimento da EA bem como a disponibilidade e condições dos polos presenciais⁵. O quadro geral de vagas distribuídas por polo e cursos é apresentado a seguir:

Quadro 1 – Vagas ofertadas por Polo nos cursos do PNAP – EA/UFRGS

Polos UAB	Gestão Municipal	Gestão Pública	Gestão em Saúde
Itaqui	40	40	40
Jaguarão	40	40	40
Novo Hamburgo	40	40	40
Panambi	40	40	40
Quaraí	40	40	40
Santo Antônio da Patrulha	40	40	40
São Francisco de Paula	40	-	-
São Lourenço do Sul	40	40	40
São Sepé	40	40	40
Sapiranga	40	40	40
Sant'Ana do Livramento	-	-	40
Três Passos	40	40	40
Total de alunos	440	400	440

Fonte: Relatório Final para CAPES e SEAD/UFRGS, 2012.

Em termos de organização pedagógica, os três cursos possuem uma estrutura comum, onde se destacam as seguintes características principais:

- São cursos gratuitos com carga horária de 420 h e duração média de 18 meses desde a realização da primeira disciplina até a defesa do trabalho de conclusão, realizados na modalidade a distância (EAD), com no mínimo uma atividade síncrona (chat) e uma atividade assíncrona (fórum ou portfólio) por semana, em datas e horários específicos, sempre a noite, já que os alunos são trabalhadores do setor público.
- Estima-se que o aluno deva dedicar cerca de 10 horas semanais de estudos (entre participação nas atividades e leituras dirigidas) para um acompanhamento satisfatório das atividades.

⁵ Neste Edital 1 do PNAP, além da EA/UFRGS, outras duas IPES ofertaram cursos no estado do Rio Grande do Sul. A UFSC ofertou os cursos de Gestão Pública (GP) no polo de São Francisco de Paula e Gestão Pública Municipal (GM) no polo de Seberí. Já a UFSM ofertou o curso de bacharelado e gestão pública em 8 polos; Gestão em Saúde(GS) em 6 polos; Gestão Pública(GP) em 10 polos e Gestão Pública Municipal(GM) em 4 polos. Todos estes polos dos cursos de especialização são diferentes daqueles ofertados pela EA/UFRGS. Os critérios do edital CAPES não permitem a duplicidade de oferta no mesmo polo.

- Para a obtenção do título de especialista, além das disciplinas o aluno deve apresentar um trabalho de conclusão de curso (monografia ou projeto de intervenção) referente às temáticas trabalhadas ao longo do curso.
- Frequência às atividades presenciais – ao menos dois encontros para realização das atividades obrigatórias de avaliação – que são realizadas no polo da UAB onde o aluno fez a opção no momento da inscrição.
- Os tutores são recrutados por meio de processo seletivo, onde se prioriza, além dos conhecimentos na área temática da disciplina em questão, a experiência de trabalho em EAD. Os tutores passam por processo de qualificação para uso do ambiente virtual de aprendizagem dos cursos que foi estruturado na Plataforma MOODLE Institucional da UFRGS.

O programa do curso é distribuído em dois módulos: o básico tem 7 disciplinas e o específico (5 a 7 disciplinas). As disciplinas do módulo básico são comuns aos três cursos havendo diferenciação nas disciplinas do módulo específico.

As inscrições dos três cursos ocorreram de forma concomitante entre fevereiro a abril de 2010. O processo de divulgação aconteceu através do site da EA e da SEAD (Secretaria de Educação à Distância da UFRGS), de mensagens eletrônicas para entidades como FAMURS (Federação das Associações de Municípios do Estado do Rio Grande do Sul), notas na coluna de educação do jornal Zero Hora e contou ainda com a importante contribuição da Comissão de Assuntos Municipais da Assembleia Legislativa do RS que produziu cartaz e distribuiu entre as prefeituras do estado. Paralelo a essas iniciativas, os coordenadores de Polo divulgaram nos jornais e rádios locais, além da realização de visitas aos órgãos públicos da região de abrangência dos polos.

A preocupação e o esforço em realizar a máxima divulgação possível acarretou atraso em algumas etapas, como o período de inscrição e o processo seletivo. O número de candidatos inscritos (561 em GPM; 1.862 em GP; e 1.801 em GS), teve impacto sobre as atividades de organização, ao mesmo tempo em que revelou o grande interesse e a relevância dos cursos, gerando alteração do calendário inicialmente previsto.

O processo de seleção dos alunos elegeu como critérios fundamentais na escolha dos alunos a dispersão geográfica entre os polos; estar prioritariamente vinculado ao setor público; e proximidade de formação com a área de administração.

A coordenação do curso definiu duas modalidades de TCC, um relatório de intervenção ou uma monografia. As orientações foram realizadas tanto por professores que ministraram disciplinas quanto por outros professores convidados, considerando o número de alunos. Foram realizadas via plataforma MOODLE, além de outros recursos como Skype, e-mail, MSN e encontros presenciais em acordo com os alunos. Cada professor trabalhou em conjunto com um tutor de apoio à orientação. O TCC foi apresentado em bancas presenciais, compostas por dois professores, em defesas realizadas nos respectivos polos. Foi dada opção de apresentação de trabalhos finais também na sede da EA/UFRGS em Porto Alegre.

Resultados e Discussão

Perfil dos alunos e abrangência do programa

Um aspecto sempre muito relevante no planejamento de programas de ensino-aprendizagem é o conhecimento do perfil dos alunos, notadamente no que se refere à formação e conhecimento prévio dos mesmos, visando contribuir na melhor estruturação das atividades. Em relação ao perfil dos alunos inscritos nos diferentes cursos do PNAP na EA-UFRGS importante destacar alguns aspectos relacionados à composição demográfica, ao vínculo institucional com o setor público e a dispersão geográfica dos mesmos nos municípios do estado.

No que se refere ao número total de inscritos observa-se que a procura foi expressiva, com um total de 561 inscritos no curso de GPM (1,3 candidatos por vaga); 1.862 inscritos no curso de GP (4,3 candidatos por vaga); 1.801 inscritos no curso de GS (4,1 candidatos por vaga).

Já entre os alunos selecionados, em relação à distribuição por gênero, verifica-se uma predominância das mulheres, com 54,8% no curso de GPM, 55,5% no curso de GP e, uma ampla maioria de mulheres, 82%, no curso de GS, refletindo a própria configuração do perfil dos trabalhadores do sistema de saúde, majoritariamente feminino.

No que se refere a faixa etária dos alunos selecionados observa-se uma prevalência dos mais jovens na busca por qualificação. Do ponto de vista de idade média nas diferentes faixas etárias observa-se que 89,6% dos alunos tinham até 49 anos, ou seja, ainda possuem um período significativo de atividade no setor público e, portanto, um período maior para aplicação e utilização dos conhecimentos de gestão apreendidos no programa. Tal aspecto se ressalta ainda mais se observarmos que na faixa etária entre 20 a 29 anos foram 24% dos selecionados; entre 30 a 39 anos – 41%, entre 40 a 49 anos – 24,6%. Os demais selecionados estavam 10,1% na faixa entre 50 a 59 anos e 0,3% tinham 60 ou mais anos de idade.

Do ponto de vista do vínculo institucional dos alunos observa-se uma maioria de vinculação ao serviço público local. Dos selecionados tinham vínculo de Servidor público municipal - 57,1%; de Servidor público estadual ou federal – 10,4%; de Servidor do legislativo municipal – 4,6%; de Trabalhador do setor privado – 12,4%; de Trabalhador no 3º setor – 3,5%; e Outros (autônomos, aposentados, desempregados) – 3,5%; e Não informado – 8,5%.

Outro aspecto relevante na análise do perfil dos alunos selecionados é grande dispersão geográfica dos mesmos entre os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Ao todo foram selecionados alunos de 149 municípios, representando 30% dos 497 de municípios do estado.

No curso de GPM os alunos estavam distribuídos em 102 diferentes municípios. Os municípios que apresentaram maior incidência de alunos

selecionados foram: Porto Alegre (45), São Francisco de Paula (33), Itaqui (25), Novo Hamburgo (18), Três Passos e Jaguarão (17), São Lourenço do Sul e Santa Maria (15), São Leopoldo, São Sepé e Pelotas (12), Sapiranga e Panambi (11), predominando assim o atendimento de candidatos vinculados ao próprio município sede polo UAB.

Os 400 alunos matriculados no curso de GP estavam distribuídos em 86 diferentes municípios, sendo os municípios com maior número de alunos foram: Porto Alegre (61), Jaguarão e Itaqui (23), Três Passos (18), Quaraí (17), Sapiranga (15), Bagé (14), Uruguaiana (13), Santa Maria e Panambi (11) e São Lourenço do Sul (10).

Já os alunos do curso de GS estavam distribuídos em 115 diferentes municípios, sendo que os principais municípios de origem dos alunos são respectivamente: Porto Alegre (43), Pelotas (34), Uruguaiana (22), Santa Maria (21), Quaraí (18), Itaqui e Sapiranga (17), Santana do Livramento (16), Três Passos (14), Jaguarão (13), São Sepé (10), Bagé (9), Herval e São Lourenço do Sul (8).

Não obstante a grande procura e seleção de alunos localizados no município de Porto Alegre (149 alunos selecionados, representando 11,2% do total) que, apesar de sede da EA-UFRGS, não ser um dos polos presenciais do Sistema UAB, os dados demográficos apresentados acima explicitam o caráter democrático do programa em termos de acesso ao ensino a um público distante de grandes centros ou que, mesmo em centros maiores, não tem condições de frequentar cursos regulares presenciais em função dos vínculos de trabalho. Ao contemplar as mais diferentes regiões do estado do RS o programa possibilita condições de desenvolvimento dos municípios pela capacitação gerencial para atuação na administração pública nos diferentes níveis, especialmente no nível local, e na atenção específica às demandas de gestão no campo da saúde.

Evasão de alunos

A partir de uma avaliação geral dos cursos realizada pelos professores, tutores, coordenações e de apreciações em geral dos alunos, tem-se que os resultados foram extremamente positivos, com impacto nos polos onde os trabalhos foram desenvolvidos.

Todavia, importante destacar que analisando os dados gerais dos três cursos observa-se que 417 alunos finalizaram os estudos, representando um baixo grau de aprovação, na ordem de 32,7%. Essa proporção foi próxima entre os três cursos, variando de 28,9% no GPM, 32,9% no GS e 36,3% em GP.

Cabe salientar que do contingente de alunos aprovados estão excluídos aqueles com saída espontânea do curso como também as saídas de alunos em função de reprovação em disciplinas ou no próprio TCC. A baixa aprovação no curso pode ser creditada a vários fatores, mas, sem dúvidas, a evasão é o principal problema evidenciado, como se percebe no quadro abaixo com os dados de alunos

que encaminharam seus TCC às bancas para defesa. Já naquele momento o total de alunos que haviam evadido do curso apresentava-se elevado, na ordem de 63,4%.

Quadro 2: Dados de TCCs de alunos no cursos PNAP

	TOTAL	GM	GP	GS
TOTAL alunos	1283	442	400	441
TOTAL TCCs recebidos	468	136	174	158
Evasão até defesa TCC	63,4%	69,1%	56,5%	64,1%
Percentual de defesas	36,6%	30,9%	43,5%	35,9%
TOTAL TCCs aprovados	417	127	145	145
Reprovados na banca	51	9	29	13
% TCCs reprovados	12,2%	7,1%	20%	8,9%
Evasão Total	67,3%	71,1%	63,7%	67,1%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados gerenciais da coordenação do programa.

A evasão é um problema existente em qualquer curso, seja na modalidade EAD ou presencial. Contudo, na EAD, conforme Longo (2009), a evasão costuma ser bem maior devido às próprias características do público que procura essa modalidade de ensino, a falta de vínculos afetivos mais intensos com a turma e, também, em virtude da pressão do grupo e de outros mecanismos de interação social que o contato físico geralmente proporciona, além das dificuldades geradas pela mediação tecnológica. Ou seja, são múltiplas as causas da evasão e da baixa participação.

Analisando os resultados da pesquisa aplicada aos alunos no que se refere às suas dificuldades para realizar o curso, os itens que mais se destacam são: dificuldades de orientação no TCC (52,4%); dificuldades de orientação à distância nas disciplinas (30,2%); dificuldades de conciliar o curso com questões profissionais (28,1%); dificuldades de conciliar o curso com questões pessoais (22%); e falta de tempo (21,8%).

Não é objetivo realizar uma análise financeira detalhada dos custos do programa. Entretanto, merece destaque o fato de que os três cursos receberam um total de R\$ 1.356.966,44 oriundos da CAPES e tiveram um gasto total de R\$ 506.492,24. Foram devolvidos aos cofres da União R\$ 1.083.703,23, sendo que o acréscimo nesse saldo devolvido deveu-se aos rendimentos acumulados a partir da aplicação dos recursos no exercício do projeto.

Tais dados, além de evidenciarem problemas de planejamento inicial do orçamento dos custos do programa, bem como problemas de gestão dos recursos durante a execução do mesmo, demonstram que o elevado índice de evasão total (considerando abandonos e reprovações), tem um impacto direto sobre o custo aluno, visto que o custo inicial era R\$ 1.060,13 por aluno e o custo aluno final acabou sendo de R\$ 1.214,60, ou seja, uma majoração de 14,57% em relação ao custo/aluno inicial.

Conclusões

De acordo com os resultados dos dados levantados sobre o PNAP, em particular a pesquisa efetuada com os alunos conclui-se que a avaliação do programa é positiva. Ao contemplar as mais diferentes regiões do estado do RS o programa possibilita condições de desenvolvimento dos municípios pelo fortalecimento da capacidade gerencial para atuação na administração pública nos diferentes níveis, especialmente no nível local, e na atenção específica às demandas de gestão no campo da saúde.

Um desafio para próximas edições é dar mais celeridade e objetividade ao processo seletivo, garantindo, no entanto, o que se obteve nessa primeira edição, que é assegurar uma capilaridade na oferta, de forma a contemplar os alunos que realmente tem menor acesso aos cursos presenciais. O critério de escolha unicamente com base no desempenho acadêmico, sem considerar aspectos de vinculação com a administração pública, experiência profissional e objetivo com a realização do curso, frustraria o real objetivo do programa.

Necessário identificar e atacar as causas da evasão dos alunos visando garantir um baixo percentual de evasão, através de um processo de monitoramento e acompanhamento dos alunos, por meio do ambiente virtual e dos tutores a distancia e presenciais, bem como, garantir a orientação aos alunos para elaboração do trabalho de conclusão, por se tratar de um momento em que número expressivo de alunos evade por se tratar de uma etapa que exige muita disciplina e dedicação dos mesmos.

Destaca-se a importância da continuidade de estudos e pesquisas que busquem analisar os impactos do PNAP como um todo. Programas de capacitação frequentemente produzem resultados de difícil mensuração, além dos dados referentes aos cursos em si (carga horária, custo por aluno, número de formandos, trabalhos produzidos etc.), o que fragiliza a compreensão mais abrangente de um programa como esse, realizado em todo o território nacional. Na medida em que é possível avaliar os impactos da atuação dos egressos pós-cursos e demonstrar objetivamente os resultados alcançados (ex: aumento da arrecadação, melhoria da produtividade do setor, mudança de patamar da atividade etc.), as probabilidades de se assegurar continuidade e ampliar a qualidade do PNAP aumentam.

Referências

- ANTUNES, Elaine di Diego; DEMARCO, Diogo Joel; BRUNETTA, Nádia; PINHEIRO, Ivan. Desafios na construção do trabalho de conclusão do curso de especialização em negociação coletiva /modalidade a distância. In: RENOTE: Revista Novas Tecnologias na Educação, Porto Alegre Vol. 9, n. 2, dez. 2011, 11 f.
- BELLONI, Maria Luiza. *Educação à distância*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

- BRASIL. Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006. Institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 fev. 2006, Seção 1, p. 3.
- CACCIA-BAVA, S. PAULICS, V. e SPINK, P. (Org). *Programa Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: FGV-EAESP/POLIS, 2002.
- DEMARCO, Diogo Joel; ANTUNES, Elaine di Diego; BRUNETTA, Nádia; PINHEIRO, Ivan Antonio. Aspectos do processo de construção do trabalho de conclusão de curso na modalidade a distância: perspectivas dos alunos, tutores e professores orientadores. *RENOTE - Revista Novas Tecnologias na Educação*, Porto Alegre, vol. 10, n. 3, p. 1-11, dez. 2012.
- ENAP. Educação a distância em organizações públicas; mesa-redonda de pesquisa-ação. Brasília: ENAP, 2006. 200 p.
- GAETANI, Francisco. Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses. Brasília: ENAP, 1998. 27 f.
- IPEA. José Celso Cardoso Jr (Org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. v.5, 445p.
- LEVY, Evelyn. *Formação e capacitação na construção de um novo Estado*. Brasília: MARE/ENAP, 1997. 15f.
- LITTO, Fredic Michael; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel (Orgs). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.
- LONGO, Carlos Roberto Juliano. A EAD na pós-graduação. In: LITTO, Fredic Michael; FORMIGA, Manuel Marcos Maciel (Orgs). *Educação a distância: o estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009. p. 215-222.
- MOORE, Michael G; ANDERSON, William G. Handbook of Distance Education. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers Mahwah, 2003.
- MOTTA, R.S; MOREIRA, A. *Eficiência na Gestão Municipal no Brasil – 1989 a 2000*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.
- OCDE. Relatório da OCDE - Avaliação da gestão de recursos humanos no Governo. Brasília: Governo Federal, 2010. 337p.
- PASSARELLI, Brasilina. A educação no embate de paradigmas. In: *Interfaces digitais na educação*. São Paulo: Escola do Futuro da USP, 2007.
- ROSINI, A. M. *As novas tecnologias da informação e a educação a distância*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.
- VELOSO, João Francisco Alves; MONASTERIO, Leonardo Monteiro; VIEIRA, Roberta da Silva; MIRANDA, Rogério Boueri (Orgs.). *Gestão Municipal no Brasil: um retrato das prefeituras*. Brasília: IPEA, 2011. 303 p.