

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO JOÃO DEL-REI
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**Paulo Eduardo Paulini
Matrícula nº 2017200530246**

**O PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL COMO
INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR**

**São João del-Rei
2018**

PAULO EDUARDO PAULINI

O PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL COMO
INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Monografia apresentada à Universidade Federal
de São João del-Rei como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em Gestão
Pública.

Orientador: Prof. Ms. Marco Antônio Catussi
Paschoalotto

São João del-Rei
2018

PAULO EDUARDO PAULINI

O PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL COMO
INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Monografia apresentada à Universidade Federal
de São João del-Rei como requisito parcial para
obtenção do título de Especialista em Gestão
Pública.

Aprovada em: 15/09/2018

Prof.^a Ms. Cristiane Edna Camboim
(SENAR)

Prof. Ms. Marco Antônio Catussi Paschoalotto (UNOESTE)
(Orientador)

RESUMO

Com os avanços científicos e tecnológicos, as sociedades evoluíram para a atual era do conhecimento e da informação. Proporcionar o acesso universal a uma educação de qualidade tem se tornado, cada vez mais, um desafio às agendas políticas nacionais. Nesse contexto, foi criado o Sistema Universidade Aberta do Brasil, política pública social distributiva desenvolvida a partir da convergência de esforços empreendidos pelos diversos entes federativos brasileiros e por instituições públicas de ensino superior, com o intuito de democratizar a educação superior pública. Esta pesquisa parte dos conceitos de políticas públicas sociais e educação a distância com o objetivo de responder à seguinte questão: a Universidade Aberta do Brasil, enquanto política pública socioeducacional criada com o objetivo maior de expandir e interiorizar a oferta da educação superior no país, tem se apresentado como um instrumento eficaz de democratização do ensino superior público, gratuito e de qualidade? Para responder a essa problematização e alcançar o objetivo geral da pesquisa, utilizou-se de uma pesquisa teórica bibliográfica de natureza descritiva, adotando-se a técnica da pesquisa documental para a coleta de dados e a análise de conteúdo de Bardin (apud CÂMARA, 2013) para se apresentar e discutir os resultados. Os resultados mais relevantes indicam que o Sistema UAB tem sido eficaz no que se refere à ampliação e interiorização da oferta de ensino superior público federal, firmando-se como política compensatória, sobretudo para as comunidades de menor porte. No entanto, merecem maior análise questões relacionadas à efetividade dessa política pública, no sentido de se verificar o impacto transformativo proporcionado pela UAB nas regiões atendidas pelo Sistema.

Palavras-chave: Educação a distância; EaD; Universidade Aberta do Brasil; UAB.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	05
1.1	Contextualização.....	05
1.2	Formulação do Problema.....	06
1.3	Objetivo Geral.....	06
1.4	Objetivos Específicos.....	06
1.5	Justificativa.....	07
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	08
2.1	Políticas Públicas.....	08
2.2	Políticas (Públicas) Sociais e Educação a Distância.....	11
2.3	A Educação a Distância (EaD).....	13
3	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	16
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	18
4.1	Considerações sobre a Educação Aberta.....	18
4.2	Breve Histórico da UAB.....	20
4.3	Implementação do Sistema UAB.....	22
4.4	Estrutura da UAB.....	25
4.5	A UAB como Política de Democratização do Acesso ao Ensino Superior.....	28
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34
	REFERÊNCIAS.....	37

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

As políticas estatais na área da educação têm assumido importância ainda maior nas últimas décadas em razão da globalização e dos avanços científicos e tecnológicos alcançados pela humanidade. Isso porque, na época atual, o conhecimento e a informação se tornaram imprescindíveis para o desenvolvimento socioeconômico de qualquer sociedade.

Com isso, a universalização de um ensino de qualidade constitui pauta sensível na agenda política brasileira e se apresenta como um grande desafio para os gestores governamentais, dada a escassez de recursos públicos destinados à adoção de políticas capazes de solucionar essa problemática educacional, além da grande dimensão territorial e do contingente populacional brasileiros.

É, então, nesse cenário que se insere a Universidade Aberta do Brasil (UAB), política pública originada através de uma articulação entre dois órgãos educacionais federais: a Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/MEC) e a Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (DED/CAPES).

Oficialmente implementada com a edição do Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, a UAB resulta de uma convergência de esforços empreendidos entre os diversos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), tendo como objetivo promover a expansão e interiorização do ensino superior no país por meio do desenvolvimento da educação a distância.

Considerando-se, então, a dimensão e importância dessa política pública, tem-se o desenvolvimento do presente estudo, realizado com o intuito de verificar se a UAB tem se estabelecido como um instrumento eficaz de política pública, realmente capaz de promover a pretendida universalização do acesso a um ensino superior público, gratuito e de qualidade e, assim, contribuir para o desenvolvimento socioeconômico nacional.

Para tanto, busca-se, inicialmente, a partir de literatura especializada, apresentar como referencial teórico algumas noções básicas sobre políticas públicas, políticas sociais e educação a distância. Em seguida, apresentam-se os aspectos metodológicos deste trabalho, seguidos dos resultados e discussões relacionados à ideia de educação aberta, bem como ao histórico,

implementação, estrutura e distribuição dos polos de apoio do programa aqui pesquisado, em termos regionais. Por último, são colocadas as considerações conclusivas do estudo.

1.2 Formulação do Problema

A partir da contextualização apresentada, surge uma problemática de relevo: **a Universidade Aberta do Brasil, enquanto política pública socioeducacional criada com o objetivo maior de expandir e interiorizar a oferta da educação superior no país, tem se apresentado como um instrumento eficaz de democratização do ensino superior público, gratuito e de qualidade?**

Nessa perspectiva, o presente trabalho busca contribuir com o debate relacionado ao referido questionamento, de modo a compreender em que medida a UAB tem atingido seus objetivos e alcançado resultados relevantes no âmbito da universalização e democratização do ensino superior público no país.

1.3 Objetivo Geral

O objetivo geral deste estudo consiste em averiguar se a Universidade Aberta do Brasil, enquanto política pública socioeducacional criada com o objetivo maior de expandir e interiorizar a oferta da educação superior no país, tem se apresentado como instrumento eficaz de democratização do ensino superior público, gratuito e de qualidade.

1.4 Objetivos Específicos

- Compreender o arcabouço legal em que se encontra estruturada a UAB.
- Analisar dados relativos à execução e distribuição geográfica do sistema UAB.
- Verificar as contribuições da UAB no contexto da democratização do acesso ao ensino público superior brasileiro.

1.5 Justificativa

O presente trabalho assume grande relevância por buscar verificar a dimensão alcançada pelo programa Universidade Aberta do Brasil, política pública de âmbito nacional resultante da congruência de esforços entre os diversos entes federativos e instituições públicas de educação superior.

Nesse sentido, busca-se contribuir com o debate sobre a importância do papel desempenhado pela UAB no cenário educacional brasileiro, tendo em vista sua pretensão de promover transformações socioeducacionais no país por meio da democratização do acesso ao ensino superior público gratuito e de qualidade.

Assim, pretende-se corroborar, quando da conclusão desta pesquisa, a hipótese de que a política pública concretizada por meio da implementação do sistema Universidade Aberta do Brasil tem sido realmente eficaz ao disponibilizar uma rede de educação superior acessível aos brasileiros que buscam seu próprio desenvolvimento humano, o que, por consequência, tende a contribuir para o desenvolvimento nacional.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

De modo a possibilitar a construção do presente estudo, apresenta-se, inicialmente, um panorama geral sobre pesquisas, conceitos, normatizações e dados relacionados ao objeto deste trabalho, a fim de se estabelecer uma fundamentação teórica que possibilite um melhor atendimento ao objetivo geral do estudo.

2.1 Políticas Públicas

Conforme salienta Rua (2012), as sociedades modernas apresentam como característica marcante a diferenciação social. Isso porque

Seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional etc.), como também possuem ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência. (RUA, 2012)

Rua (2012) diz que, em razão dessa multifacetada diferenciação, a sociedade apresenta elevado grau de complexidade, envolvendo incontáveis formas de cooperação, competição e conflito.

Segundo a autora, a cooperação consistiria na comunhão de esforços com o objetivo de se realizar o bem comum; a competição, por sua vez, diria respeito à disputa entre atores diversos por determinados bens (escassos), de acordo com regras comumente aceitas; o conflito, por fim, implicaria em embates entre atores diversos (indivíduos, grupos, organizações ou coletividades) para se conquistar o acesso a recursos escassos, podendo haver, nesse caso, o recurso à violência (situação de confronto, sendo a guerra seu ponto crítico).

Considerando que a existência de conflitos é inerente às sociedades, Rua (2012) ressalta a importância de administrá-los por meio da construção de alguns consensos no âmbito da coletividade. Para tanto, dois são os caminhos possíveis: a coerção (entendida como a ação de reprimir através do emprego da violência – efetiva ou potencial) e a política (compreendida como a pressão exercida pelo ente estatal para fazer prevalecer o direito).

Tendo em conta que a via coercitiva tende a apresentar um custo elevado, haja vista a

geração de reações desgastantes para os responsáveis pelo seu uso, as sociedades acabam por se socorrer da política com o intuito de construir consensos ou controlar conflitos (RUA, 2012).

Nesse contexto, tem-se que

... política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos. (RUA, 2012 apud RUA, 1998)

De outra forma,

O termo “política”, no inglês, *politics*, faz referência às atividades políticas: o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder (ou seja, visam a influenciar o comportamento das pessoas) e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas. (RUA, 2012)

É nesse ambiente político, de discussão acerca da construção de soluções pacíficas de conflitos que consigam conciliar os interesses dos mais diversos atores sociais, que se insere a *policy*, termo

... utilizado para referir-se à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos. Em outras palavras, *policy* significa a atividade do governo de desenvolver políticas públicas a partir do processo da política. (RUA, 2012)

As políticas públicas (*policies*), então, conforme destaca Rua (2012), resultam da atividade política propriamente dita (*politics*), abrangendo tanto as decisões quanto as ações referentes à alocação de valores relativos a bens públicos.

Nessa perspectiva, Faria (2003) aponta que a ciência política considerava as políticas públicas como consequência do próprio sistema político, razão pela qual a atenção dos pesquisadores tendia a recair, inicialmente, sobre os processos de formação dessas políticas.

No entanto, a partir da década de 1950, as políticas públicas passaram a ser compreendidas como unidade de análise, o que gradativamente atribuiu destaque à dinâmica do processo de políticas públicas, bem como aos diversos atores (estatais e não estatais) envolvidos (FARIA, 2003).

Souza (2006) afirma que a constituição e a consolidação das pesquisas concernentes às políticas públicas tiveram como pressuposto analítico a compreensão de que as ações ou omissões do governo, em democracias estáveis, tanto podem ser formuladas cientificamente quanto analisadas por investigadores independentes.

Em termos teóricos, Souza (2006) afirma que a área de políticas públicas se estruturou a partir das contribuições de quatro grandes cientistas fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Resumidamente,

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios. Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (SOUZA, 2006)

Conforme salienta Souza (2006), nota-se, a partir de tais contribuições, que a compreensão do que sejam as políticas públicas tem sido construída ao longo do tempo. Nesse sentido, diversos têm sido os esforços empreendidos para o estabelecimento de uma definição única do que seja política pública. É importante ressaltar, no entanto, que

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006)

Além dessas, Souza (2006) indica a existência de outras definições que tendem a enfatizar o papel da política pública na resolução de problemas. Críticos de tais definições, que geralmente supervalorizam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, ressaltam que elas ignoram a essência desse tipo de política: o conflito de ideias e interesses.

Também se pode acrescentar que, em razão de se concentrarem no papel dos governos, tais definições deixam de considerar tanto o caráter conflituoso quanto os limites que envolvem as decisões governamentais.

Mas Souza (2006) chama atenção para o fato de que, mesmo as definições minimalistas de políticas públicas nos conduzem para os governos, uma vez que é em seu âmbito que se desenvolvem os embates acerca de interesses, preferências e ideias. Assim, apesar de existirem abordagens distintas, as conceituações de políticas públicas geralmente assumem uma visão holística do tema, pois, ainda que atribuam graus diferenciados de importância aos diversos atores envolvidos na arena das políticas públicas (indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses), tendem a considerar que a análise global da área é mais importante do que as ponderações relativas a cada um dos agentes envolvidos.

Diante disso, Souza (2006) diz que, em termos teórico-conceituais, tanto a política pública (em geral) quanto a política social (em particular) constituem áreas multidisciplinares, residindo seu foco nas explicações sobre a natureza tanto das políticas públicas globalmente analisadas quanto da de seus processos intrínsecos.

Por fim, Souza (2006) sintetiza sua compreensão sobre as políticas públicas afirmando que se trata do

... campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006)

2.2 Políticas (Públicas) Sociais e Educação a Distância

No âmbito das políticas públicas, Höfling (2001) caracteriza as políticas sociais como sendo as políticas que

... se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. (HÖFLING, 2001).

Isso porque, conforme explicita Höfling (2001), as ações e estratégias sociais praticadas

pelos governos em realidades de inspiração neoliberal incidem, sobretudo, em políticas compensatórias e programas voltados para os indivíduos que, em razão de sua capacidade e escolhas individuais, acabam por não usufruir do progresso social.

Nesse contexto, conforme aponta Gisi (2004) ao estudar as políticas educacionais para a educação de nível superior, a educação assumiu tamanha importância na atualidade que aqueles que não possuem condições de frequentar e concluir um curso superior sentem-se e são percebidos como estando em uma situação de desigualdade.

Isso se deve, nos dizeres de Bianchetti apud Wunsch (2014), porque o aspecto preponderante das políticas educacionais recai na ampliação da lógica de mercado, a qual considera a educação como um bem econômico e, portanto, deve estar sujeita à lei da oferta e da demanda. Tem-se, assim, que o capitalismo

[...] não se caracteriza por uma transformação de poder social, numa nova divisão de trabalho entre o Estado e a propriedade privada ou classe, mas também marca a criação de uma nova coerção, o mercado – o mercado não apenas como uma esfera de oportunidade, liberdade e escolha, mas como compulsão, necessidade, disciplina social capaz de submeter todas as atividades e relações humanas às suas exigências. (WOOD, 2003 apud WUNSCH, 2014)

Conforme aponta Wunsch (2014), a educação a distância encontra-se inserida, portanto, no contexto das políticas públicas sociais adotadas no atual cenário social e econômico, tendo se estabelecido como instrumento a ser utilizado para fazer frente à questão

... da necessidade de formação e qualificação profissionais de pessoas que não tinham acesso e/ou condições de frequentar uma escola tradicional com carteiras, cadeiras e professores com horários fixos para atender os alunos como no ensino presencial. (ARRUDA, ARRUDA e BARAÚNA, 2012)

No entanto, deve-se lembrar que

As questões educacionais merecem destaque, pois são consideradas como alça de acesso ao desenvolvimento humano e da sociedade como um todo. Entretanto, tendo em vista que a economia mundial contemporânea tem embasado as decisões em âmbito global e afetado diretamente todos os setores da sociedade, torna-se necessário estabelecer um equilíbrio, para que os mecanismos financeiros empresariais não sejam sobrepostos às necessidades educativas pessoais e coletivas. (WUNSCH, 2014)

Diante dessas considerações, é interessante trazer uma das diferentes tipologias de políticas públicas apontadas por Secchi (2013). Esta tipologia, elaborada por Theodore J. Lowi, utiliza-se do critério de “impacto esperado na sociedade” (LOWI, 1964 apud SECCHI, 2013) e categoriza as referidas políticas em quatro grupos:

Políticas regulatórias: estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. [...] Segundo Lowi (1964), as políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade. [...] Políticas distributivas: geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes. [...] Esse tipo de política se desenvolve em uma arena menos conflituosa, considerando que quem paga o “preço” é a coletividade. A grande dificuldade no desenho de políticas distributivas é a delimitação do grupo beneficiário (quem é e quem não é beneficiário). [...] Políticas redistributivas: concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos, pois representa um jogo de soma zero. [...] Segundo Lowi, as políticas redistributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo (renda, propriedade etc.), mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos. [...] Políticas constitutivas: “são regras sobre os poderes e regras sobre as regras” (Lowi, 1985), ou seja, são aquelas políticas que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. São chamadas *meta-polícies*, porque se encontram acima dos outros três tipos de políticas e comumente moldam a dinâmica política nessas outras arenas. (SECCHI, 2013)

Considerando-se o contexto em que se insere a Universidade Aberta do Brasil, pode-se dizer que se trata de uma política pública social educacional enquadrada, segundo a tipologia elaborada por Lowi (apud SECCHI, 2013), como política distributiva, uma vez que tal política é custeada pela coletividade como um todo, além de não ser possível indicar com precisão os sujeitos beneficiados pelo programa.

2.3 A Educação a Distância (EaD)

Segundo Campos, Carmo e Rocha (2010), a educação a distância surgiu como modelo educacional alternativo; buscava alcançar a parcela menos favorecida da população, uma vez que a educação tradicional se restringia aos que possuíam maior poder aquisitivo.

Conforme apontam, embora haja registros de experiências educativas à distância no final do século XVIII, esse modelo educacional se desenvolveu de forma exitosa a partir de meados do século XIX. Como exemplos, temos a criação, por volta de 1840, do primeiro curso por correspondência (estenografia), pelo inglês Isaac Pitmann; o trabalho com o ensino à distância de línguas estrangeiras desenvolvido a partir de 1856, na Alemanha, pelo Instituto Toussaint e Langenseherdt; e a fundação da Sociedade de Apoio ao Ensino em Casa, em 1873, na cidade de Boston (Estados Unidos), por Anna Ticknor (CAMPOS, CARMO e ROCHA, 2010).

Mas, de acordo com Campos, Carmo e Rocha (2010), é somente no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, que a educação a distância passa a ter a preocupação pedagógica devida, haja vista a necessidade crescente de maior qualificação de mão de obra para fazer frente a uma sociedade mais industrializada, mecanicista e especializada em termos de processos de trabalho.

Desde então, diversas têm sido as iniciativas, ao redor do globo, voltadas para a implementação de sistemas educacionais que permitissem a utilização de recursos tecnológicos capazes de viabilizar a realização do processo ensino-aprendizagem sem que houvesse a necessidade de interação pessoal entre os sujeitos envolvidos (CAMPOS, CARMO e ROCHA, 2010). Isso porque, em um mundo dominado por avanços científicos e tecnológicos que se processam cada vez mais rapidamente,

O conhecimento e a capacidade de aprendizado ao longo da vida passam a ser encarados como condições para o desenvolvimento humano. Nunca se escreveu e se falou tanto sobre a necessidade de se ter e dar acesso à educação e à educação de qualidade como agora. É esse o contexto em que se insere a Educação Aberta e a Distância e todos os modos e meios de compreendê-la enquanto uma ação política educativa. (PIMENTEL, 2006)

Tendo em conta tais condições, que favoreceram o desenvolvimento dessa modalidade educacional, diversos são os esforços na busca por definições relacionadas a educação a distância.

De acordo com Keegan apud Maia (2003), são elementos centrais dos conceitos relativos à Educação a Distância:

... separação física entre professor e aluno, que distingue o EaD do ensino presencial; influência da organização educacional (planejamento, sistematização, plano, projeto e organização rígida), que a diferencia da educação individual; uso de meios técnicos de comunicação, usualmente impressos, para unir o professor ao aluno e transmitir os conteúdos educativos; comunicação de mão-dupla, onde o estudante pode beneficiar-se da iniciativa no diálogo; possibilidade de encontros ocasionais com propósitos didáticos e de socialização; e participação de uma forma industrializada de educação, potencialmente revolucionária. (KEEGAN, 1996 apud MAIA, 2003).

Complementarmente, afirma Motta apud Campos, Carmo e Rocha (2010) que

... temos a Educação a Distância compreendida como a forma de educação que se baseia na crença no Homem e em suas potencialidades, como sujeito ativo de sua própria aprendizagem. Parte esta modalidade de educação do princípio de que o ser humano, independentemente de escolas ou de professores, pode se autodesenvolver, o que é mais do que comprovado pelo imenso número de autodidatas que tantos benefícios já proporcionaram à sociedade. (MOTTA, 2010 apud CAMPOS, CARMO e ROCHA, 2010)

Campos, Carmo e Rocha (2010) destacam que esses conceitos, além de evidenciarem a heterogeneidade da própria definição de educação a distância, destacam seu caráter flexível, o que, indubitavelmente, confere-lhe a capacidade de atender pessoas que não poderiam ser alcançadas pelas tradicionais modalidades de ensino. É nesse sentido que,

Enquanto prática educativa, a Educação a Distância tem como objetivo primordial a democratização e o compromisso com um público que apresenta características peculiares: adultos inseridos no mercado de trabalho, que residem em locais distantes das universidades, tendo uma carga horária reduzida para estudo presencial. Dessa forma, a Educação a Distância tem por objetivos: democratizar o acesso à educação; propiciar uma aprendizagem autônoma e ligada à experiência; promover uma educação inovadora e de qualidade e incentivar a educação permanente. (CAMPOS, CARMO e ROCHA, 2010)

Percebe-se, portanto, que a educação a distância compreende uma modalidade de construção do conhecimento em que a relação tradicional de ensino-aprendizagem é transformada em uma relação de compartilhamento que, valendo-se de tecnologias inovadoras, nos campos da educação e da comunicação, exige um redesenho dos papéis dos agentes envolvidos no processo de ensino-aprendizagem, ao mesmo tempo em que se firma como um modelo educacional capaz de atingir um maior número de indivíduos, não apenas no que diz respeito a aspectos geográficos, mas também no que diz respeito à heterogeneidade do público a ser alcançado.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho, resultante de um estudo teórico, consiste em uma pesquisa básica de natureza descritiva, que busca verificar se a política pública de desenvolvimento da modalidade educacional a distância consubstanciada pelo programa Universidade Aberta do Brasil tem se mostrado eficaz no que diz respeito à democratização do acesso ao ensino superior por meio da ampliação e interiorização da rede educacional federal do referido nível de ensino.

Nessa perspectiva, para o desenvolvimento deste trabalho, foi realizada pesquisa bibliográfica, a qual

... abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. (LAKATOS E MARCONI, 2003)

Em outras palavras, diz-se que a pesquisa bibliográfica

... tem a finalidade de ampliar o conhecimento na área, de dominar o conhecimento para depois utilizá-lo como modelo teórico que dará sustentação a outros problemas de pesquisa e para descrever e sistematizar o estado da arte na área estudada. (KOCHE, 1997 *apud* ZANELLA, 2012)

Para a coleta dos dados a serem utilizados, adotou-se a técnica da pesquisa documental em livros, teses, dissertações, monografias, artigos científicos, sites governamentais, entre outros documentos relacionados à temática abordada neste estudo.

Considerando-se que as fontes de pesquisa consistem em materiais textuais escritos, resolveu-se utilizar a técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2011 *apud* CÂMARA, 2013) no processo de análise dos dados. Tal técnica, na verdade, pode ser entendida como sendo

... um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2011 *apud* CÂMARA, 2013)

Esse processo analítico, segundo Bardin (*apud* CÂMARA, 2013), desenvolve-se em três fases essenciais: a pré-análise, a exploração do material e a inferência ou interpretação. Na

primeira fase, buscou-se organizar o material selecionado a partir de uma *leitura flutuante*¹; na fase seguinte, de descrição analítica do material, buscou-se trabalhar os dados coletados de acordo com a proposta do presente estudo de observar a eficácia da Universidade Aberta do Brasil como instrumento de democratização do acesso ao ensino superior no país; por fim, na fase interpretativa, procurou-se apresentar uma resposta ao questionamento originador desta pesquisa, de forma a contribuir com o desenvolvimento científico.

¹ Bardin (*apud* CÂMARA, 2013) chama de *leitura “flutuante”* o contato inicial com os documentos que serão analisados e sua seleção, bem como a elaboração das hipóteses e objetivos da pesquisa, a definição dos orientadores interpretativos e a preparação do material.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Considerações sobre a Educação Aberta

“A universidade do futuro está aberta a toda pessoa que pode participar do ensino com sucesso, portanto também para muitos adultos em idade média ou adiantada. Ela não impõe locais e horários de estudo compulsórios. Portanto, o estudo pode ser iniciado, interrompido e retomado, exatamente de acordo com as necessidades da vida da carreira profissional dos estudantes. O estudo é realizado tanto em tempo integral quanto em tempo parcial, podendo-se alternar as duas formas. Onde isso for possível, o ensino se orienta mais pela prática profissional e pessoal dos estudantes. O estudo básico e o estudo de formação complementar se confundem e, em parte, estão inter-relacionados. A universidade do futuro emprega tanto componentes do ensino com presença quanto do ensino a distância e desse modo consegue com vistas às formas de ensino e aprendizagem, uma flexibilidade jamais vista. Dependendo da inclinação e da necessidade, os alunos podem decidir entre os seguintes modos de estudar: seminários, aulas práticas, trabalhos com cursos de ensino a distância autoinstrutivos, estudo digital, estudo digital em todas as suas formas (por exemplo, multimídias, hipertexto e teleconferências), estudo autônomo aberto, bem como estudo fechado com pacotes de ensino rigorosamente estruturados. Também podem fazer combinações com esses modos de ensino, tanto paralela quanto sequencialmente. É possível inclusive fazer uso das ofertas de várias instituições ao mesmo tempo. Trabalha-se com módulos de ensino. Créditos obtidos em diferentes instituições são acumulados e servem de base para graduações. Pode-se recorrer tanto a uma assessoria intensiva quanto de ensino quanto a uma assistência tutorial competente na respectiva área, especialmente como complementação do estudo autônomo aberto. Ambas as formas têm uma importância que jamais puderam ter no tradicional ensino em presença ou ensino a distância. A universidade do futuro é a escola superior flexível por excelência”. (PETERS, 2001 apud PIMENTEL, 2006)

As ideias apresentadas nesse texto indicam as múltiplas formas de se configurar o processo ensino-aprendizagem, haja vista os inúmeros recursos, ferramentas e ambientes disponibilizados, principalmente em razão dos avanços tecnológicos, para se atender a realidades educacionais diversas (HILU, TORRES e BEHRENS, 2015 apud JUNQUEIRA, PEREIRA e RIBEIRO 2016).

Junqueira, Pereira e Ribeiro (2016), ao comentar sobre aspectos da educação tradicional/presencial que a tornam menos acessível, mencionam como dificuldades que acabam por prejudicar tanto o acesso quanto a permanência dos indivíduos nos cursos superiores (a) o nível da concorrência em termos quantitativos (relação candidato x vaga), (b) a exigência de habilidades específicas para acesso a determinados cursos (provas de aptidões) e (c) dificuldades de conclusão em razão de disciplinas menos atrativas, principalmente na área das ciências exatas. A tais dificuldades, podem-se acrescentar, ainda, as diferenças decorrentes das origens escolares dos candidatos à formação superior, tendo em conta os discrepantes níveis

de qualidade da educação oferecida nos outros níveis escolares pelos sistemas públicos e provados de ensino.

Junqueira, Pereira e Ribeiro (2016) citam, ainda, as diversas avaliações realizadas no decorrer dos cursos, assim como os gastos relacionados à compra de materiais, transporte e alimentação, a dificuldade de conciliar os estudos acadêmicos com o trabalho, a falta de acessibilidade aos portadores de necessidades especiais e até mesmo o preconceito como fatores capazes de ocasionar a evasão universitária. Nesse sentido,

Educação aberta implica em se opor aos seus fechamentos impostos da educação tradicional. Caracteriza-se principalmente pela tentativa de superação das restrições, das exclusões e dos privilégios por meio da derrubada de barreiras e obstáculos que impedem ou dificultam o conhecimento. Educação aberta pressupõe aprendizagem com tempo, lugar e ritmo livres, definidos pelo agente construtor do conhecimento. A inovação esperada no âmbito da educação terá que estar aberta a mudanças que promovam a educação superior e a educação continuada. (JUNQUEIRA, PEREIRA e RIBEIRO, 2016)

Pimentel (2006) alerta, no entanto, sobre a questão da existência do “industrialismo didático” no âmbito da educação a distância, o que impede que essa modalidade de ensino assuma uma natureza efetivamente aberta.

De forma sucinta, são esclarecedoras as explanações de Aquino e Costa (2011) sobre o tema:

A teoria da industrialização do ensino imputa à educação a distância (EAD) – diferentemente da educação presencial – caracterizar-se por um processo de racionalização, divisão do trabalho, produção de massa e mecanização. O processo de reestruturação do modo de produção capitalista, com ênfase na globalização da economia, contribui para configurar a EAD como modelo fortemente industrial. Concorre para a política nacional de EAD institucionalizar o ensino industrializado no país, em meio ao movimento da política educacional brasileira de impor ao sistema de ensino como um todo um processo de mercantilização e racionalização sem precedentes. Além de atrelada aos sistemas econômico, social, cultural e pedagógico, essa prática política encontra-se articulada a uma prática discursiva que conduz a EAD a constituir e ser regida pela industrialização do ensino enquanto sistema de formação. (AQUINO e COSTA, 2011)

Diante disso, Pimentel (2006) afirma que o comodismo pedagógico deve ser combatido fazendo-se referência à Educação Aberta e a Distância, pois

... o adjetivo “aberto” é antônimo do adjetivo “fechado”, logo, educação aberta sugere significados diferentes daqueles que caracterizam o “ensino comum”. A educação aberta não é uma variante do ensino tradicional ou convencional. É o seu oposto. E caracteriza-se principalmente pela supressão (mais ou menos completa) das restrições, das exclusões e dos privilégios pela abolição das barreiras. (PIMENTEL, 2006)

Por fim, deve-se ressaltar que

A inovação que se quer imprimir na EAD é principalmente nos aspectos pedagógicos. Uma educação inovadora em seus processos de ensino e aprendizagem não pode caracterizar-se por mera reprodução de conceitos e técnicas deve ser inovadora levando em conta a construção do conhecimento na produção de materiais, na forma de gestão, nos processos comunicativos e sistemas de avaliação e acompanhamento. Portanto, deverá estar aberta e ser aberta para que se configure nas estruturas acadêmicas as mudanças necessárias à efetiva consolidação de sistemas de EAD. (PIMENTEL, 2006)

4.2 Breve Histórico da UAB

Segundo Niskier (apud COSTA, 2012), as primeiras discussões relacionadas à criação de uma instituição específica para o oferecimento de cursos na modalidade à distância, no contexto do sistema educacional brasileiro, foram realizadas em 1972, quando o então coordenador de assuntos internacionais do Ministério da Educação, Newton Sucupira, retornou de uma visita à *Open University* (Universidade Aberta da Inglaterra), criada em Londres em 1969.

Em seu relato sobre a referida visita, o coordenador defendeu a instituição de uma universidade aberta brasileira por acreditar que essa medida seria capaz de ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior, assim como contribuiria para a construção de um processo educacional universitário permanente. Foram desenvolvidas, então, algumas ações voltadas para a concretização desse projeto, inclusive com o encaminhamento de projetos de lei para apreciação pelo Congresso Nacional em 1972 e em 1987 (NISKIER, 1999 apud COSTA 2012).

Tais projetos, contudo, enfrentaram dificuldades em seus trâmites, não apenas em razão da resistência oferecida à inovação e ruptura inerentes a essa modalidade educacional, como também em razão da forte burocracia existente no ambiente educacional brasileiro (OLIVEIRA, 1985 apud COSTA, 2012).

Pimentel (2006) cita o encaminhamento, para a Câmara dos Deputados, durante o período de 1972 a 1991, de diversos projetos de lei propondo a criação da Universidade Aberta do Brasil, mas todos foram arquivados. Apesar disso, Pimentel (2006) relata que, a partir do Projeto de Lei nº 4.592-C/90, surgiram iniciativas importantes, destacando-se a inclusão de artigo referente à Educação a Distância na Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da

Educação Nacional (LDB).

Com o reconhecimento, então, da educação a distância pela legislação nacional, o Ministério da Educação passou a priorizar a criação da Universidade Aberta do Brasil (COSTA, 2012). Nessa direção, foi inicialmente criada a Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede)², a qual reuniu setenta instituições públicas (federais e estaduais) de educação superior dispostas a oferecer essa nova modalidade educacional. Na opinião do referido autor, foi justamente a criação dessa rede institucional que possibilitou a abertura de um espaço para que se discutisse a educação a distância e para que ela se desenvolvesse no sistema público (FRANCO, 2006 apud COSTA, 2012).

Franco (apud COSTA, 2012) afirma ainda que, pouco depois, como resultado das tratativas entre a Secretaria de Educação à Distância do Ministério da Educação e a UniRede, surgiu uma proposta para que as universidades públicas desenvolvessem cursos de graduação à distância, a qual foi instrumentalizada por meio do Edital 001/2004-SEED-MEC.

O referido edital, dando origem ao Programa Inicial de Formação de Professores (Pró-Licenciatura 1), buscou investir recursos destinados a oferecer apoio técnico e financeiro a universidades públicas de diversas regiões do país, as quais acabaram por ofertar, por meio de 21 projetos, 17.565 vagas em cursos superiores a distância para formação de professores em áreas consideradas prioritárias na época: Matemática, Física, Química, Biologia e Pedagogia. Já em 2005, um segundo edital deu início ao Programa Pró-Licenciatura 2, destinado à formação de professores das séries finais do Ensino Fundamental e também do Ensino Médio (FRANCO, 2006 apud COSTA, 2012).

Para Franco (apud COSTA, 2012), os resultados que vinham sendo obtidos por meio dos chamamentos públicos evidenciaram a possibilidade de se caminhar rumo à expansão do nível superior para todas as regiões do país por meio da educação a distância, cabendo ao Ministério da Educação oferecer o apoio e incentivo necessários às instituições públicas de ensino superior. Estavam, portanto, estabelecidas as condições para a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

²“A UniRede foi um consórcio interuniversitário criado em dezembro de 1999 com o nome de Universidade Virtual Pública do Brasil. Seu lema foi dar início a uma luta por uma política de estado visando a democratização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade e o processo colaborativo na produção de materiais didáticos e na oferta nacional de cursos de graduação e pós-graduação.” Extraído de: <https://www.aunirede.org.br/portal/?page_id=160>. Acesso em: 25.07.2018.

4.3 Implementação do Sistema UAB

De acordo com a página oficial da CAPES na *internet*, o Sistema Universidade Aberta do Brasil consiste em

... 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 âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE. (CAPES, 2016)

Segundo Santos (2016), tal sistema educacional veio a ser criado pelo Ministério da Educação em 2005, através de parceria firmada com a Associação Nacional dos Dirigentes Federais do Ensino Superior (Andifes) e Empresas Estatais no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação, tendo sido oficialmente instituído por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006 (BRASIL, 2006), com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país.

A Universidade Aberta do Brasil, conforme indicado pela CAPES (2016), encontra-se estruturada em cinco aspectos fundamentais:

Expansão pública da educação superior, considerando os processos de democratização e acesso; Aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior, 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; Financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação superior a distância. (CAPES, 2016)

De início, observa-se a preocupação do programa em promover a ampliação do sistema público de educação superior de modo a democratizar o acesso ao ensino acadêmico, valendo-se, para tanto, de recursos tecnológicos capazes de flexibilizar o processo ensino-aprendizagem para permitir sua realização a distância. Busca-se, assim, tornar o nível superior de ensino acessível a um vasto contingente de indivíduos que se encontram à margem da educação universitária tradicional, respeitando-se, ainda, a autonomia das propostas educacionais dos demais entes federativos participantes (estados e municípios).

Os objetivos do Sistema UAB, por sua vez, encontram-se expressos no Artigo 1º do Decreto nº 5.800/2006 (BRASIL, 2006):

Art. 1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País.

Parágrafo único. 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, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação. (BRASIL, 2006)

Em ampla perspectiva, nota-se que a UAB

... prevê a oferta de educação superior com base na adoção e fomento da modalidade de educação a distância, o que confere férteis potencialidades para esse projeto do Ministério da Educação, tendo em vista que este objetiva atender às demandas reprimidas por educação superior no país, contribuindo para o enfrentamento de um cenário nacional de assimetrias educacionais, seja em cursos superiores, seja em relação às possibilidades de oferta de educação continuada ao longo da vida. (MOTA, CHAVES FILHO e CASSIANO, 2006 apud COSTA, 2012)

Contudo, uma observação mais detalhada desses objetivos deixa evidente que a UAB busca, por meio da ampliação e interiorização da oferta de educação superior, prestar especial atenção à formação (tanto inicial quanto continuada) de professores para a educação básica, o que leva à crença de que se pretende garantir a plena e adequada escolarização dos profissionais atuantes neste nível de ensino (SANTOS, 2016).

Para Belloni (apud HERNANDES, 2017),

Objetiva-se, portanto, resolver outro grave problema da educação no Brasil, a falta de professores com formação superior, além de promover cursos de formação continuada para a melhoria da qualidade da Educação Básica no país utilizando a EAD para agilizar o processo. Os estudantes podem ingressar nesses cursos por falta de escolha e não por interesse em cursos a distância, o que traz problemas, pois os alunos, para não serem receptores passivos de informações e realizadores automáticos de atividades, precisam ter conhecimentos elaborados para o uso das tecnologias e serem maduros para gerir seu tempo de estudo (BELLONI, 2003 apud HERNANDES, 2017).

Ainda em relação à Educação Básica no Brasil, Hernandez (2017) salienta a intenção da Universidade Aberta do Brasil de promover a capacitação de outros profissionais atuantes na rede de educação básica no país, o que reforça o destaque atribuído a esse nível educacional no âmbito da política pública em questão.

Já em relação aos objetivos apontados pelos incisos III, IV, V e VI do Artigo 1º do Decreto nº 5.800/2006 (BRASIL, 2006), Hernandez (2017) diz que eles

... repetem a finalidade de criação do sistema UAB: democratizar, expandir, interiorizar o Ensino Superior público por meio da educação a distância. Esses objetivos parecem estar mais voltados à resolução de problemas e dificuldades para o Ensino Superior público no Brasil, de modo rápido e quantitativo, do que promover cursos a distância fazendo uso das novas tecnologias de informação e comunicação. (HERNANDES, 2017)

Por fim, quanto ao último objetivo elencado pela norma instituidora do programa, HERNANDES (2017) lhe atribui uma maior adequação em relação às novas perspectivas da educação *on-line* da modalidade educacional à distância.

Vale mencionar, ainda, que, para alcançar seus objetivos, tanto em relação à formação específica dos profissionais da educação quanto no que se refere ao oferecimento do ensino superior público e gratuito para a sociedade em geral, a Universidade Aberta do Brasil busca uma convergência de esforços entre os entes federativos e instituições públicas de ensino superior, visando, inclusive, proporcionar o desenvolvimento de municípios que apresentam baixos índices de desenvolvimento humano e de qualidade na educação básica, bem como diminuir os fluxos migratórios para os grandes centros urbanos, conforme se verifica no texto a seguir:

... o Sistema UAB propicia a articulação, a interação e a efetivação de iniciativas que estimulam a parceria dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) com as universidades públicas e demais organizações interessadas, enquanto viabiliza mecanismos alternativos para o fomento, a implantação e a execução de cursos de graduação e pós-graduação de forma consorciada. Ao plantar a semente da universidade pública de qualidade em locais distantes e isolados, incentiva o desenvolvimento de municípios com baixos IDH e IDEB. Desse modo, funciona como um eficaz instrumento para a universalização do acesso ao ensino superior e para a requalificação do professor em outras disciplinas, fortalecendo a escola no interior do Brasil, minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades. (CAPES, 2015)

A referida integração se encontra indicada no Artigo 2º da norma instituidora da UAB:

Art. 2º O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial.

§ 1º Para os fins deste Decreto, caracteriza-se o pólo de apoio presencial como unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior.

§ 2º Os pólos de apoio presencial deverão dispor de infra-estrutura e recursos humanos adequados às fases presenciais dos cursos e programas do Sistema UAB. (BRASIL, 2006)

Tem-se, assim, que

O funcionamento da UAB se dá em rede, mediante a articulação entre as Instituições de Ensino, governos estaduais e municipais, a partir do Ministério da Educação. Os polos de apoio presenciais são mantidos pelos governos municipais responsáveis pela estrutura física – salas de aula, salas de estudos, biblioteca, salas de informática, laboratórios – e os cursos têm como responsáveis as instituições públicas de ensino superior estaduais e federais selecionadas pelo Ministério da Educação mediante edital. (ALMEIDA, 2013 apud NASCIMENTO et al., 2015)

Diante de tais informações, relativas à implementação da Universidade Aberta do Brasil, importante se faz apresentar um panorama da estrutura atual desse programa, considerando-se não apenas os entes e instituições participantes dessa rede educacional como também os indivíduos responsáveis pela prestação dos serviços oferecidos pelo Sistema UAB à sociedade.

4.4 Estrutura da UAB

Como ressalta Wunsch (2014), a Universidade Aberta do Brasil deve, por determinação legal, buscar o atingimento de suas finalidades socioeducacionais por meio de um regime colaborativo entre a União e os demais entes federativos. Para tanto, celebram-se convênios com instituições públicas de ensino superior para a oferta dos cursos, e acordos de cooperação técnica ou convênios com os entes federativos que apresentarem interesse em manter polos de apoio presencial no âmbito do sistema. Esses polos, por sua vez, consistem em unidades responsáveis pelo desenvolvimento descentralizado tanto das atividades pedagógicas quanto das administrativas relativas aos cursos e aos programas oferecidos a distância pelas instituições de educação superior.

Nessa perspectiva, a UAB

... agrega iniciativas de formação inicial e continuada das universidades públicas que adotam a modalidade EAD, operando a partir de editais específicos e desenvolvendo um sistema de gestão e financiamento especial para viabilizar a oferta de cursos superiores gratuitos a distância. (WUNSCH, 2014)

Estruturalmente, Wunsch (2014) informa que a Resolução CD/FNDE nº 49/2009

(FNDE, 2009a) aponta como integrantes do Sistema UAB:

a) A CAPES, que entre outras atribuições deve: aprovar a relação de polos para a oferta dos cursos; aprovar o quantitativo de alunos por polo e por curso; orientar as Secretarias do MEC no financiamento dos cursos; e dar suporte metodológico em EAD para as Secretarias; b) As Secretarias do MEC e CAPES como gestoras das ações devem: realizar chamadas públicas para apresentação dos projetos e conduzir o processo de seleção dos mesmos; analisar, aprovar e financiar os projetos aprovados; acompanhar, monitorar, avaliar e fiscalizar a execução dos projetos; entre outros; c) o FNDE, cabendo a responsabilidade de: habilitar as instituições que tenham seus projetos aprovados pela CAPES e Secretarias do MEC para celebração de convênio ou descentralização de créditos orçamentários; e fiscalizar e monitorar a aplicação dos recursos transferidos; d) As IPES, que devem, além de ofertar os custos: garantir a CAPES, Secretarias do MEC e FNDE acesso a todas as informações pertinentes à implementação dos projetos; estruturar os cursos destinados a formação continuada de professores formadores e tutores que abordem aspectos teóricos e operacionais relacionados à EAD e ao sistema UAB; apoiar as instituições ofertantes dos cursos no âmbito da UAB na produção de conteúdos educacionais multimídia; capacitar professores conteudistas visando a produção de materiais didáticos para as diversas mídias (impresso, web e vídeo); estabelecer redes de cooperação entre as instituições envolvidas na produção de material didático pela disponibilização de informações atualizadas e de boa qualidade, etc. (WUNSCH, 2014)

Tendo em vista tal estrutura, observa-se um elevado grau de complexidade no que tange à operacionalização das atividades atribuídas a cada um dos participantes do Sistema UAB, haja vista a burocracia relativa à administração dos recursos orçamentários/financeiros públicos, além das dificuldades relacionadas às comunicações que ocorrem em meio aos regimes colaborativos existentes entre os entes federativos (WUNSCH, 2014).

No que diz respeito aos programas desenvolvidos pelas universidades, tem-se que eles são geralmente executados por meio de projetos, uma vez que os recursos financeiros são viabilizados por descentralização de créditos orçamentários advindos da CAPES e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), sendo necessária a aprovação de um plano de trabalho concernente ao projeto. Os projetos financiados, por sua vez, são executados sob a responsabilidade das IPES, devendo ser realizados conforme o plano de trabalho aprovado (o qual abrange não apenas o projeto pedagógico do curso, mas também as planilhas financeiras, as quais são criadas para cada projeto ou curso e envolvem os elementos de despesas financiáveis segundo critérios estabelecidos previamente pela CAPES) e obedecendo a legislação que disciplina os gastos públicos (WUNSCH, 2014).

Wunsch (2014) aponta que, no âmbito da UAB, são financiadas bolsas, passagens, diárias, assim como despesas com materiais de consumo e serviços prestados por pessoas físicas e jurídicas. Além desses gastos, referentes aos cursos a distância oferecidos pelas instituições de ensino, o Sistema UAB também financia

... por meio de editais e chamadas públicas, a aquisição de materiais permanentes (mobiliário e equipamentos), ações de capacitação e formação continuada aos profissionais envolvidos no sistema (professores, tutores, coordenadores de polo e equipes multidisciplinares), assim como projetos de fomento ao uso das TDICs nos cursos presenciais das instituições. (WUNSCH (2014)

Deve-se ressaltar, ainda, que profissionais de diversas áreas (administrativa, financeira, pedagógica e tecnológica) atuam conjuntamente, em funções específicas, para viabilizar o processo educacional a distância no contexto da Universidade Aberta do Brasil. Tais agentes, componentes das equipes da UAB, têm suas atribuições descritas pela Resolução CD/FNDE nº 26/2009 (FNDE, 2009b), alterada pela Resolução CD/FNDE nº 8/2010 (FNDE, 2010), conforme sintetizado por Wunsch (2014):

a) Coordenação da UAB – formada por dois professores, um na condição de titular e o outro como adjunto, responsáveis pela comunicação entre a IPES e a CAPES, pelo acompanhamento dos cursos, pagamento das bolsas e demais ações referentes ao sistema; b) Coordenador de curso – é responsável pela organização acadêmica e pedagógica do curso, pela elaboração do projeto pedagógico do curso, respondendo pela matrícula dos alunos, seleção dos tutores e composição do corpo docente com o auxílio do coordenador de tutoria que atua nas atividades de coordenação de tutores do curso; c) Professor: pode ocupar as funções de professor conteudista que elabora conteúdos e materiais didáticos, e professor pesquisador ou formador que ministra as disciplinas curriculares ao longo do curso; d) Tutor – atua mediando a comunicação de conteúdos entre o professor e os cursistas, podendo ser presencial, que desenvolve suas atividades junto ao polo, ou a distância, que atua junto aos professores na instituição promotora do curso; e) Equipe multidisciplinar – profissionais que oferecem o apoio necessário ao curso, no que tange à dimensão administrativa, tecnológica e pedagógica; f) Coordenador de polo – professor da rede pública de ensino, municipal ou estadual, responsável por gerenciar a infraestrutura do polo e articular junto às IPES a distribuição e o uso das instalações do polo para a realização das atividades dos diversos cursos. (WUNSCH, 2014)

Por fim, Wunsch (2014) alerta para os possíveis prejuízos trazidos pela atual sistemática de estruturação e financiamento do Sistema UAB em relação às instituições públicas de ensino superior. Isso porque tais instituições, ao aderirem à UAB, acabam por assumir a responsabilidade de oferecerem cursos a distância nos termos estabelecidos previamente para o programa, o que tende a exigir certa uniformização pedagógica e acabar por interferir na autonomia universitária. Sendo assim, seria necessária a flexibilização dos processos existentes no âmbito das políticas socioeducacionais, para que, assim, fossem respeitadas as peculiaridades institucionais e regionais.

4.5 A UAB como Política de Democratização do Acesso ao Ensino Superior

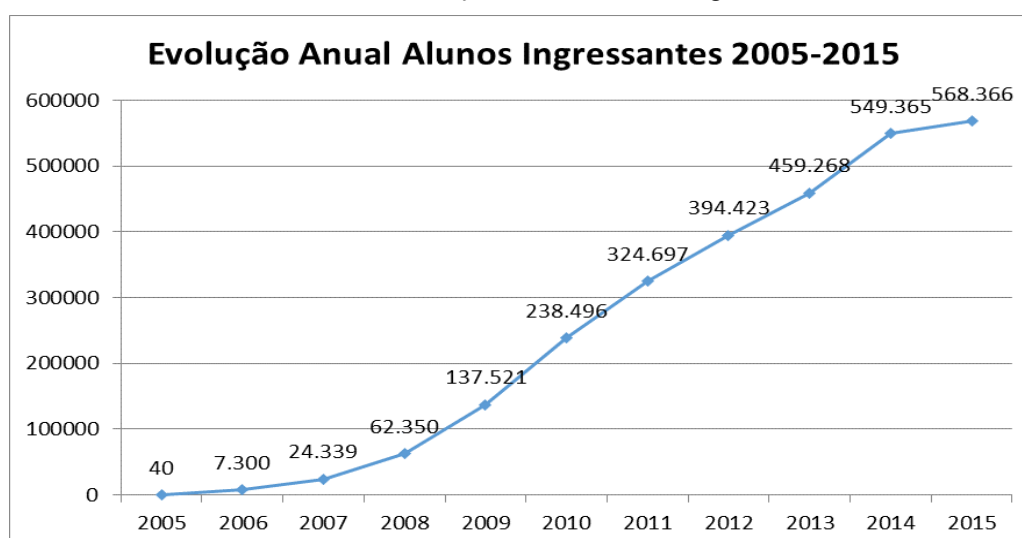
De acordo com Costa (2012), a primeira ação referente a oferta educacional no âmbito do Sistema UAB foi a implantação do curso-piloto de graduação em Administração, fruto de uma parceria com o Banco do Brasil. Por meio desse projeto, dezoito universidades federais e sete instituições estaduais deram início a um trabalho pedagógico com 10.000 alunos selecionados em processo seletivo específico nas mais diversas regiões do país. De tal processo de seleção somente puderam participar funcionários do Banco do Brasil e funcionários públicos das esferas federal, estadual e municipal.

Costa (2012) relata que as universidades definiram previamente, em cada unidade federada, os locais em que seriam criados os polos regionais, bem como a infraestrutura necessária para atender os estudantes nos momentos presenciais. Assim, o aluno seria, então, acompanhado por um tutor, tendo seu desempenho e fluxo de atividades monitorados, o que facilitaria a interatividade e a identificação de eventuais dificuldades de aprendizagem.

Desde então, conforme aponta Lima (apud PELLI e VIEIRA, 2018) em um estudo realizado recentemente a respeito do desenvolvimento da EaD no Brasil, houve uma forte expansão do ensino à distância no país a partir dos anos 2000, nas mais diversas modalidades de cursos: extensão, sequencial, aperfeiçoamento, bacharelado, licenciatura, formação pedagógica, tecnológico e especialização.

Essa expansão pode ser verificada, por exemplo, ao se observar o número crescente de alunos ingressantes na UAB no período de 2005 a 2015, representado pelo GRAF. 1:

GRÁFICO 1 – Evolução Anual de Alunos Ingressantes



Fonte: SisUAB/CAPES/DED apud MESQUITA, 2016

Quanto aos números de instituições integrantes do programa e de cursos oferecidos, chega-se, em 2015, ao seguinte quadro, conforme apontam Junqueira, Pereira e Ribeiro (2016): 104 instituições públicas de ensino superior (51 universidades federais; 30 universidades estaduais; 19 institutos federais de educação, ciência e tecnologia; e 04 fundações) e 1240 cursos (06 de mestrado profissional; 515 de especialização; 93 de bacharelado; 348 de licenciatura; 13 de formação pedagógica; 14 de tecnólogo; 01 de formação sequencial; 183 de aperfeiçoamento; e 67 de extensão).

Estudo recente, desenvolvido por Nascimento et al (2015), constatou que, de sua implementação, em 2005, até o ano de 2014, o Sistema Universidade Aberta do Brasil cresceu a ponto de se fazer presente em 622 municípios brasileiros, enquanto somente 252 municípios abrigavam *campi* de universidades públicas federais.

O referido estudo buscou verificar a capacidade do Sistema UAB de proporcionar uma redução das discrepâncias de oferta de educação superior, na esfera federal, entre as diversas regiões brasileiras. Para tanto, esses pesquisadores levantaram, inicialmente, a configuração geográfica dos *campi* universitários federais em perspectivas regionais, conforme se observa na TAB. 1.

Tabela 1 – Distribuição dos *campi* das Universidades Federais em termos regionais

	Municípios até 20.000hab	Municípios de 20.001hab até 100.000hab	Municípios acima de 100.000hab	Total	Participação regional no total
Norte	2	31	22	55	21,8%
Nordeste	5	40	26	71	28,2%
Centro-Oeste	2	10	10	22	8,7%
Sudeste	3	19	29	51	20,2%
Sul	5	30	18	53	21,0%
Total	17	130	105	252	100,0%

Fonte: NASCIMENTO ET AL, 2015.

A partir desses dados, percebe-se que, à exceção da região Centro-Oeste, que concentra apenas 8,7% dos *campi* universitários federais, as demais regiões brasileiras apresentam participações relativamente próximas no que diz respeito à concentração desses centros educacionais em seus territórios, com variações de 20,2%, na região Sudeste, a 28,2%, na região Nordeste (NASCIMENTO ET AL, 2015).

Ao cruzar essas informações com os dados populacionais apresentados pelas regiões brasileiras (IBGE, 2012 apud NASCIMENTO ET AL, 2015), os autores notaram que

... o Centro-Oeste e o Nordeste têm percentuais próximos tanto de *campi* universitários quanto populacionais: o Centro-Oeste responde por 7,4% da população

e tem 8,7% dos *campi* universitários enquanto o Nordeste abriga 27,8% da população brasileira e comporta 28,2% dos *campi*. Por sua vez, as regiões Sul e Norte apresentam percentuais populacionais abaixo dos percentuais de *campi* universitários: o Sul tem 14,3% de população e 21% de *campi* e o Norte tem 8,4% da população e 21,8% dos *campi*. Por fim, a região Sudeste corresponde a 42% da população e somente 20,2% dos *campi* universitários. (NASCIMENTO ET AL, 2015)

Em outra perspectiva analítica,

... relacionou-se o porte do município e o número de *campi* universitários instalados. O Brasil tem 288 municípios com população acima de 100.000 habitantes dos quais 36,5% têm *campi* universitários. Esta relação diminui para 9,4% dos 1.381 municípios cuja população varia de 20.001 a 100.000 habitantes e chega a 0,4% dos 3.896 municípios com população inferior a 20.000 habitantes. No tocante somente ao total de *campi*, dos 252 que o Brasil possui, 41,7% estão em cidades de grande porte, 51,6% em cidades de médio porte e 6,7% em cidades de pequeno porte, enquanto a população brasileira se encontra assim dividida: 55,1% em cidades de grande porte, 28,1% em cidades de médio porte e 16,8% em municípios de pequeno porte. (NASCIMENTO ET AL, 2015)

Analisando-se esses números e considerando-se a malha federal de instituições públicas de nível superior (sem se levar em conta a quantidade de vagas ofertadas por essa rede educacional) instalada nos municípios, numa perspectiva regional, deduz-se que essa malha se apresenta adequada às populações das regiões Centro-Oeste e Nordeste, mas supera as necessidades das regiões Sul e Norte e se mostra insuficiente para a região Sudeste. No que diz respeito aos portes dos municípios, tem-se uma oferta bastante limitada nos municípios de pequeno e de grande porte e excedente nos municípios de médio porte (NASCIMENTO ET AL, 2015).

Após analisarem a oferta federal do ensino superior presencial, Nascimento et al (2015) cuidaram de levantar dados referentes aos polos de apoio instalados nos municípios brasileiros, também em termos regionais, no âmbito do Sistema UAB, conforme se verifica na TAB. 2.

Tabela 2 – Distribuição dos polos da Universidade Aberta do Brasil em termos regionais

	Municípios até 20.000hab	Municípios de 20.001hab até 100.000hab	Municípios acima de 100.000hab	Total	Participação regional no total
Norte	23	36	16	75	12,1%
Nordeste	50	123	31	204	32,8%
Centro-Oeste	19	32	8	59	9,5%
Sudeste	34	75	53	162	26,0%
Sul	47	56	19	122	19,6%
Total	173	322	127	622	100,0%

Fonte: NASCIMENTO ET AL, 2015.

A partir desses dados, nota-se que as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam baixa

participação na distribuição nacional dos polos de apoio presencial da UAB, enquanto a região Sul apresenta uma participação mediana e as regiões Nordeste e Sudeste, por sua vez, apresentam alta participação (NASCIMENTO ET AL, 2015).

No entanto, ao cruzar essas informações com os dados populacionais apresentados pelas regiões brasileiras (IBGE, 2012 apud NASCIMENTO ET AL, 2015), os estudiosos perceberam que

... a distribuição dos polos se mostra acima do contingente populacional, com exceção da região sudeste: a região Norte tem 8,4% da população e 12,1% dos polos; Nordeste tem 27,8% da população e 32,8% dos polos, Centro-Oeste 7,4% da população e 9,5% dos polos e a região Sul têm 14,3% da população e 19,6% dos polos. De forma que a região sudeste que tem 42% da população correspondente somente a 26% dos polos. (NASCIMENTO ET AL, 2015)

Em outra perspectiva analítica, observando-se o

... porte dos municípios que recebem polos da UAB, 44% dos municípios brasileiros com população acima de 100.000 habitantes têm polos da UAB. Já em relação aos municípios cuja população varia de 20.001 a 100.000 habitantes, 23% abrigam polos e a relação diminui para 4% quando se trata de municípios com população inferior a 20.000 habitantes. A distribuição do total de polos aponta que 52% dos polos estão em municípios de médio porte, enquanto 20% estão em cidades de grande porte e 28% em cidades de pequeno porte. (NASCIMENTO ET AL, 2015)

Diante de tais dados e considerando-se os polos de apoio presencial do Sistema UAB instalados nos municípios (sem se levar em conta a quantidade de vagas ofertadas por esse sistema) verifica-se, numa perspectiva regional, que, excetuando-se a região Sudeste, todas as demais apresentam um superdimensionamento da quantidade de polos. Já quando se relacionam os portes dos municípios com as populações, tem-se que os municípios de pequeno e médio portes abrigam a grande maioria dos polos de apoio, em detrimento dos municípios de grande porte (NASCIMENTO ET AL, 2015).

Concluindo seu estudo, os pesquisadores afirmam que

... ao olhar a oferta do ensino superior federal, tanto pelas Universidades Federais quanto pela UAB em termos regionais e populacionais, não se depreende a compensação dos polos em relação aos *campi* instalados de forma a reduzir a desigualdade de oferta entre as regiões. As regiões Norte e Sul que apresentam relação de *campi* do total instalado no Brasil superior à porcentagem de população que abrigam repetem este padrão quando se trata de polos. As regiões Centro-Oeste e Nordeste que tem uma relação equilibrada de *campi* e população têm em relação aos polos uma variação positiva. Por fim, a região Sudeste que em relação a sua população tem baixo percentual de *campi* repete o padrão quando se trata de polos. (NASCIMENTO ET AL, 2015)

Em outro viés, destacam que, levando-se em consideração os portes dos municípios,

... a distribuição dos polos da UAB em relação aos *campi* pode ser vista como uma ferramenta de redução da desigualdade de oferta para os pequenos municípios, já que os *campi* estão subdimensionados e os polos superdimensionados em relação às cidades até 20.000 habitantes. O mesmo não se pode afirmar no tocante aos grandes municípios que se encontram subdimensionados tanto em *campi* quanto em polos e aos municípios médios que são superdimensionados em ambos. (NASCIMENTO ET AL, 2015)

Esse critério geográfico utilizado no estudo de Nascimento et al (2015) assume grande relevo no contexto do Sistema UAB, enquanto política pública social, uma vez que

Na medida da efetividade das ações configuradas e das expectativas do poder público e dos grupos sociais, o atendimento às demandas sociais recomenda, entre outras metodologias, optar pelo ordenamento do uso do território, tendo como referência um diagnóstico local com o lugar e seu entorno, realizado com ampla participação e diálogo contínuo entre os interlocutores envolvidos. As interações – globais, nacionais, regionais e locais – demarca a utilização espacial, tal como entende Silva: “*Ordenamento territorial é uma forma singular de uso do território que apresenta um arranjo de objetos sociais, naturais e culturais historicamente estabelecidos.*” (SILVA 2007, p.297). A compreensão desse conceito é significativa para a compreensão da correlação que se estabelece entre, de um lado, as ações de governo; de outro, a sociedade interessada e que necessita da efetividade das políticas públicas em que pesem os interesses dos diversos entes federativos. (SILVA, 2013)

Tem-se por válida, portanto, nos termos apontados por Silva (2013), a utilização desse critério de distribuição geográfica/territorial dos polos do Sistema UAB no estudo realizado por Nascimento et al (2015), tendo em conta tratar-se de uma perspectiva que traz à discussão acerca do potencial de interiorização e democratização do acesso ao ensino superior uma correlação entre a referida distribuição e a demanda existente nas diversas regiões do país, tanto em termos populacionais quanto no que se refere à necessidade de desenvolvimento das comunidades.

Sendo assim, quanto à distribuição dos polos de apoio presencial nos municípios, em termos regionais, observa-se que a rede do programa tende a repetir, em parte, o padrão de distribuição dos *campi* universitários federais, privilegiando a instalação de unidades nas regiões Norte e Sul em proporção superior à parcela da população brasileira presente nesses territórios, em detrimento da região Sudeste, que acaba por apresentar menos unidades do que aquelas que seriam necessárias para atender sua população, em termos percentuais. Já nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, por sua vez, não se percebe essa padronização, uma vez que há uma relação equilibrada entre o número de *campi* universitários federais e a fatia

populacional dessas regiões, enquanto o número de polos de apoio do Sistema UAB é proporcionalmente superior (NASCIMENTO ET AL, 2015).

Infere-se, então, que a Universidade Aberta do Brasil não se traduz numa política social compensatória em relação à amenização das discrepâncias existentes quanto ao oferecimento do ensino superior em termos regionais, principalmente no Sudeste. Contudo, considerando-se que seu território concentra cerca de 42% da população brasileira, tende-se a deduzir que a demanda pela educação superior nessa região acaba por ser atendida também por outras instituições públicas (estaduais e municipais) e privadas (NASCIMENTO ET AL, 2015).

Já no que se refere à distribuição dos polos de apoio segundo os portes dos municípios em que se encontram instalados, nota-se que a UAB assume um caráter compensatório relativamente aos municípios de menor porte (até 20.000 habitantes), uma vez que se trata de grupo pouco expressivo para a rede de distribuição dos *campi* universitários federais, mas significativo quando se considera a malha de polos de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil. Assim, embora não se diga que a oferta seja suficiente para atender à demanda, ou mesmo superior à necessária, pode-se dizer que há melhor da oferta com o número de polos instalados nesses pequenos municípios (NASCIMENTO ET AL).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Universidade Aberta do Brasil se insere no contexto das políticas públicas por consistir em uma ação estatal elaborada a partir de decisão governamental de alocar recursos com o intuito de atender a necessidades de determinados setores da sociedade. Assume, mais especificamente, um caráter de política social distributiva, na medida em que busca amenizar as diferenças socioeconômicas inerentes a uma sociedade capitalista como a brasileira por meio da redistribuição de benefícios sociais.

Nessa perspectiva, o Sistema UAB foi criado e implementado com a finalidade de promover a universalização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade por meio da oferta de cursos na modalidade a distância. Tal oferta de serviços educacionais, por sua vez, desenvolve-se por meio de relações de parceria entre os diversos entes federativos e instituições públicas de ensino superior, através de uma rede nacional de polos de apoio presenciais que oferecem apoio administrativo e pedagógico aos beneficiários do programa.

Trata-se, portanto, de uma política de cunho compensatório que almeja propiciar oportunidades de desenvolvimento socioeconômico para os indivíduos que não possuem condições de realizar suas perspectivas pessoais e profissionais no ensino superior tradicional/presencial. Almeja, ainda, promover a elevação da qualidade dos serviços públicos oferecidos nos demais níveis de ensino ao priorizar a oferta de cursos destinados aos profissionais da área da educação por meio de uma escolarização adequada com possibilidade de formação continuada.

Também pretende a Universidade Aberta do Brasil contribuir para a minimização do fluxo migratório para os grandes centros urbanos, tendo em conta o processo de interiorização do ensino superior público, bem como influenciar favoravelmente o desenvolvimento socioeconômico das regiões com menores índices de desenvolvimento humano. Assim, percebe-se que a UAB espera proporcionar transformações não apenas para os indivíduos beneficiados pelo programa, isoladamente, como também para a sociedade civil como um todo.

Essas questões que se busca solucionar por meio da política social educacional consubstanciada pelo programa aqui discutido assumem grande relevo no cenário atual, uma vez que o acesso a uma educação de qualidade é indispensável para o desenvolvimento humano individualmente considerado. Por outro lado, é imprescindível que os entes estatais ofereçam à sociedade civil serviços educacionais acessíveis e de elevado nível, uma vez que, na época atual, a falta de acesso e de investimento na produção do conhecimento constitui obstáculo a seu desenvolvimento.

No que diz respeito ao objetivo do presente estudo, de verificar se o programa Universidade Aberta do Brasil, enquanto política pública socioeducacional implementada com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta da educação superior no país, tem se apresentado como instrumento eficaz de democratização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade, pode-se dizer que o programa em questão tem cumprido sua finalidade. Isso porque, a partir da pesquisa realizada, constatou-se que, em 2014, havia 622 municípios brasileiros que abrigavam polos de apoio presencial do Sistema UAB, enquanto somente 252 municípios abrigavam *campi* universitários federais, o que evidencia a grande ampliação da malha de ensino superior federal promovida pelo programa, em termos geográficos/territoriais.

Além disso, embora se considere que a política educacional em questão não seja compensatória no sentido de não equacionar a oferta do ensino superior público federal entre as regiões brasileiras, percebe-se que o programa tem alcançado os pequenos municípios em dimensão bastante superior quando comparado ao alcance das instituições federais de educação superior presencial, o que demonstra razoável eficácia e o caráter compensatório do Sistema UAB quanto ao seu objetivo de proporcionar a interiorização do ensino superior.

Em que pese, no entanto, a observância dessa razoável eficácia do Sistema UAB, em relação à democratização do acesso ao ensino superior, entende-se necessária a realização de estudos mais detalhados sobre a efetividade dessa política educacional, tendo em conta a importância de se verificar se ela tem se consolidado como instrumento realmente transformador da realidade social brasileira, no sentido de contribuir para o desenvolvimento pessoal/profissional dos beneficiários do programa e de proporcionar, ainda, o desenvolvimento socioeconômico das comunidades atendidas pelo programa.

Aliás, é necessário que os próprios órgãos governamentais responsáveis pela gestão do Programa Universidade Aberta do Brasil desenvolvam os mecanismos adequados de avaliação e controle dessa relevante política pública socioeducacional, a fim de verificar seu impacto não apenas no que diz respeito à expansão e interiorização do ensino superior público, mas, sobretudo, no que se refere às suas pretensões de ofertar um ensino público de qualidade (capaz de formar profissionais de alto nível, notadamente para a rede pública de educação básica), de favorecer o desenvolvimento socioeconômico das comunidades de menor porte abrangidas pelo sistema e de minimizar o fluxo migratório para os grandes centros urbanos.

A análise exaustiva de tais questões pelos órgãos governamentais competentes faz-se, portanto, de fundamental importância para que o Sistema UAB seja, de fato, capaz de alcançar os resultados esperados, contribuindo efetivamente para a redução das desigualdades socioeconômicas. Do contrário, corre-se o risco da Universidade Aberta do Brasil se firmar

como mais uma política governamental preocupada apenas em apresentar índices numéricos incapazes de traduzir qualquer transformação real (e necessária) para a sociedade brasileira.

Por fim, cabe ressaltar a necessidade de se atentar para a estrutura normativa em que se insere a Universidade Aberta do Brasil, uma vez que questões como a flexibilização da política educacional a que o programa se encontra subordinado, uma vez que a padronização dos processos que lhe são inerentes não apenas pode provocar uma indevida ingerência dos órgãos políticos na autonomia universitária como também acaba por desrespeitar as realidades regionais e os múltiplos contextos socioeconômicos e culturais das comunidades atendidas pelo Sistema UAB.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, Mirian de Albuquerque; COSTA, Antonio Roberto Faustino da. Industrialização do ensino e política de educação a distância. *Ciência em Movimento*, [S.l.], ano XIII, n. 26, 2011/2. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ipa/index.php/EDH/article/viewFile/102/66>>. Acesso em: 27.07.2018.
- ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta; ARRUDA, Eucidio Pimenta; BARAÚNA, Silvana Malusá. Políticas Públicas em Educação a Distância: Aspectos Históricos e Perspectivas no Brasil. *Revista Eletrônica PESQUISEDUCA*, Santos, v. 04, n. 08, p. 279-295, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.unisantos.br/index.php/pesquiseduca/article/view/272/pdf>>. Acesso em: 06.06.2018.
- BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Presidência da República. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 12.05.2018.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 20.07.2018.
- CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de Conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. *GeraiS: Revista Interinstitucional de Psicologia*, [S.l.], 6 (2), jul./dez. 2013, p. 179-191. Disponível em: <<http://pepsic.bvsalud.org/pdf/gerais/v6n2/v6n2a03.pdf>>. Acesso em: 15.05.2018.
- CAMPOS, Aline Ferreira; CARMO, Rosângela Branca do; ROCHA, Marise Maria Santana da. *Introdução à Educação à Distância*. 2. ed. São João del-Rei: UFSJ, 2010.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. Acesso a informação. Perguntas frequentes. Educação a distância UAB. UAB. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/acesoainformacao/perguntas-frequentes/educacao-a-distancia-uab/4144-o-que-e>>. Acesso em: 03.05.2018.
- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. Histórico. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/component/content/article?id=7838>>. Acesso em: 03.05.2018.
- COSTA, Maria Luisa Furlan. História e Políticas Públicas para o Ensino Superior a Distância no Brasil: o Programa Universidade Aberta do Brasil em Questão. *Revista HISTEDBR Online*, Campinas, n. 45, p. 281-295, mar. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640149/7708>>. Acesso em: 06.06.2018.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984.pdf>>. Acesso em 23.05.2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Resolução CD/FNDE nº 8, de 30 de abril de 2010. Altera os incisos I a V do art. 9º, o § 1º do art. 10 e o item 2.4 do Anexo I da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 5 de junho de 2009, que estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Brasília. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3390-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-8-de-30-de-abril-de-2010>>. Acesso em: 15.08.2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Resolução CD/FNDE nº 49, de 10 de setembro de 2009a. Estabelece orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições de ensino participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Brasília. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3358-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-49-de-10-de-setembro-de-2009>>. Acesso em: 15.08.2018.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Resolução CD/FNDE nº 26, de 5 de junho de 2009b. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a serem pagas pelo FNDE a partir do exercício de 2009. Brasília. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3320-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26-de-5-de-junho-de-2009>>. Acesso em: 15.08.2018.

GISI, Maria Lourdes. Políticas Educacionais para a Educação Superior: Acesso, Permanência e Formação. *Revista Diálogo Educacional*, Curitiba, v. 4, n. 11, p. 43-52, jan./abr. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/6860/6740>>. Acesso em: 25.07.2018.

HERNANDES, Paulo Romualdo. A Universidade Aberta do Brasil e a democratização do Ensino Superior público. *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 95, p. 283-307, abr./jun. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v25n95/1809-4465-ensaio-S0104-40362017002500777.pdf>>. Acesso em: 06.06.2018.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Caderno Cedes*, [S.l.], ano XXI, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <http://www.uenf.br/Uenf/Downloads/Agenda_Social_5075_1204236093.pdf>. Acesso em: 23.07.2018.

JUNQUEIRA, Fernanda Campos; PEREIRA, Fabiano Lemos; RIBEIRO, Antonio José Marinho. Políticas Públicas em educação aberta e a distância: uma abordagem em nível superior no Brasil. *Crítica Educativa*, Sorocaba, v. 2, n. 1, p. 160-177, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://www.criticaeducativa.ufscar.br/index.php/criticaeducativa/article/view/12/212>>. Acesso em: 09.06.2018.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso em: 15.08.2018.

MAIA, Marta de Campos. *O uso da tecnologia de informação para a Educação a Distância no Ensino Superior*. 2003. 294 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2463/74603.pdf>>. Acesso em: 06.06.2018.

MESQUITA, Izabela Cristina Azevedo de. *A Universidade Aberta do Brasil: estrutura da gestão de uma política de educação a distância no ensino superior*. 2016. 48 f. Monografia (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/16135>>. Acesso em: 11.06.2018.

NASCIMENTO, Décio Estevão do; OLIVEIRA, Gilson Batista de; SILVA, Marcelo Rodrigues da; VICENTIN, Ivan Carlos. A Universidade Aberta do Brasil como política pública de ampliação do acesso ao ensino superior e redução das desigualdades de oferta de ensino superior entre as regiões do Brasil. *Revista Eletrônica FAFIT/FACIC*, [S.l.], v. 06, n. 01, p. 08-18, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.fafit.com.br/revista/index.php/fafit/article/viewFile/132/69>>. Acesso em: 06.06.2018.

PELLI, D; VIEIRA, F. C. F. História da Educação na Modalidade a Distância. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO E TECNOLOGIAS – ENCONTRO DE PESQUISADORES EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA, 2018. São Carlos: UFSCar, 2018. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjn9but8fcAhVEtlkKHRk_CGoQFjAAegQIAhAC&url=http%3A%2F%2Fcietenped.ufscar.br%2Fsubmissao%2Findex.php%2F2018%2Farticle%2Fdownload%2F907%2F192%2F&usq=AOvVaw0N4rEnJNvv0VQ7V81HlhMv>. Acesso em: 30.07.2018.

PIMENTEL, Nara Maria. *Educação Aberta e a Distância: Análise das políticas públicas e da implementação da educação a distância no ensino superior do Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal*. 2006. 193 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88884/227971.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 07.06.2018.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. 2. ed. São João del-Rei: UFSJ, 2012.

SANTOS, A. L. dos. Direito à Educação: a Universidade Aberta do Brasil – Uma Política Pública de Acesso ao Ensino Superior. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 12., MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS DO PROGRAMA DE PÓS-

GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL, 2., 2016. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14721/3556>>. Acesso em: 06.06.2018.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Roberto Vianna da. *A UAB e suas práticas subjacentes nas diferentes concepções do espaço social brasileiro*. 2013. 195 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <http://www.bdtd.uerj.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=7713>. Acesso em: 18.08.2018.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 20.07.2018.

WUNSCH, Laura. *O Sistema Universidade Aberta do Brasil como Política de Expansão do Ensino Superior*. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/7122/WUNSCH%2c%20LAURA.pdf?sequencia=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 06.06.2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. *Metodologia de estudo e de pesquisa em administração*. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.