

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS BÁSICAS DA SAÚDE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS: QUÍMICA  
DA VIDA E SAÚDE**

**Carlos Cezar Modernel Lenuzza**

**AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SISTEMA UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL (UAB) NA RELAÇÃO INGRESSANTES/  
FORMADOS: UMA COMPARAÇÃO COM A MODALIDADE  
PRESENCIAL**

**Porto Alegre**

**2020**

**Carlos Cezar Modernel Lenuzza**

**AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SISTEMA UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL (UAB) NA RELAÇÃO INGRESSANTES/  
FORMADOS: UMA COMPARAÇÃO COM A MODALIDADE  
PRESENCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde do Instituto de Ciências Básicas da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de mestre em Educação em Ciências.

Linha de Pesquisa: Educação Científica: Produção Científica e Avaliação de Produtividade em Ciência

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Calabro

Porto Alegre

2020

### CIP - Catalogação na Publicação

Lenuzza, Carlos Cezar  
AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SISTEMA  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB) NA RELAÇÃO  
INGRESSANTES/FORMADOS: UMA COMPARAÇÃO COM A  
MODALIDADE PRESENCIAL / Carlos Cezar Lenuzza. --  
2020.  
73 f.  
Orientador: Luciana Calabré.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, BR-RS, 2020.

1. AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SISTEMA  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB) NA RELAÇÃO  
INGRESSANTES/ FORMADOS. 2. COMPARAÇÃO COM A  
MODALIDADE PRESENCIAL.  
I. Calabré, Luciana, orient. II. Título.

Carlos Cezar Modernel Lenuzza

**AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DO SISTEMA UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL (UAB) NA RELAÇÃO INGRESSANTES/  
FORMADOS: UMA COMPARAÇÃO COM A MODALIDADE  
PRESENCIAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde do Instituto de Ciências Básicas da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de Mestre em Educação em Ciências.

Aprovada em 13 de março de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Jorge Luis Nicolas Audy

Prof. Dr. Klaus Schlünzen Junior

Prof. Dr. Ariel Bher

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha esposa e colegas de publicações pelo apoio constante, também para meus pais, por terem direcionando a minha jornada no caminho do trabalho e da educação como meio para a construção de meu caráter. Ainda, aos apaixonados pela educação, em especial a distância, entendendo ser essa o cerne de uma sociedade mais justa e igualitária na promoção da inclusão social e de novas oportunidades.

## AGRADECIMENTOS

Este trabalho somente foi possível a partir de um sonho e uma oportunidade dada pelo Programa de Pós-graduação em Educação em Ciências da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por meio da parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, com base numa iniciativa que se propõe a qualificar a política pública oportunizando uma qualificação de excelência mesmo sem se desvincular de nossas atividades profissionais. Apesar de momentos inóspitos, as coisas evoluíram a contento.

Agradeço a todos que de alguma forma, direta ou indiretamente, contribuíram para a conclusão deste trabalho. De uma maneira especial, agradeço:

- à minha orientadora, Profa. Dra. Luciana Calabro, pela orientação, incentivo, atenção, apoio e conhecimento transmitido, que foram imprescindíveis durante esse caminho;

- à minha esposa, Patrícia Menna Barreto, pelo carinho, apoio, pela paciência e compreensão;

- aos meus pais Francisco Cezar Lenuzza e Marly Modernel Lenuzza, pela educação que me deram;

- aos colegas de trabalho e publicações, especialmente aos amigos Luiz Lira, Diogo Onofre, Ediane Gheno, André Cassani, Maria Cristina Mesquita da Silva e Maria de Fátima Battaglin pelo apoio e aprendizagem conjuntas;

- aos dirigentes e colaboradores da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela oportunidade.

“Há pessoas que desejam saber só por saber, e isso é curiosidade; outras, para enriquecerem com a sua ciência, e isso é vaidade; outras, para serem edificadas, e isso é prudência; outras, para edificarem os outros, e isso é caridade.” (Santo Agostinho)

## RESUMO

Esta dissertação, com o propósito de obtenção do grau de mestre, no âmbito do programa de Pós-graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde do Instituto de Ciências Básicas da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), procurou, em sua base metodológica e teórica argumentativa, ampliar o debate sobre a educação geral e a distância enquanto modalidade, no âmbito das reformas educacionais, principalmente aquelas surgidas a partir de 1990, em que se observou a atuação do Estado priorizando ações que pudessem assegurar o acesso e a permanência, bem como a formação básica e continuada de professores. Nesse contexto, a Universidade Aberta do Brasil (UAB) se estabelece institucionalmente como um programa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) se consolidando como a maior ação pública na oferta de cursos de licenciatura e de educação continuada na modalidade a distância (MD). Nesta pesquisa procurou-se evidências comparativas, para auferir o desempenho em cursos de Licenciatura nas modalidades presencial e a distância. Foram comparados e avaliados os desempenhos dos 12 cursos de Licenciatura pertencentes à Base Nacional Comum Curricular das MD da UAB e Modalidade Presencial (MP), no período de 2009-2016, usando como parâmetro o Índice de Eficiência Máxima (IEM). Os dados da MD foram obtidos no banco de dados da UAB e os da MP, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O teste t não paramétrico *Mann-Whitney (GraphPad 6)* foi utilizado para análise estatística. Constatou-se que os cursos da MD apresentam IEM inferior (0,44) quando comparados aos da MP (0.89). Os cursos de Biologia, Física e Matemática atingiram valores predominantemente inferiores à média, enquanto que os cursos de Educação Física, Letras Português e Pedagogia atingiram valores predominantemente iguais ou superiores à média.

**Palavras-chave:** Universidade Aberta do Brasil (UAB). Educação a Distância. Educação Presencial. Formação de Professores.



## ABSTRACT

This work, with the purpose of obtaining a master's degree, within the scope of the Graduate Program in Science Education: Life Chemistry and Health at the Institute of Basic Health Sciences of the Federal University of Rio Grande do Sul (UFRGS), sought, in its methodological and theoretical argumentative basis, to expand the debate on general and distance education as a modality, within the scope of educational reforms, especially those that arose since 1990, in which the State's performance was observed prioritizing actions that could ensure access and permanence, as well as teacher training at the undergraduation and graduation levels. The Open University of Brazil (UAB) has been established itself as the largest public program on offering under graduation and graduate courses in the distance learning modality (DM). In this study, we compare and evaluate the performance of 12 graduation courses belonging to the National Common Curricular Grade of the UAB's DM comparatively with the Classroom-Based Course (CBC), between the years of 2009 to 2016, using the Maximum Efficiency Index parameter. The data from DM were obtained from the UAB database system (SISUAB) and data from CBC were obtained from the National Institute of Educational Studies and Research – Anísio Teixeira (INEP). For statistical analysis was used the non-parametric Mann-Whitney  $t$  test. The DM courses showed a lower IEM (0,44) when compared to the CBC (0,89). Biology, Physics, and Mathematics undergraduate courses predominantly reached lower IEM mean values whereas the Physical Education, Portuguese and Pedagogy courses reached equal or high values than the mean.

### **Keywords:**

Open University of Brazil (UAB). Distance Learning Education. Classroom-Based Course. Teacher Training.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Polos do Programa UAB implantados em municípios por quantidade de habitantes.....	21
Figura 2 – Modalidade presencial e a distância, 2014 a 2018 .....	26
Figura 3 – Indicador de Adequação de Formação Docente – conceito.....	28
Figura 4 – Mapa: percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura na mesma área de atuação .....	29
Figura 5 – Indicador de Adequação da Formação Docente dos anos iniciais do ensino fundamental por disciplina – Brasil 2017 .....	30
Figura 6 – Indicador de Adequação da Formação Docente dos anos finais do ensino fundamental por disciplina – Brasil 2017 .....	30
Figura 7 – Indicador de Adequação da Formação Docente do ensino médio por disciplina – Brasil 2017.....	31
Figura 8 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada nos anos iniciais por município.....	32
Figura 9 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada nos anos finais por município .....	33
Figura 10 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores.....	34
Figura 11 – Número de ofertas de cursos por IPES.....	57
Figura 12 – Índice de Eficiência Máxima por Cursos .....	59
Figura 13 – Índice de Eficiência Máxima por Cursos de Ciências.....	59
Figura 14 – Cursos com IEM inferior à média (vermelho) e acima/igual à média (verde) .....	60

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Modalidades e valores de bolsa do Sistema UAB .....	23
Quadro 2 – Relação ingressantes x formados e Índice de Eficácia Máxima (IEM) ...	58
Quadro 3 – Relação ingressantes x formados e Índice de Eficácia Máxima (IEM) cursos de Ciências .....	58

## LISTA DE SIGLAS

APCNs	Apresentação de propostas para cursos novos
AVA	Ambiente Virtual de Aprendizagem
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CECIERJ	Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro
DAV	Diretoria de Avaliação
DEB	Diretoria de Educação Básica
DED	Diretoria de Educação a Distância
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
EaD	Educação a Distância
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IAFD	Indicador de Adequação da Formação Docente
IEM	Índice de Eficiência Máxima
IES	Instituições de Ensino Superior
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituições Públicas de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MD	Modalidade a Distância
MEC	Ministério da Educação
MP	Modalidade Presencial
PARFOR	Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PIBID	Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência
PNAP	Programa Nacional de Formação em Administração Pública
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes

PNE	Plano Nacional de Educação
PPCs	Projetos Pedagógicos de Cursos
PROEBS	Programa de Mestrado Profissional para Professores da Educação Básica
PROINFO	Programa Nacional de Tecnologia Educacional
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SISUAB	Sistema UAB
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNIREDE	Universidade Virtual Pública do Brasil

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	16
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA.....	17
1.1.1. Articulação e oferta de cursos.....	18
1.1.2. Polos de apoio presencial .....	19
1.1.3. Agentes do processo de ensino e aprendizagem .....	21
1.1.4. O financiamento do Sistema UAB .....	22
1.1.5. A EaD no Brasil – Trajetória histórica a partir da LDB.....	24
1.1.6. Formação de Professores .....	26
1.1.6.1 Diagnóstico da formação adequada por etapas da educação básica .....	31
1.2 OBJETIVOS .....	35
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	36
2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS INDUZIDAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO E SEUS MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E <i>ACCOUNTABILITY</i> EM BUSCA DA EFICIÊNCIA E RESULTADOS .....	36
2.2 CONTEMPORANEIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E EXPANSÃO DA MODALIDADE A DISTÂNCIA .....	39
2.3 FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA GARANTIR UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE.....	45
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	53
3.1 TIPO DE ESTUDO .....	53
3.2 PERCURSOS NA BASE DE DADOS PARA COLETA.....	54
3.3 ELEIÇÃO DA ÁREA DE COMPARAÇÃO DE DESEMPENHO .....	54
3.4 MEDIÇÃO DOS ÍNDICES DE EFICIÊNCIA ACADÊMICA E EVASÃO PRESUMIDA .....	55
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	56
4.1 APRESENTAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR	56

4.2	COMPARAÇÃO DE DESEMPENHO ENTRE AS MODALIDADES E ÍNDICE DE EFICIÊNCIA MÁXIMA .....	57
4.3	RELAÇÃO INGRESSANTES X FORMADOS E ÍNDICE DE EFICÁCIA MÁXIMA	
	58	
4.4	AÇÕES ADMINISTRATIVAS E ACADÊMICAS EM BUSCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB .....	61
4.4.1	Estímulo aos processos de acolhimento dos alunos ingressantes .....	62
4.4.2	A atuação de assistentes à docência nos primeiros semestres dos cursos.	63
4.4.3	Mobilidade acadêmica.....	63
4.4.4	Georreferenciamento das IPES e Polos.....	64
4.4.5	Propositura de cursos fora da área no edital.....	64
4.4.6	Aprimoramento do processo de monitoramento de Polos aliando análise de infraestrutura com índices de desempenho .....	64
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	65
	REFERÊNCIAS.....	68
	ANEXOS .....	74
	ANEXO A .....	74
	ANEXO B .....	84

## 1 INTRODUÇÃO

A Educação a Distância vem crescendo expressivamente nos últimos tempos. De acordo com o Censo da Educação Superior, realizado em 2018, há no país 3.177 cursos superiores a distância. Pelo mesmo Censo, entre 2008 e 2018, o número de ingressos variou positivamente em 10,6% nos cursos de graduação presencial e triplicou (196,6%) nos cursos a distância. Outro fato relevante é que no ano de 2018, pela primeira vez na história, a oferta de vagas em EaD supera a oferta presencial. (BRASIL, 2018d).

Neste contexto, o Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem se consolidado como o maior programa público na oferta de cursos de licenciatura e de educação continuada na modalidade a distância. O Sistema UAB fomenta cursos de aperfeiçoamento, bacharelado, especialização, extensão, formação pedagógica, licenciatura, sequencial e tecnólogo nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), sendo responsável por quase a totalidade da oferta pública de programas e cursos superiores na modalidade a distância (MD).

Diante da sua importância, este estudo objetiva ampliar uma discussão sobre o impacto e o desempenho desse programa como uma política pública de governo direcionada essencialmente à formação de professores da educação básica, por meio dos cursos ofertados na modalidade a distância que “funciona como um eficaz instrumento para a universalização do acesso ao ensino superior, minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades” (BRASIL, 2019a).

Instituído por meio do Decreto Federal nº 5.800/06 (BRASIL, 2006), o Sistema UAB foi inicialmente abrigado no Ministério da Educação (MEC), e, a partir de 2009, a operacionalização do Sistema foi transferida para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), dando-se início a uma nova gestão.

A CAPES tem como função precípua a formação de pessoal de nível superior qualificado e, como consequência, o fomento à pesquisa científica, sob tal condição prescrita em seu regimento interno, e com o avanço promovido pela Lei nº 11.502, de 2007, e pelo Decreto nº 6.755, de 2009, novas atribuições foram somadas à missão da CAPES, no âmbito do MEC, assumindo ações de indução, fomento e coordenação



de programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica pública.

A partir dessa nova atribuição, a CAPES criou em sua estrutura duas novas diretorias, a Diretoria de Educação Básica (DEB) e a Diretoria de Educação a Distância (DED), ambas com a função de propor editais prioritários ao atendimento das demandas emergenciais de formação básica e continuada de professores. A DED se dedica à execução de relevantes programas de formação docente na modalidade a distância (MD), sendo responsável por regulamentar, financiar e acompanhar o Sistema UAB (BRASIL, 2007).

No Decreto Federal nº 5.800/06 observa-se em seu artigo 1º, que a finalidade da UAB é a de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país, acrescentando ainda, em seu parágrafo único, objetivos de igual importância, para atenuar carências identificadas na formação inicial e continuada de professores da educação básica, capacitação de dirigentes e trabalhadores da educação básica, gestores atuantes nas esferas pública federal, estadual e municipal, além de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). (BRASIL, 2006).

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Deve-se considerar ainda, no transcurso dessa pesquisa, como referência à base de estudos, que a institucionalização das ações ministeriais de formação docente incentivando o uso das tecnologias, teve importante apoio na Universidade Aberta do Brasil (UAB) por meio do Programa Pró-Licenciatura, criado em 2005, direcionado a professores em serviço com déficit de formação superior, ou mesmo atuando fora da área de formação na escola.

Como mencionado anteriormente, o Sistema UAB em sua dimensão fomenta cursos de aperfeiçoamento, bacharelado, especialização, extensão, formação pedagógica, licenciatura, sequencial e tecnólogo nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) integrantes. Conforme aponta o Relatório de Gestão do exercício de 2017 da CAPES, os objetivos da UAB

[...]convergem, juntamente com outras ações do MEC, para o atingimento das metas 12, 13, 14 e 16 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, além de contribuir para a melhoria do índice de Desenvolvimento da

Educação Básica (IDEB) e de incentivar o desenvolvimento local e regional. (BRASIL, 2018b, p. 35).

Assim, a quase totalidade da oferta pública de programas e cursos superiores a distância, em especial na formação inicial e continuada de professores, é fomentada e induzida pelo Sistema UAB, e se operacionaliza por meio de uma visão de EaD mediada por novas tecnologias educacionais (TIC).

Atualmente o sistema congrega 133 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) contendo Universidades Federais, Estaduais e Institutos Federais. São 871 polos de apoio presencial, distribuídos em todas as Unidades da Federação, atendendo ao seu objetivo prioritário de ofertar cursos de licenciatura e formação continuada para professores da educação básica. Até o presente momento, 182.246 professores da educação básica já foram formados e outros 91.480 estão matriculados nas instituições formadoras (BRASIL, 2019d).

#### **1.1.1. Articulação e oferta de cursos**

As instituições públicas de ensino superior – IPES, que possuem intenção de integrar o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), com o objetivo de ofertar cursos na modalidade EaD, prioritariamente, no âmbito de formação de professores, devem seguir um itinerário que inicia com o envio de um ofício para a Diretoria de Educação a Distância da CAPES (DED/CAPES) manifestando tal interesse.

Em resposta, será encaminhado o documento “Termo de Adesão ao Programa UAB”, no qual são informadas as diretrizes do programa e as obrigações dos entes envolvidos. As IPES devem cumprir duas prerrogativas: a primeira é ter um Índice Geral de Cursos (IGC), aferido pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), igual ou maior que 3 – em uma escala que vai de 1 a 5. A segunda prerrogativa é o credenciamento para oferta de cursos na modalidade EaD – a falta de credenciamento para oferta de cursos EaD não impede a integração da instituição ao Sistema UAB, porém, condiciona o início das atividades do programa. O retorno do termo assinado pelo reitor é o último passo para a integração, que é oficializada pela criação de portaria de integração.

Assim, as instituições estarão aptas a participar dos editais de articulação de cursos UAB, além de integrar as redes que ofertam os cursos do Programa de Mestrado Profissional para Professores da Educação Básica (PROEBS). Tais editais

são voltados para fomento de tecnologias educacionais e outras ações financiadas no âmbito do Sistema UAB.

Para uma maior compreensão do Sistema UAB, cabe resaltar que no tocante aos cursos, as atividades presenciais exigidas por lei são realizadas nos polos de apoio presencial, mantidos em regime de colaboração por unidades federativas, e os momentos de atividades não presenciais são mediados por tecnologias por meio dos Ambientes Virtuais de Aprendizagens (AVAs) das respectivas IPES vinculadas.

### **1.1.2. Polos de apoio presencial**

Os polos de apoio presencial do Sistema UAB são caracterizados de duas formas: polos associados, que são os estabelecidos nas instalações das IPES, e polos efetivos, que são mantidos pelos sistemas de ensino dos estados e municípios através de convênios com a CAPES e os entes públicos. Tais polos respeitam o disposto na Portaria nº 218, de 24 de setembro de 2018, na qual são regulamentados a sua solicitação, a integração ao sistema UAB, a permanência, seu acompanhamento e monitoramento assim como o eventual desligamento.

A solicitação de um polo UAB deve respeitar o cronograma anual da DED/CAPES, que dita que solicitações recebidas entre 1º de janeiro e 30 de junho terão o resultado da análise de admissibilidade e eventual visita de monitoramento agendada entre 15 de julho e 15 de dezembro seguintes. Já solicitações recebidas entre 1º de julho e 31 de dezembro terão o resultado da análise de admissibilidade e eventual visita de monitoramento agendada entre 15 de janeiro e 30 de junho seguintes.

Ressalta-se que cabe ao candidato a mantenedor do polo (Prefeitura, Estado ou Instituição de Ensino Superior) o envio à CAPES do ofício de solicitação de abertura de polo (como mencionado anteriormente), do demonstrativo de interesse de pelo menos uma instituição de ensino em ofertar cursos UAB no município, do formulário de cadastramento de mantenedor de polo, assim como de fotos do local proposto para receber o polo. Uma vez recebida a solicitação de abertura de polo, a DED/CAPES realiza análise de admissibilidade do município, levando em consideração alguns aspectos disciplinados na referida Portaria, tais como:

- a população estimada do município, preferencialmente acima de 20 mil habitantes;

- a priorização para municípios com baixos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- a existência de um polo UAB no município – somente será considerada a candidatura de outros polos se a população da região for superior a 500 mil habitantes;
- o eventual histórico ruim de manutenção de polos preexistentes; e
- a distância aos polos mais próximos, sendo prioritários municípios de até 30 mil habitantes distantes a pelo menos 50 km de polo existente, e municípios de 30 mil habitantes ou mais, a mais de 30 km de polos já existentes, não se aplicando às regiões metropolitanas.

Após todas essas etapas, o tipo de polo será determinado por sua relevância quanto às ações a serem desempenhadas. Como mencionado anteriormente, o polo UAB é tipificado como efetivo, se o mantenedor for um ente federativo (governo estadual ou municipal), ou associado, se o mantenedor for uma IES integrante do Sistema UAB. Diante da concretização de uma oferta de curso, um polo associado admissível será efetivado ao Sistema UAB, enquanto um polo efetivo necessita de visita *in loco* de monitoramento para ser confirmado à UAB.

A visita inicial de monitoramento de polos é realizada por consultor da CAPES enviado ao local destinado às instalações do polo UAB, a partir da sinalização do candidato a mantenedor de que toda a estrutura e equipamentos encontram-se em plenas condições de utilização e já estão preparados para o recebimento de futuros discentes da UAB. No ato da visita, são verificados a infraestrutura física, tecnológica, documental e de recursos humanos, podendo receber como resultado a classificação:

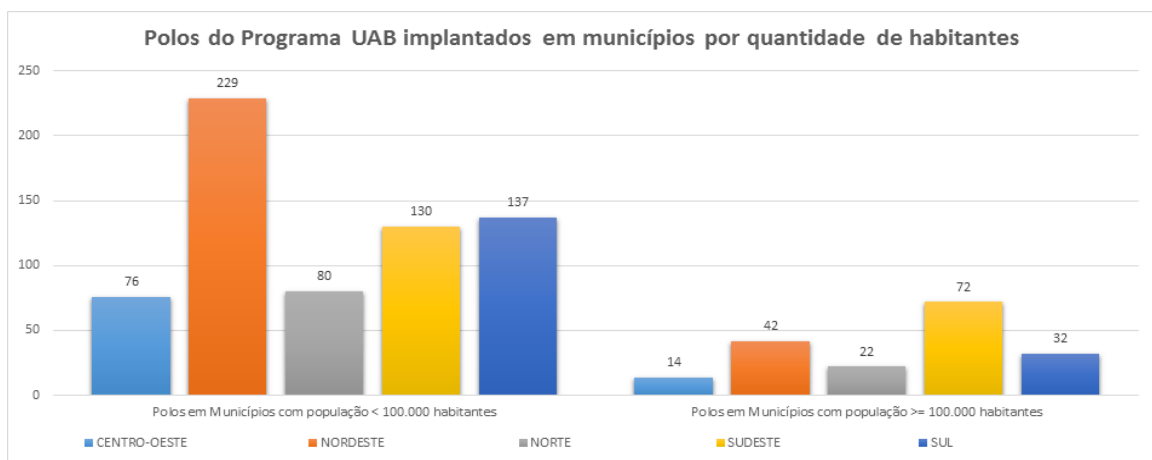
- Apto – em condições de ofertar cursos;
- Apto com pendências – há necessidade de adequações para ser autorizado o início da oferta de cursos; em alguns casos, é preciso uma segunda visita de monitoramento *in loco*;
- Não apto – existem graves fragilidades que impedem sua efetivação à UAB nessa proposição. Se já for polo integrante da UAB, lhe será dado prazo de 90 a 120 dias para solucionar as fragilidades e comprovar à CAPES tal solução.

Uma vez efetivados à UAB, os polos podem receber, a qualquer tempo, visitas de monitoramento *in loco* ou acompanhamento (por meios digitais) a fim de preservar

as boas condições de utilização dos espaços e equipamentos. Uma vez que tais condições não estejam preservadas em duas verificações seguidas, o polo deixará de receber novas ofertas e poderá ser desligado do Sistema UAB assim que forem concluídos os cursos em andamento.

Uma característica importante que define a distribuição da oferta do Sistema da UAB nos polos é a capilaridade, uma vez que a grande maioria das ofertas encontra-se fora dos grandes centros, em cidades de menos de 100 mil habitantes, conforme demonstrado no gráfico abaixo.

Figura 1 – Polos do Programa UAB implantados em municípios por quantidade de habitantes.



Fonte: SISUAB-UAB/CAPES (BRASIL, 2019e).

### 1.1.3. Agentes do processo de ensino e aprendizagem

Em todo o Sistema UAB são muitos os agentes do processo de ensino-aprendizagem e de apoio administrativo que são mantidos no Sistema por meio da concessão de bolsas pela CAPES, reguladas pela Portaria nº 102/2019. Dentre os agentes destacam-se os coordenadores, professores conteudistas/formadores, tutores e assistentes à docência.

Os professores conteudistas/formadores cumprem a função de elaborar os materiais didáticos utilizados nos cursos, em seus diversos formatos: livros, apostilas, videoaulas, *podcasts*, softwares educativos, dentre outros, bem como ministrar os momentos síncronos (momento em que professor e alunos estão interagindo juntos, podendo ser de maneira presencial ou online).

Já os tutores têm a atribuição de apoiar o processo de ensino-aprendizagem participando como mediadores entre os alunos e os professores dos cursos. Entre suas atribuições diretas estão: acompanhar as atividades dos alunos no Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) e nos momentos presenciais; orientá-

los no uso recursos tecnológicos disponibilizados nos cursos; mediar o contato dos alunos com os professores, coletando e encaminhando as dúvidas dos alunos aos professores; auxiliar na motivação dos alunos para cumprimento das atividades, bem como dos que apresentam baixa frequência e, assim, risco de evasão, dentre outras.

Há ainda as funções de coordenadores institucionais que realizam a gestão financeira e administrativa dos cursos. Os coordenadores de curso realizam a gestão acadêmica e pedagógica dos cursos, tendo atribuições diretamente ligadas ao andamento dos cursos.

E por último, mas não menos importante, tem-se os coordenadores de polos e assistentes de docência. Esses são responsáveis em orquestrar junto às IPES a distribuição e o uso das instalações para realização das atividades dos diversos cursos; atuar na organização de toda a estrutura de atendimento da tutoria presencial incluindo definição de horários e escala das sessões, coordenação, aplicação das avaliações e atividades presenciais e posterior acompanhamento; estar ciente do calendário e dos cronogramas das disciplinas de cada semestre; e realizar eventos acadêmicos e de integração do polo à comunidade, além de mediar junto às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação o levantamento de demanda de formação dos municípios atendidos pelo polo.

#### **1.1.4. O financiamento do Sistema UAB**

Toda essa engrenagem do Sistema UAB é mantida por meio da indução pelo Ministério da Educação (MEC), inicialmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Educacional (FNDE), e desde o ano de 2009, através do financiamento da CAPES. O financiamento do Sistema UAB pela CAPES se dá essencialmente através de duas ações orçamentárias, a “0000” e a “20RJ”.

A ação orçamentária “0000” se destina ao pagamento de bolsas para o desenvolvimento de atividades pedagógicas e ou administrativas. Essas bolsas são pagas pela CAPES diretamente aos bolsistas, mensalmente, durante o período de realização das atividades dos cursos. A Portaria nº 183, de 21 de outubro de 2016, estabelece as modalidades de bolsas e os seus respectivos valores, conforme quadro abaixo.

Quadro 1 – Modalidades e valores de bolsa do Sistema UAB

<b>Bolsas UAB</b>	
Modalidade	Valor (R\$)
Professor Formador I	1.300,00
Professor Formador II*	1.100,00
Tutor	765,00
Professor Conteudista I	1.300,00
Professor Conteudista II*	1.100,00
Coordenadoria de Polo	1.100,00
Coordenadoria de Tutoria I	1.300,00
Coordenadoria de Tutoria II*	1.100,00
Coordenadoria de Curso I	1.400,00
Coordenadoria de Curso II*	1.100,00
Coordenadoria de Geral	1.500,00
Coordenadoria Adjunta	1.500,00
Assistente à Docência	1.100,00

Fonte: SISUAB CAPES (BRASIL, 2019e).

A quantidade de bolsas disponibilizadas para cada IPES é calculada baseando-se essencialmente: na quantidade de alunos ativos (matriculados e participando das atividades acadêmicas), para as funções de coordenação, assistência à docência e tutoria; e na carga horária e no perfil das disciplinas (práticas ou teóricas), para as funções de docência e desenvolvimento de conteúdo. Todas as funções são preenchidas mediante processo seletivo interno, respeitando o artigo 37 da Constituição Federal.

Já a ação orçamentária 20RJ destina-se ao fomento das IPES que compõem o Sistema UAB, e são recursos que visam ao financiamento das seguintes atividades: deslocamento de professores para a realização dos encontros presenciais nos polos de apoio, viabilizados mediante o pagamento de diárias, passagens e/ou pela aquisição de combustível e aluguel de veículos; deslocamento dos coordenadores para monitoramento das atividades acadêmicas nos polos; confecção de material pedagógico digital; e suporte humano para apoio à gestão acadêmica financeira e manutenção dos Ambientes Virtuais de Aprendizagem.

A ação de fomento é liberada da seguinte forma: os cursos, quando aprovado o início de suas atividades pelos setores acadêmicos da DED/CAPES, tornam-se aptos ao financiamento. Nesse momento, a CAPES firmará com as instituições de ensino responsáveis um instrumento de fomento econômico, especificamente, “Convênios” – com universidades estaduais ou “Termos de Execução Descentralizada” – para universidades e institutos federais.

A IPES é responsável pela utilização dos recursos, seguindo projeto específico para esse fim, proposto pela mesma e aprovado pela área financeira da DED/CAPES. Qualquer alteração na proposta deverá ser submetida à Diretoria para verificação de possíveis impactos negativos no andamento das atividades acadêmicas. Concluída a sua vigência, as instituições deverão prestar contas da utilização dos recursos, preparar relatórios detalhados relativos às atividades acadêmicas, apresentar o fluxo final do alunado (vagas ofertadas, matrículas efetivadas e abandono) e expor obstáculos enfrentados durante a oferta dos cursos e as soluções desenvolvidas para superá-los.

Até 2013, o montante de recursos disponibilizados para cada instituição era definido pela conjunção de uma série de variáveis acadêmicas, sobretudo, a quantidade de encontros presenciais, carga horária das disciplinas, o número de cursos ofertados e a quantidade de polos de apoio presencial, dentre outros. Ressalta-se que não era observado a quantidade de alunos realmente matriculados, causando um superdimensionamento das demandas orçamentárias.

Em 2014 foi instituído o custo aluno/ano, valor unitário, definido anualmente baseando-se na disponibilidade orçamentária, que, quando multiplicado pela quantidade de alunos ativos, definia o montante de recursos a repassar. Atualmente, baseando-se no orçamento disponibilizado para 2020, o custo aluno para os cursos de graduação é de R\$ 250,00 e de R\$ 175,00 para as especializações.

#### **1.1.5. A EaD no Brasil – Trajetória histórica a partir da LDB**

Tratando da trajetória histórica mais recente da Educação a Distância no Brasil, os primeiros registros que tratam do tema surgem no ano de 1996, com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), seguido pela Criação da Secretaria de Educação a Distância – SEED, no âmbito do MEC. Já em 1997 ocorre a criação do Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO).



Entre os anos de 1998 e 2000, várias iniciativas se destacam, como a instituição do consórcio Universidade Virtual do Centro-Oeste (UNIVIR-CO), a criação da Associação Universidade em Rede (UNIREDE) e do consórcio CECIERJ (consórcio constituído por sete IES públicas). Ainda ocorre autorização dos primeiros cursos em EaD na Universidade Federal do Pará e na Federal do Ceará. Em 2003 publica-se os referenciais de qualidade para a EaD (SEED/MEC) e, em 2006, a instituição do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Destacam-se ainda alguns normativos mais recentes como a Resolução CNE/CES nº 01, de 11 de março de 2016, que estabelece diretrizes e normas nacionais para a oferta de programas e cursos de educação superior na modalidade a distância; o Decreto nº 9.057/2017, que regulamenta o artigo 80 da LDB que aprimora o conceito de educação a distância.

Art. 1º Para os fins deste Decreto, considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos. (BRASIL, 2017a).

Por fim, a Portaria CAPES nº 90/2019, que dispõe sobre os programas de pós-graduação na modalidade *stricto sensu* e os avanços trazidos com a entrada em vigor do Decreto nº 9.057/2017, em que o Ministério da Educação atualizou e reestruturou as bases legais para a EaD, em todo território nacional.

A partir dessa nova legislação, as Instituições de Ensino Superior (IES) podem ampliar a oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação a distância, sendo que as principais mudanças referem-se à criação de polos de apoio presencial pelas próprias instituições e o credenciamento institucional na modalidade sem a exigência do credenciamento prévio para a oferta presencial.

Todas essas mudanças tiveram como objetivo, além de ampliar a oferta e o acesso aos cursos superiores, garantir a qualidade do ensino. Os polos de EaD, por exemplo, passam a ser criados pelas Instituições de Ensino Superior, que deverão informá-los ao MEC, respeitados os limites quantitativos definidos pelo Ministério, fundamentados em avaliações institucionais baseadas na qualidade e infraestrutura, partindo de um quantitativo anual de 50 polos para classificação 3 podendo chegar a 250 na classificação 5.

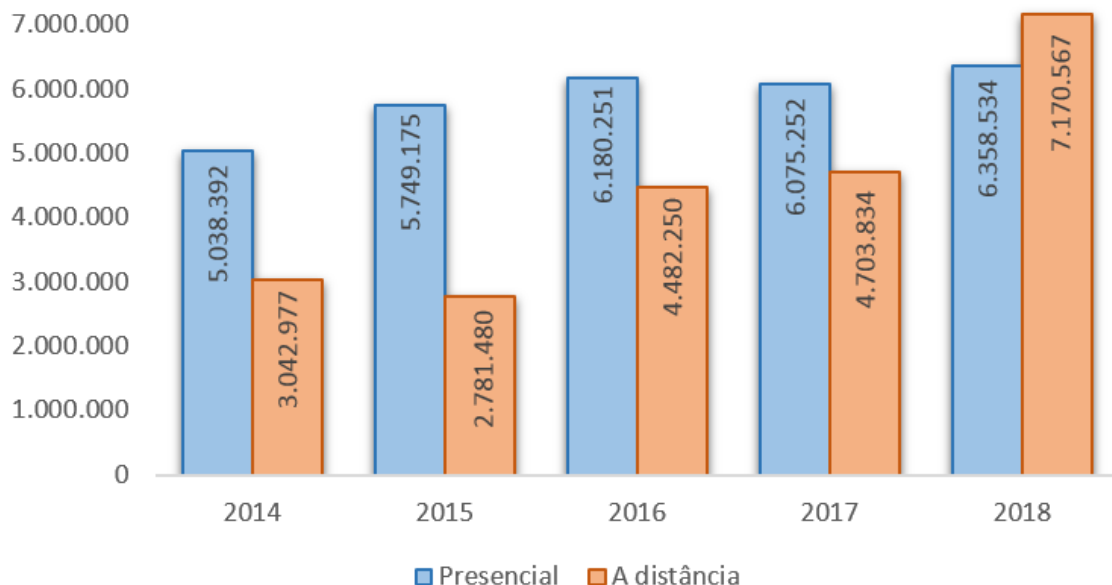
A partir da nova legislação, observa-se um incremento acelerado das ofertas e

matrículas em EaD no Brasil. De acordo com o Censo da Educação Superior do ano de 2018, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), há no país um total de 37.962 cursos de graduação e 45 cursos sequenciais. Desse total de cursos superiores, aproximadamente 10% é oferecido na modalidade a distância.

Os dados do Censo 2018 demonstram ainda que entre os anos de 2008 e 2018, o número de ingressos variou positivamente 10,6% nos cursos de graduação presencial e triplicou (196,6%) nos cursos a distância (BRASIL, 2018d). As matrículas de cursos de graduação nessa modalidade aumentaram 182,5%, enquanto que, na modalidade presencial, o crescimento foi apenas de 25,9% no mesmo período. Só assim se pode afirmar que há aproximadamente dois milhões de estudantes matriculados na modalidade EaD, o que representa 24,3% do total de matrículas em graduação do país.

O ano de 2018 marcou ainda o momento em que, pela primeira vez, a oferta de vagas em cursos a distância superou o número de oferta dos cursos presenciais. O gráfico, figura a seguir, apresenta os dados das ofertas nas duas modalidades, presencial e a distância, desde o ano de 2014.

Figura 2 – Modalidade presencial e a distância, 2014 a 2018



Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2018c).

### 1.1.6. Formação de Professores

A modalidade pode e deve contribuir para o enfrentamento do grave problema existente no país referente à formação de professores, que reflete diretamente na qualidade da educação ofertada para os estudantes brasileiros.

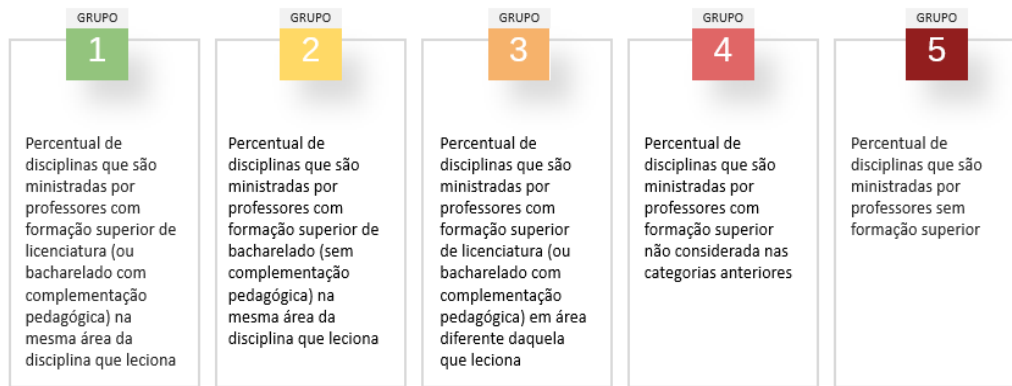
Criado em 2000, o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) é uma avaliação de modelo amostral, aplicada a cada três anos, em alunos de faixa etária de 15 anos de diversos países, com o objetivo de realizar estudos comparados no que se refere ao conhecimento mínimo essencial para sua vida social e econômica. O INEP é órgão responsável pela execução do PISA no Brasil.

Na edição de 2018 os dados revelam que 68,1% dos estudantes brasileiros avaliados não adquiriram o nível mínimo de conhecimento na área de Matemática, não sendo capazes de resolver questões simples e rotineiras. Em Ciências, o índice chega a 55%, e em Leitura, 50%. Os índices estão estagnados desde 2009. Apenas 0,2% dos estudantes brasileiros apresentaram os conhecimentos e habilidades de nível máximo.

O resultado recente do PISA mostrou que na comparação entre os países da América Latina, o Brasil empatou no último lugar com a Argentina no desempenho em Matemática. Em Ciências, o Brasil também ficou em último lugar ao lado da Argentina e do Peru. Já em Leitura, o Brasil ocupa o antepenúltimo lugar junto com a Colômbia, ficando à frente apenas de Argentina e Peru. O resultado do desempenho escolar passa pela qualidade da oferta da educação, mas também pela formação deficiente ou inadequada dos professores.

O Censo Escolar de 2018 registrou que o Brasil possui 2,2 milhões de docentes atuando na educação básica (educação infantil, séries iniciais e finais do ensino fundamental e ensino médio), sendo 62,9% no ensino fundamental (BRASIL, 2017b). Considera-se o Indicador de Adequação da Formação Docente (IAFD) como métrica estabelecida pelo INEP para indicar o percentual de disciplinas ofertadas por docentes conforme cinco tipos de formação, sendo o grupo 1 o dos docentes que possuem formação adequada (formados em curso de licenciatura na área da referida disciplina).

Figura 3 – Indicador de Adequação de Formação Docente – conceito



1) A relação dos cursos considerados adequados para cada disciplina encontra-se na nota técnica desse indicador, disponível na página do Inep (<http://portal.inep.gov.br/web/guest/indicadores-educacionais>).

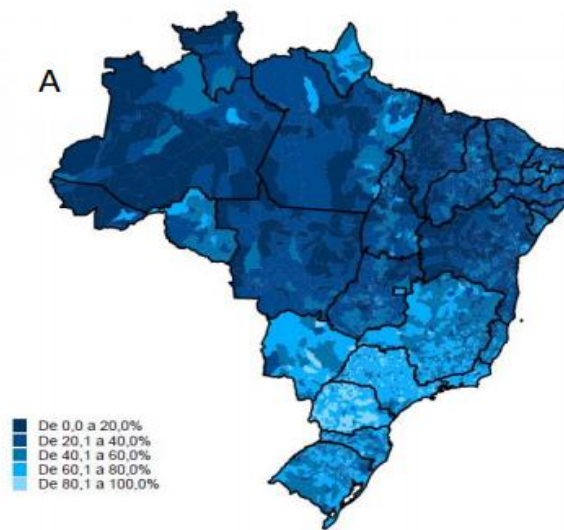
INEP

Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2017b).

Até 2016, os números/percentuais em nível nacional referentes ao grupo 1 em cada etapa da educação básica eram: 46,6% na educação infantil, 59% nas séries iniciais do ensino fundamental, 50,9% nas séries finais do ensino fundamental e 60,4% no ensino médio.

Os mesmos dados considerados em nível estadual revelam desigualdades regionais em todas as etapas da educação básica, sendo as séries finais do ensino fundamental as com menores percentuais de docentes no grupo 1. Os dados indicam que a grande maioria dos municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste apresentam um quadro em que menos de 30% dos professores têm formação adequada. O Maranhão é o estado com o menor percentual de docentes no grupo 1, e o Paraná possui o maior percentual, 75,5%. Estudos educacionais indicam que professores não formados nas áreas em que lecionam contribuem para o baixo desempenho escolar e, conseqüentemente, para o aumento do índice de distorção idade-série (atraso escolar).

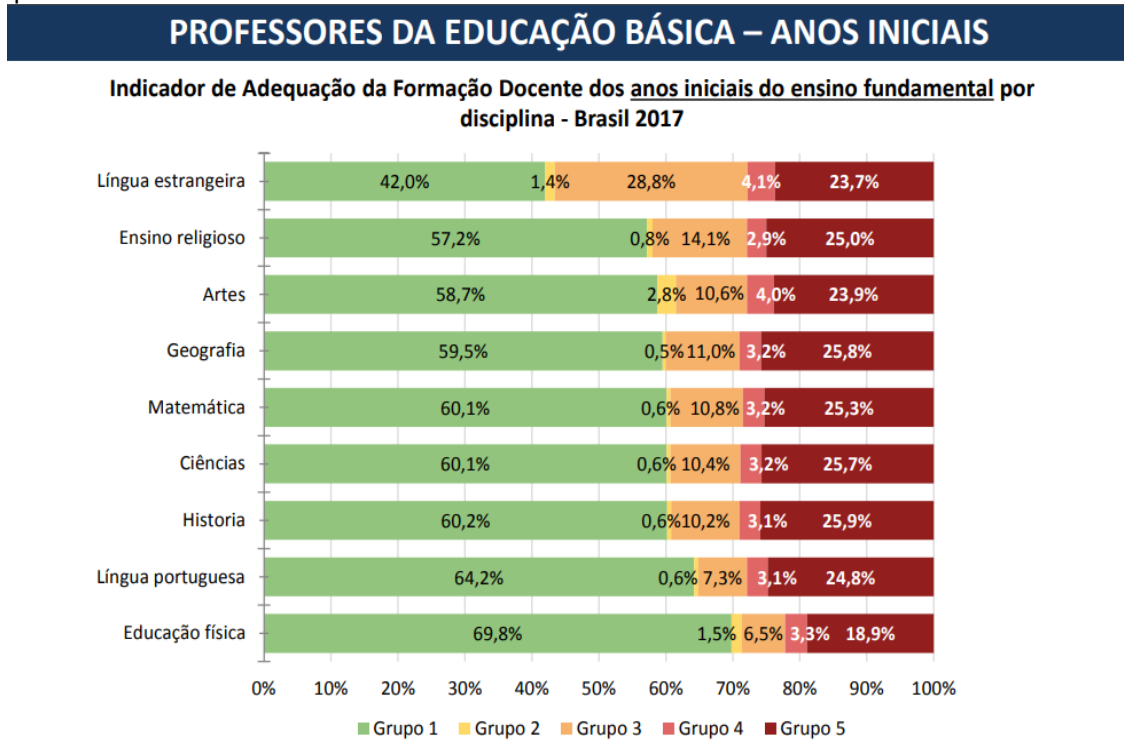
Figura 4 – Mapa: percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura na mesma área de atuação



Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2017b).

No que concerne aos dados da formação docente adequada por disciplina, o Censo 2017 registra que 62,5% das docências na disciplina de Língua Portuguesa são ministradas por docentes com formação na área. Já na disciplina de Matemática, o número de docências ministradas por professores com formação na área é ainda menor, 55,2%. Na disciplina de Ciências, 60% das docências são oferecidas por professores com formação específica na área.

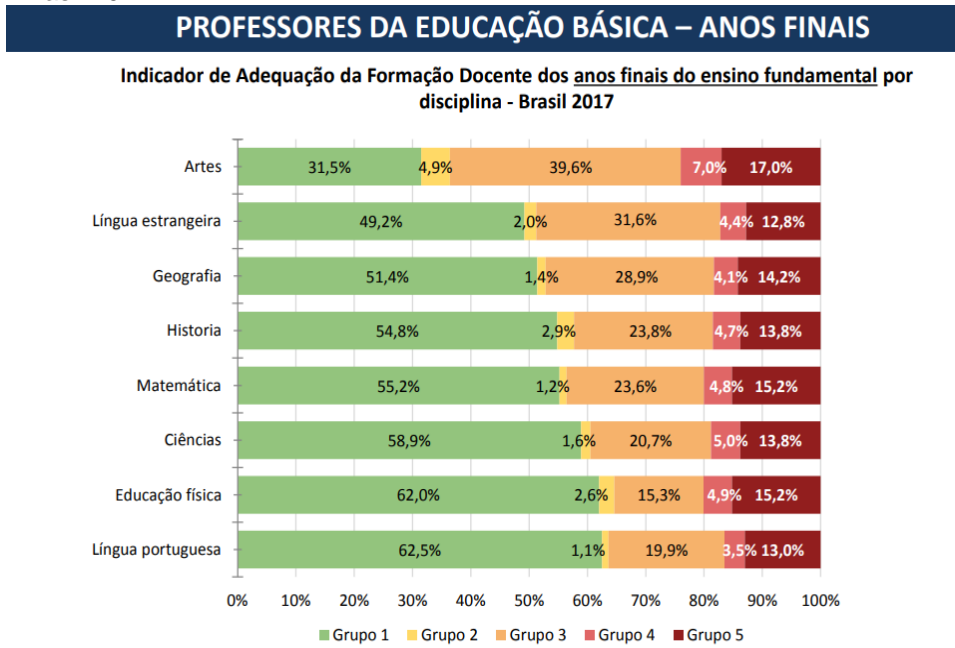
Figura 5 – Indicador de Adequação da Formação Docente dos anos iniciais do ensino fundamental por disciplina – Brasil 2017



Grupo 1 - Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona

Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2017b).

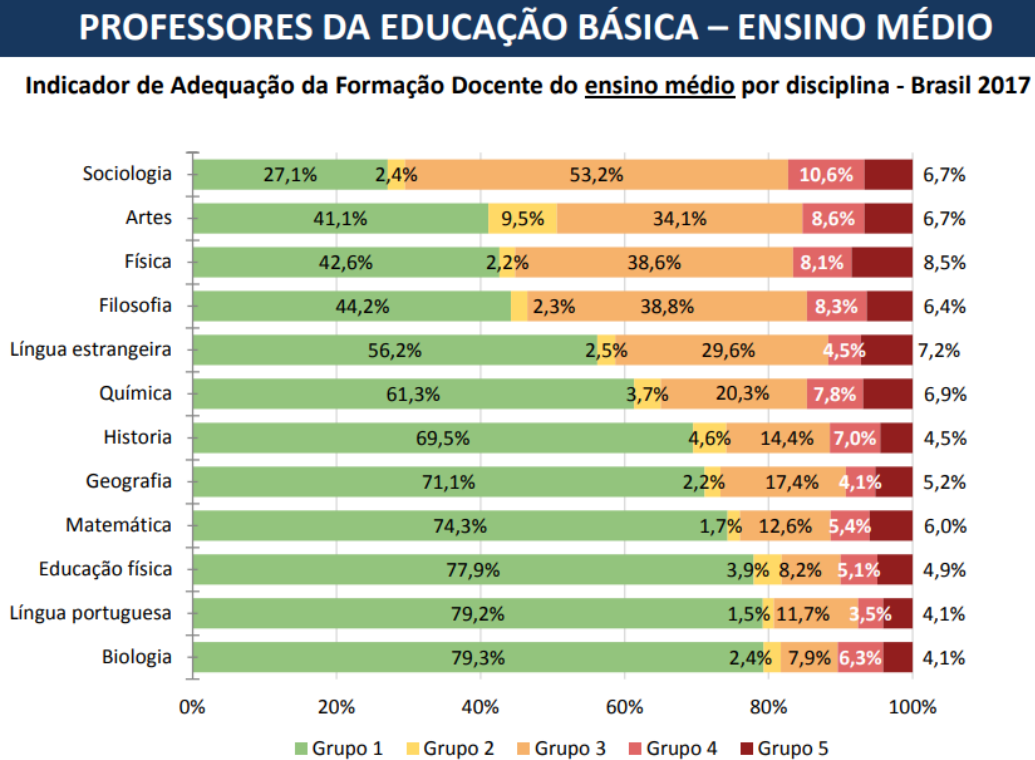
Figura 6 – Indicador de Adequação da Formação Docente dos anos finais do ensino fundamental por disciplina – Brasil 2017



Grupo 1 - Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona

Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2017b).

Figura 7 – Indicador de Adequação da Formação Docente do ensino médio por disciplina – Brasil 2017



Grupo 1 - Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação superior de licenciatura (ou bacharelado com complementação pedagógica) na mesma área da disciplina que leciona

Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2017b).

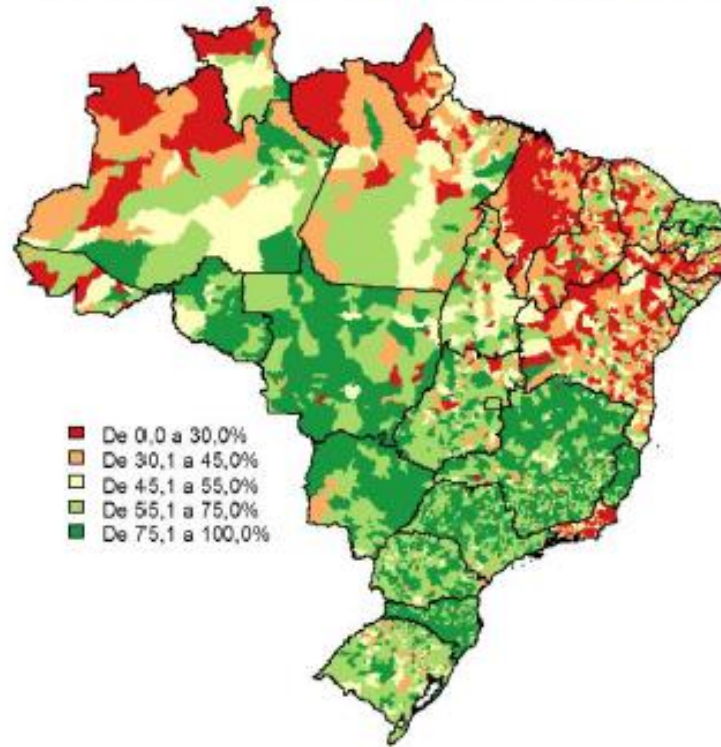
#### 1.1.6.1 Diagnóstico da formação adequada por etapas da educação básica

##### ➤ Séries iniciais do ensino fundamental:

As séries iniciais do ensino fundamental compõem a etapa com maiores percentuais de docentes com formação adequada (faixa verde da figura), com exceção da Região Nordeste e dos estados do Rio de Janeiro e do Amapá, que possuem ainda grande parte dos professores com percentuais abaixo de 30%.

Figura 8 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada nos anos iniciais por município

Mapa 15. Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada (grupo 1 do indicador<sup>11</sup>) nos anos iniciais por município - 2017



Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2017b).

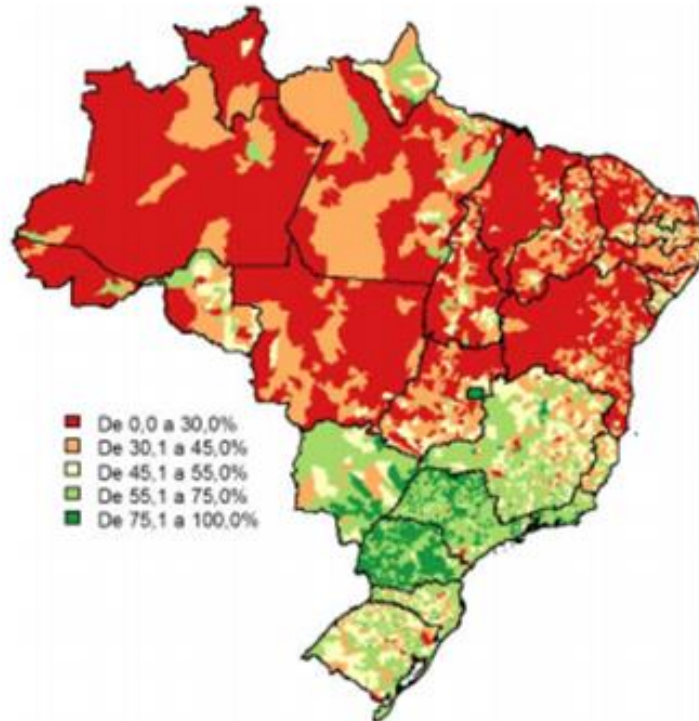
➤ Séries finais do ensino fundamental:

As séries finais do ensino fundamental compõem a etapa que se apresenta em situação mais crítica, comportando menores percentuais de professores com formação adequada e maior disparidade entre as regiões no que se refere à adequação da formação docente, concentrando os menores percentuais de municípios com os menores percentuais (faixa vermelha no mapa a seguir).



Figura 9 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada nos anos finais por município

Mapa 16. Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada (grupo 1 do indicador) nos anos finais por município – 2017



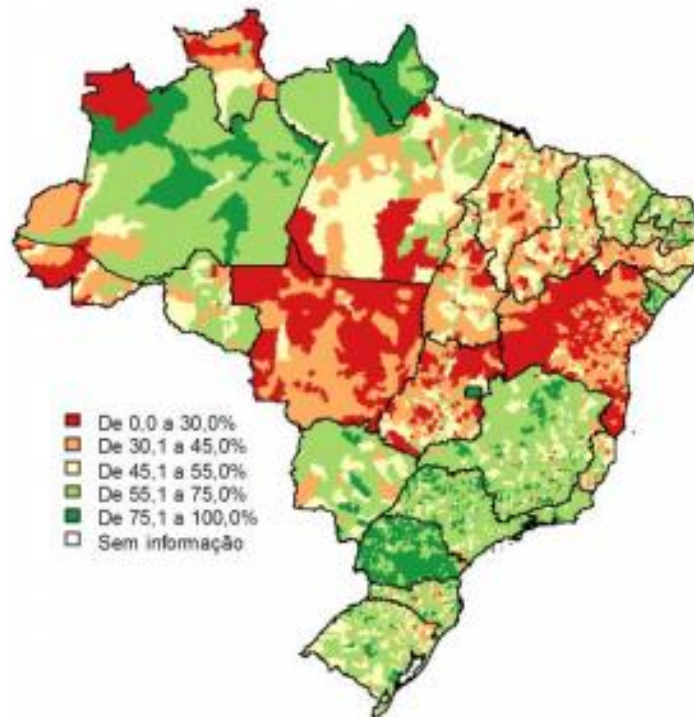
Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2017b).

#### ➤ Ensino médio

A etapa de ensino médio apresenta um panorama um pouco melhor, uma vez que aproximadamente 55% dos professores apresentam a formação adequada. Porém, esse percentual é menor nos estados do Acre, Tocantins, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco, partes interioranas de Roraima, Pará, Ceará, Piauí e Pernambuco.

Figura 10 – Percentual de disciplinas que são ministradas por professores

Mapa 17. Percentual de disciplinas que são ministradas por professores com formação adequada (grupo 1 do indicador) no ensino médio por município – 2017



Fonte: Censo – INEP (BRASIL, 2017b).

Os dados apurados pelo INEP falam por si. Como o país pode pretender melhorar seus indicadores educacionais se a mola mestra do processo de ensino-aprendizagem, que é o professor, em grande parte não possui a formação condizente com a área na qual atua? Isso parece impossível e décadas já foram perdidas. Portanto, é emergencial que se tenha políticas públicas que elevem a formação dos professores brasileiros, sendo o Sistema UAB decisivo nesse papel. Mas não basta oferecer vagas ou matrículas, é necessário apresentar desempenho que resulte na titulação.

Com intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema UAB e a formação de professores no país, este trabalho partiu da seguinte pergunta: “Há diferenças em termos de desempenho no que se refere à relação entre alunos ingressantes e formados entre a modalidade a distância - MD (cursos ofertados pela UAB) e a modalidade presencial - MP?”

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo do presente estudo foi analisar o desempenho do sistema de educação a distância (UAB) e do sistema de ensino presencial no que se refere à performance na relação matrículas versus formados, no período de 2009 a 2016, segundo os dados oficiais das Instituições Públicas de Ensino Superior – IPES participantes do Sistema UAB que oferecem cursos de licenciatura nas duas modalidades como parte da Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

### 1.2.2. Objetivos Específicos

Quanto aos seus objetivos específicos, relaciona-se:

- 1) Estudar o estado do conhecimento em termos de políticas públicas, educação a distância e presencial no contexto brasileiro.
- 2) Definir e coletar dados nas bases oficiais dos órgãos públicos responsáveis pelo monitoramento e gestão dos sistemas de educação a distância e presencial.
- 3) Analisar os índices de eficiência acadêmica e evasão presumida das IPES em seus respectivos cursos na BNCC, na modalidade a distância e presencial.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Este capítulo apresenta a análise crítico-reflexiva estruturada por meio da tríade: políticas públicas induzidas na área de educação e seus mecanismos de acompanhamento, controle e *accountability* em busca da eficiência e resultados; a contemporaneidade da educação superior e expansão da modalidade a distância e, por fim, a formação de professores para garantir uma educação de qualidade.

### 2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS INDUZIDAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO E SEUS MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E *ACCOUNTABILITY* EM BUSCA DA EFICIÊNCIA E RESULTADOS

O campo de estudo sobre políticas públicas hoje encontra-se fortalecido pela prospecção vertical de novos conhecimentos, tornando-se obrigatório em cursos básicos e avançados na estrutura acadêmica de formação superior. E, segundo Nunes (2017), o debate sobre políticas públicas se expandiu para os estratos sociais e, conseqüentemente, para suas formas de organização.

Nas bases em que se apresenta esta investigação, o conceito de política se aproxima da forma pela qual os agentes do Estado ou outros não vinculados diretamente lidam com os problemas e de que forma apresentam soluções. E conforme Rua (1998), a ênfase conceitual transcende ao campo das instituições políticas, como o sistema jurídico e as estruturas político-administrativas.

Conforme Lenuzza, Lira e Calabro (2018) (anexo B), Easton (1965a, 1965b, 1968, 1970), a partir de uma visão mais ampla sobre a natureza da política pública, evidencia que a mesma se estabelece a partir de um conjunto de decisões que envolvem interação entre os agentes de uma sociedade na sua elaboração, o ambiente no qual será implementada e, ainda, sob a perspectiva de resultado.

Ressalte-se sobremaneira, que um dos principais caminhos que demarcam o desenvolvimento de um país é sua política educacional. Esta deverá propor investimento na formação da população, buscando construir e fortalecer seu aparato intelectual que vai se erguer a partir de uma infraestrutura educacional consolidada e com linhas de financiamento constantes, em todos os níveis de ensino. Além disso, requer uma sistematização eficaz para o acompanhamento das políticas públicas setoriais.

Portanto, esse é um estudo vinculado à subárea do conhecimento de política educacional, em que algumas importantes categorias são referenciais para a análise: a Gestão Compartilhada, a Universidade, os processos de *Accountability*, indicadores de eficiência e resultados.

Sob tal condição, a Gestão Compartilhada é entendida como um modelo de cogestão, que se estabelece por meio de indução delegada. Visa promover o envolvimento do governo e da sociedade a partir de uma cooperação estabelecida entre os agentes públicos por uma divisão de responsabilidades, com critérios de disciplinamento, execução, acompanhamento e controle da política pública de formação de pessoal de nível superior.

A Universidade é analisada tomando-se como referência suas unidades ou setores específicos em que ocorre a gestão acadêmica e administrativa dos cursos de formação superior do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Considera-se sua função, que excede sua competência técnica, numa perspectiva de educação de valores, resgatando o compromisso com o humano, e Tubino (1997, p. 10) aponta como funções essenciais dessa instituição: “ensino, pesquisa, extensão e cultura” (LIRA, 2009).

Sobre a criação da universidade brasileira, dados históricos informam que a primeira oficialmente instituída foi a do Paraná, fundada no ano de 1912, mas sem uma legislação específica que pudesse ordenar a sua estrutura e forma de atuação. A primeira legislação governamental brasileira que elencou os requisitos necessários a uma universidade foi estabelecida pelos Decretos nº 19.850, nº 19.851 e nº 19.852, de 11 de abril de 1931.

A partir de então, uma nova mudança se estabeleceu no campo da educação superior, instituindo-se o sistema federativo de governo e descentralizando o ensino. “Ela reservou à União o direito de criar Instituições de Ensino Superior” (ROMANELLI, 2001, p. 41).

Sob tal condição, estabelecem-se a partir da Gestão Compartilhada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e as universidades, as bases da presente investigação, para analisar a política pública de educação a distância e propor uma ação de revisão das ações administrativas e acadêmicas, no sentido de que o sistema possa alcançar maior eficiência na relação discentes matriculados e formados.

Compreende-se que mediante o aprimoramento dos processos de *Accountability* por meio de uma ação gerencial integradora, a qualidade dos cursos poderá permitir o estabelecimento de uma cultura cívica de gestão entre a CAPES e as universidades que responderão pelo alcance dos índices de formação superior do Programa UAB. Na visão de O'Donnell (1998, p. 10), *accountability* assume dois conceitos importantes:

*Accountability* horizontal pode ser definida como sendo 'a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais. Este tipo de *accountability* para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais'. Em suma, seriam agências estatais funcionando rotineiramente com poderes de supervisão, punindo ações ou omissões do Estado, consideradas ilegais.

Portanto, a *accountability* torna-se o principal mecanismo pelo qual o cidadão comum pode exercer o seu controle externo sobre a administração pública. Já a responsabilidade da gestão pública, tal como compreende Mozzicafreddo (2002), abrange, de um lado, o funcionamento do sistema administrativo, e do outro, a obrigação de prestar contas.

Derivam também desse processo os atos e decisões, cumprimento de prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais que afetam a confiança do cidadão na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos, como valor de legitimação do funcionamento da administração. (LIRA, 2009).

A noção de *accountability* democrática manifesta-se a partir da necessidade atual no cenário político para evidenciar uma participação mais efetiva dos administradores na apresentação dos resultados de sua gestão pública à população, ou seja, "como um ato de prestação de contas de suas práticas à frente das políticas públicas de um governo" (LIRA, 2009, p. 4).

Atualmente, estratégias de articulação gerencial sob a forma de cooperação com maior comprometimento de gestão assumem funções estratégicas no desenvolvimento de políticas públicas. Entretanto, faz-se necessário esclarecer que os programas de formação superior oriundos de políticas públicas dependem da descentralização administrativa de ações, da permanência e da continuidade do fluxo de financiamento, além do mandato de quem governa.

Soares e Bava (1998) afirmam que a descentralização administrativa nem sempre é acompanhada por uma descentralização decisória ou por uma democratização do poder local. Portanto, é imperativo compreender que, no caso das políticas educacionais, a centralização do financiamento na esfera do Ministério da Educação concentra o poder decisório, ficando as ações administrativas da educação a cargo dos governos estaduais, municipais e instituições de ensino públicas e privadas.

Por isso, justifica-se a necessidade de inserir no estudo reflexões sistematizadas relativas à complexidade da gestão administrativa e acadêmica do Sistema UAB, no intuito de apresentar uma proposta revisional. Sabe-se que a partir da implantação da UAB, a estrutura administrativa das universidades foi remodelada a fim de incorporar os segmentos instituídos pelos cursos, passando a abrigar em suas estruturas departamentais outros setores burocráticos, com a finalidade de resguardar a gestão dos recursos transferidos pela CAPES.

## 2.2 CONTEMPORANEIDADE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E EXPANSÃO DA MODALIDADE A DISTÂNCIA

Apresentar a contemporaneidade da educação superior e a expansão da modalidade a distância na atualidade a partir de seus destaques históricos e contextuais é o objeto da narrativa que segue, com o viés de autores que se debruçaram sobre os temas que hoje são extremamente relevantes para sociedade do conhecimento.

A educação superior promove a alavancagem de desenvolvimento econômico, cultural, científico acumulados pela humanidade, conforme Delors (2001), o que converge com dados do relatório do Banco Mundial sobre pobreza e desenvolvimento econômico para a América Latina associados à visão de educação superior defendida por esse organismo e que, a exemplo de outros países como Coreia e Singapura, têm influenciado a formulação de políticas educativas na América Latina.

Na concepção do Banco, as universidades constituem a base do crescimento econômico, pois são consideradas instituições voltadas para a formação dos futuros dirigentes e, sobretudo, são responsáveis pela preparação das capacidades técnicas de alto nível exigidas pelas demandas da sociedade. Percebe-se, pois, a presença da temática referente à relação entre universidade e desenvolvimento econômico no discurso do Banco Mundial,

sendo trabalhada na perspectiva de que a instituição universitária necessita contribuir no processo de desenvolvimento econômico, realizando, principalmente, a investigação aplicada e serviços de assessoria e consultoria. (BORGES, 2010, p. 369).

Para Dias Sobrinho (2005), a partir das grandes mudanças apresentadas na sociedade atual, sobretudo em suas estruturas, é complexo pensar que o papel das universidades apresenta um caráter homogêneo. Pensando-se um pouco mais na relação entre universidade e sociedade, pode-se ainda afirmar que “a universidade está presente em todas as contradições que possui uma sociedade e, dessa forma, os problemas da universidade são os problemas também da própria sociedade” (CAVALCANTI JÚNIOR; FERRAZ, 2013, p. 150).

Em seu estudo da visão do Banco Mundial sobre as políticas educativas na América Latina, Borges elenca que essa instituição propõe “algumas recomendações para a reforma da educação superior: diferenciação, diversificação, redução do gasto público por aluno, eficiência, qualidade e equidade” (BORGES, 2010, p. 370).

Considerando a definição de padrões de qualidade para a educação superior, Morosini *et al.* (2016) afirmam que, embora a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96) determine que a educação deva garantir o padrão de qualidade, há indefinição dessa norma quanto ao que seria tal ‘padrão de qualidade’, caracterizado apenas por seus compromissos.

Portanto, é importante considerar que os parâmetros de avaliação da qualidade devem evidentemente estabelecer uma relação direta com a proposta de finalidades dos cursos de graduação, sob pena de esfacelamento das diretrizes para além de uma ideia de flexibilização, que devem ser convergentes com os preceitos constitucionais. (DINIZ; GOERGEN, 2019, p. 576).

Conforme a compreensão de Diniz e Goergen (2019), a educação de boa qualidade é um processo que deve conjugar os vários setores envolvidos, devendo ser fiscalizado pelo Poder Público a partir de critérios que viabilizem a diminuição das desigualdades socioeconômicas e o fortalecimento multicultural.

Ou seja, o nível de educação da população é diretamente proporcional ao desenvolvimento de um país; portanto, é necessário que se oriente a educação de forma consistente e estruturada, e se assegure o fortalecimento cultural e o ciclo virtuoso, e que diminuam diferenças socioeconômicas e ofereçam condições dignas de trabalho e renda. Por outro lado, não parece coerente aferir a qualidade do ensino superior de modo estanque, sem considerar a realidade do sistema educacional como um todo. Caso contrário, corre-se o risco de apontar padrões de educação superior de excelência



numa sociedade em que os níveis básicos de educação apresentam resultados modestos. (DINIZ; GOERGEN, 2019, p. 589).

Para melhor entendimento deste trabalho, convém fazer um breve recorte histórico mundial em relação à educação a distância, antes de se passar para seu surgimento no Brasil. Os primeiros indícios da educação a distância, remontam para o final do século XIX, quando instituições particulares nos Estados Unidos e na Europa ofereciam cursos por correspondência, voltados principalmente para capacitação de ofícios existentes.

Litwin (2001) descreve a linha de tempo em que se estabeleceram as bases da educação a distância, referindo que em 1892, a Universidade de Chicago instituiu um curso por correspondência, incorporando os estudos da modalidade na universidade. Em 1930, identificaram-se 39 universidades estadunidenses que já ofereciam cursos a distância.

É provável que essa origem da educação a distância tenha fixado uma apreciação negativa de muitas de suas propostas. Além disso, o fato de ter-se transformado em uma segunda oportunidade de estudo para pessoas que fracassaram em uma instância educativa no período juvenil não evitou essa depreciação, mas imprimiu-lhe um novo selo. (LITWIN, 2001, p. 15).

Ainda segundo o autor, esse caráter negativo da EaD passa a se transformar a partir da década de 60, com a criação de universidades a distância que competiam com as universidades presenciais. “A Universidade de Wisconsin, criada para estudos a distância, marcou um ponto importante no desenvolvimento dessa modalidade na educação norte-americana” (LITWIN, 2001, p. 15).

Já na Europa podem ser destacadas: a Universidade Aberta *Open University* da Grã-Bretanha, que, para Litwin (2001), transformou o modelo de ensino a distância, a *Fern Universität*, na Alemanha, e a Universidade Nacional de Educação a Distância na Espanha. Todas elas geraram um número expressivo de estudantes em todo o mundo, tanto a nível técnico quanto em graduação e em pós-graduação.

Lentamente, em diferentes partes do mundo, foram criados estabelecimentos de ensino com a modalidade a distância que tentaram contestar o modelo desenvolvido, mas também foram geradas propostas diferentes nos próprios estabelecimentos tradicionais de ensino, os quais incorporam a modalidade como uma alternativa de estudos. (LITWIN, 2001, p. 16).

Bons exemplos na América Latina são a Universidade Autônoma do México, o Sistema de Educação a Distância da Universidade de Brasília, o Sistema de Educação a Distância da Universidade de Honduras, o Pedagógico Nacional do mesmo país e os Programas de Educação a Distância da Universidade de Buenos Aires.

No Brasil, a EaD inicia em 1904, com a oferta de cursos por correspondência pelas instituições internacionais. Já nos anos de 1940, o Instituto Universal Brasileiro, por meio de anúncios em jornais, ofereceu vários cursos por correspondência.

Os avanços das tecnologias da informação, das tecnologias móveis e a necessidade de acesso dos brasileiros ao ensino técnico e superior, trazem, ainda hoje, profundas mudanças para a EaD no Brasil. Moran (2009, p. 64) alerta: “num país com tantas necessidades e diversidade, é importante poder ter projetos consistentes com propostas diferentes, que sejam bem acompanhados e avaliados”.

A Educação a Distância (EaD) no Brasil, enquanto política pública, é um fenômeno do século XXI. Com essa afirmação, inicia-se a abordagem do estudo das transformações no ensino superior brasileiro, que passa pela expansão da modalidade a distância nas universidades e que vem ocupando destaque no topo da pirâmide educacional e ganhando cada vez mais adeptos a seguir por essa modalidade de ensino.

O artigo 80 da LDB/1996 determina que o poder público incentive iniciativas de educação a distância em todas as modalidades e níveis, incluindo a educação continuada, dando-lhe as prerrogativas de abertura e regimes especiais (BRASIL, 1996).

A LDB assegura ao poder público (dos vários sistemas) as atribuições de credenciar instituições, autorizar e avaliar o desempenho dos programas e criar normas para as avaliações e o registro dos diplomas. A educação a distância recebeu, ainda, favorecimentos no que se refere a serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens. (GIOLO, 2018).

Por fim, a educação a distância no Brasil ganha um novo conceito abrangente a partir do Decreto nº 9.057, de 25 maior de 2017, que traz no seu artigo primeiro o seguinte texto:

[...] considera-se educação a distância a modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com pessoal qualificado, com políticas de acesso, com acompanhamento e avaliação compatíveis, entre outros, e desenvolva atividades educativas por

estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos. (BRASIL, 2017a).

Neste artigo da Lei percebe-se o uso de termos importantes para a EaD, tais como tecnologia de informação e comunicação e a noção de múltiplos espaços e tempos. Assim, princípios como ênfase na autoaprendizagem, na interatividade e na utilização de múltiplas linguagens são essências nesta modalidade de ensino.

Outro aspecto importante da EaD é o redimensionamento do espaço temporal no processo de ensino-aprendizagem e não exatamente o espaço geográfico. Isso dá para a modalidade um caráter mais democrático, pois possibilita que um grande número de pessoas, em locais, mais longínquos possa ter acesso à educação. Com relação ao tempo, é possível atingir as pessoas que não têm condições de frequentar os bancos escolares em horários rígidos, ou seja, na EaD o aluno possui autonomia para definir os horários de seus estudos.

Neste sentido, Litwin (2001) corrobora o entendimento de que a educação a distância é um processo de aprendizagem, exercido sem a frequência regular ao ambiente físico formal acadêmico, em qualquer instituição educacional, e afirma:

[...] consiste na mediatização das relações entre docentes e os alunos. Isso significa, de modo essencial, substituir a proposta de assistência regular à aula por uma nova proposta, na qual os docentes ensinam e os alunos aprendem mediante situações não convencionais, ou seja, em espaços e tempos que não compartilham. (LITWIN, 2001, p. 15).

Severo Santos (2006, p. 4) identifica uma série de vantagens da modalidade apontando:

- a) Massificação espacial e temporal;
- b) Custo reduzido por estudante;
- c) População escolar mais diversificada;
- d) Individualização da aprendizagem;
- e) Quantidade sem diminuição da qualidade;
- f) Autonomia no estudo.

Observando as vantagens listadas acima, pode-se perceber novamente que a questão do caráter democrático da educação a distância é uma das principais vantagens da modalidade. Ela incentiva e favorece a educação permanente, permitindo a atualização e o aperfeiçoamento profissional. “Por fim, permite que o aluno seja realmente ativo, responsável pela sua aprendizagem e, principalmente, aprenda a aprender” (SEVERO SANTOS, 2006, p. 4).

Nos relatórios estatísticos do Censo da Educação Superior do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), os primeiros dados da educação a distância apareceram no ano 2000 e se referiam exclusivamente a instituições públicas. Os dados da iniciativa privada começaram a aparecer apenas em 2002.

Giolo (2018) menciona que o mercado educacional criado, em poucos anos, de educação a distância no Brasil, teve um crescimento acentuado, e nos dias atuais, o número de matrículas na EaD está prestes a superar os números na modalidade presencial. A concentração das matrículas nos cursos de licenciatura, tecnológicos, administração e serviço social mostram a intenção que sempre regeu a expansão da EaD: atingir as classes populares (GIOLO, 2018, p. 87).

Os números são tão expressivos que, por intermédio da Portaria CAPES nº 90/18, a agência, pela primeira vez na história, regulamentou os mestrados e doutorados a distância, sendo que já na primeira janela de proposição de cursos novos após a portaria, foram submetidas dezessete propostas de cursos novos (APCNs) (BRASIL, 2019b).

Nonato (2019, s/p.) corrobora as principais vantagens elencadas por Severo Santos (2006) quando afirma que “a possibilidade de ter horários flexíveis, interatividade e as mensalidades competitivas motiva cada vez mais alunos a optar pelo modelo de educação a distância”. Fenômenos como a popularização da internet e dos aparelhos *smartphones* influenciaram em muito a consolidação do EaD como alternativa de evolução para os estudantes. O advento dos *smartphones* hoje permite cada vez mais aos agentes da aprendizagem uma comunicação em tempo real, possibilitando que a EaD e a educação em geral atingissem novo patamar de qualidade e eficiência.

A cada momento as inovações vão servindo à educação em geral e ainda mais são muito úteis na EaD, em que o tratamento se dá pelo ensino mediado por tecnologias, o que possibilita que as instituições busquem se adaptar à nova realidade, investindo na interatividade, aproximando os atores do processo de ensino-aprendizagem, em especial professor/aluno e aluno/aluno, não restando mais barreiras, como se presencial fosse a atividade propedêutica.

## 2.3 FORMAÇÃO DE PROFESSORES PARA GARANTIR UMA EDUCAÇÃO DE QUALIDADE

As pesquisas sobre formação de professores oportunizaram leituras e reflexão sobre projetos educativos. Conforme Rangel (2013, p. 67), mencionando Fosatti e Sarmiento,

Entende-se, portanto, que a formação dos educadores em seus espaços institucionais promove oportunidades de aproximação de ideais, em favor de práticas, suas reflexões, seus avanços, assim como promove a articulação entre objetivos pessoais e institucionais em favor de um projeto educativo.

De acordo com Gatti *et al.* (2019, p. 16), os aspectos históricos da formação de professores devem ser considerados, posto que representam a cultura educacional do país, o que permite compreender de forma mais ampla a trajetória das perspectivas formativas dos profissionais da educação e suas relações com as condições atuais das propostas e dinâmicas formativas. Por esta mesma razão, os autores acentuam a necessidade de tratar os

[...]aspectos dessa contemporaneidade em que a educação se insere, e nestas condições, compreender questões sobre a formação e o trabalho docente, o que permite compreender o modo como tradição e mudança se interseccionam, se entrecruzam, ou se contrapõem, diferenciando os fatos que indicam persistência de padrões tradicionais dos que apontam para alterações em situações dadas.

Conforme considera Aquino (2004), o educador precisa repensar seu ofício educacional, indagar e contextualizar a realidade. Nesse sentido, pondera que o professor que se propõe a trabalhar com adultos deve refletir criticamente sobre sua prática e reorganizar suas ações a partir dos desafios contemporâneos, tal como o de propiciar aos educandos o desenvolvimento humano, cultural, científico e tecnológico, de modo que adquiram condições para enfrentar as exigências do mundo contemporâneo.

A formação continuada precisa fazer parte do cotidiano educacional. Ela contribui na perspectiva de descobrir outras possibilidades de trabalhar com os educandos. Assim pontua Aquino (2004, p. 67):

[...] Primeiramente, a formação continuada de professores deve ser feita numa estreita relação com a prática cotidiana, com acompanhamento sistemático ao professor para que se possa garantir algum retorno dessa ação ao trabalho efetivo em sala de aula. Após, deve-se ter claro que o fazer na prática educativa tem de reconhecer, necessariamente, que as condições

de vida são geradoras de saberes e que a intervenção pedagógica é essencial.

O educador, no convívio educacional com os educandos, precisa buscar meios para contemplar as demandas dos discentes. De acordo com Pinto (2010, p. 113),

Compete ao professor, além de incrementar seus conhecimentos e atualizá-los, esforçar-se por praticar os métodos mais adequados em seu ensino, proceder a uma análise de sua própria realidade pessoal como educador, examinar com autoconsciência crítica sua conduta e seu desempenho, com a intenção de ver se está cumprindo aquilo que sua consciência crítica da realidade nacional lhe assinala como sua correta atividade.

O discente enquanto pesquisador necessita apreender nas particularidades das histórias dos diferentes contextos coletivos no espaço educacional. Conforme Bourdieu (2005, p. 15),

O pesquisador, ao mesmo tempo mais modesto e mais ambicioso do que o curioso pelos exotismos, objetiva apreender estruturas e mecanismos que ainda que por razões diferentes, escapam tanto ao olhar nativo quanto ao olhar estrangeiro, tais como os princípios de construção do espaço social ou os mecanismos de reprodução desse espaço e que ele acha que pode representar em um modelo que tem a pretensão de vaidade universal. Ele pode, assim, indicar as diferenças reais que separam tanto as estruturas quanto as disposições (os *habitus*) e cujo princípio é preciso procurar não na singularidade das naturezas – ou das ‘almas’ – mas nas particularidades de histórias coletivas diferentes.

A docência traz possibilidades para a autonomia, através do pensar e criar conhecimento, pesquisa e novos saberes. Nesse sentido, Morin (2008, p. 96-97) pontua:

A noção de autonomia humana é complexa, uma vez que depende de condições culturais e sociais. Para sermos nós próprios, nos é preciso aprender uma linguagem, uma cultura, um saber e é preciso que esta cultura seja bastante variada para que possamos fazer a escolha no stock das ideias existentes e refletir de maneira autônoma. Portanto esta autonomia alimenta-se de dependência; dependemos de uma educação, de uma linguagem, de uma cultura, de uma sociedade, dependemos, bem entendido, de um cérebro, ele próprio produto de um programa genético e dependemos também dos nossos genes.

No exercício da docência há a constante convocação para a tomada de posições, considerando que não somos neutros, que somos seres político e agentes da sociedade, onde constantemente analisamos e construímos nossas escolhas. Zabalza (2004, p. 115) afirma:

A ação direta sobre a formação contém elementos vinculados à relação interpessoal que nós, professores, mantemos com os alunos e ao tipo de informações que trocamos. Estes são os processos de influência que exercemos sobre atitudes, valores, visão do mundo e de profissão dos nossos alunos. Essa influência realmente acontece? Somos formadores ou apenas professores qualificados? Constituímos esse ponto de referência para o qual nossos alunos olham e com o qual aprender a pensar, a viver, a examinar os temas profissionais e os problemas da atualidade?

Na reflexão-ação geram-se espaços para a resolução dos problemas da atualidade e aperfeiçoar a atividade profissional. De acordo com Contreras (2002, p. 107),

Essa ideia da reflexão na ação, habitual na vida cotidiana, adota determinadas características próprias na prática profissional. Uma delas é que supõe um elemento de repetição. Um profissional é um especialista que enfrenta repetidamente determinados tipos de situação ou casos que constituem o âmbito de sua especialidade. As situações com as quais se defronta são consideradas em função de sua semelhança com os casos anteriores. Como produto da repetição dos casos, desenvolve um repertório de expectativas, imagens e técnicas que lhe servem de base para suas decisões. Aprende o que buscar e como responder ao que encontra. Essa experiência é a que alimenta seu conhecimento na prática.

As experiências no âmbito da reflexão-ação dos discentes auxiliam nas escolhas do que e como trabalhar no contexto educacional. Nesse sentido, Contreras (2002, p. 119) continua pontuando:

A experimentação dos professores sobre sua própria prática se transforma na experimentação sobre o currículo que praticam, na pesquisa sobre a reprodução concreta em sua aula de uma seleção de conteúdos, determinados materiais e critérios para ensinar. Sua análise é efetuada em relação ao que o currículo pretendia colocar em jogo como elementos valiosos para o ensino, de modo que o docente possa submeter ao escrutínio tanto a forma com que realizou o currículo na prática como o valor do que este prometia dadas as condições de ensino.

O investimento dos docentes nas capacidades de construção de conhecimento contribui para o desenvolvimento do desejo do saber transformado em novas aprendizagens. De acordo com Fernández (2001, p. 52),

Essas mudanças deveriam ocorrer em duas direções. Frente a si mesmos: para recuperar o próprio prazer de aprender e, partindo disso, modificara modalidade de ensino. Frente a seus alunos: para investi-los do caráter de sujeitos pensantes, capazes de aprender. O fato de que a partir das mudanças nos professores os alunos conseguiram aprender indicava, de alguma maneira, que a dificuldade prévia respondia principalmente à situação educativa.

O educando, através dos desafios ao testar seus conhecimentos, tem a possibilidade de gerar novas aprendizagens a partir de experiências contribuindo para as futuras. Quanto a isso, Valente (2007, p. 284) afirma:

Conduzir ao fechamento da aprendizagem significa proporcionar condições que permitam ao aluno relacionar experiências anteriores com as atuais bem como as atuais com as futuras. O aluno deve ser capaz de reorganizar essas experiências e expressar a aprendizagem, principalmente, aplicando o aprendido em situações novas.

O educador consciente do seu ofício na educação procura se atualizar, procura novos caminhos para o processo de ensino-aprendizagem. Conforme D'Ambrosio (1998, p. 49),

A informação que passa por eles talvez deixe de ser o mais importante, pois vem carregada de obsolescência e preconceitos inevitáveis, embutidos na formação do professor e na sua própria ação. O conceito de reciclagem e atualização, como uma medida destinada a aliviar essa obsolescência, é absolutamente insuficiente e não atinge esse objetivo. Faz-se necessário outro professor, formado de outra maneira e com a capacidade de renovar seus conhecimentos como parte integrante de sua preparação profissional. Além disso, um professor conscientizado de que seu papel tem sua ação mais ampliada é certamente mais empolgante do que um mero transmissor de informações na função de professor.

As demandas dos discentes precedem à escrita, e o docente precisa saber qual o sentido da aprendizagem lecto-escrita para cada educando. Nessa linha, Cagliari (2009, p. 87) considera: “Antes de ensinar a escrever, é preciso saber o que os alunos esperam da escrita, qual julgam ser sua utilidade e, a partir daí, programar as atividades adequadamente”.

A interferência do docente auxilia a dar sentido ao conhecimento que é atemporal, inacabado, sempre sujeito a novas transformações que ultrapassam o momento da pesquisa. A relação educador-educando atravessada por discursos promove a repressão ou a motivação como participação do processo ensino-aprendizagem. O educador realiza o que acredita, baseado em experiências do que alcançou na reflexão-ação. Rogers (1974, p. 104) afirma:

Ao discutir-se este problema na educação adulta e na formação profissional diz-se muitas vezes que o “membro silencioso”, “o falador” ou “o sabe tudo” podem de qualquer modo ser esmagados ou incitados com algumas palavras hábeis do professor. Normalmente o conselho dado aos professores ou dirigente de grupo implica que mantenham o seu papel de supremacia generosa e elogiosa, que façam alguns apelos aos melhores, ou que usem



de um pouco de rudeza bem calculada onde for necessário. Esta ideia falha quase sempre na sua aplicação.

Os educadores e educandos precisam de espaços que sejam respeitados para que transitem a autoria e a aprendizagem pelas vias da ação pedagógica. Para Freire (1996, p. 66),

O professor tem o dever de dar suas aulas, de realizar sua tarefa docente. Para isso, precisam higiênicas, espaciais, estéticas, sem as quais se move menos eficazmente no espaço pedagógico. Às vezes, as condições são de tal maneira perversa que nem se move. O desrespeito a este espaço é uma ofensa aos educandos, aos educadores e à prática pedagógica.

A reflexão-ação da docência permite analisar o contexto educacional e propiciar mudanças adequadas de acordo com a realidade dos educandos. Na perspectiva da formação continuada, Freire (1996, p. 39) enfatiza:

Por isso é que, na formação permanente dos professores, o momento fundamental é o da reflexão crítica sobre a prática. É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática. O próprio discurso teórico, necessário a reflexão crítica, tem de ser de tal modo concreto que quase se confunda com a prática. O seu distanciamento epistemológico da prática enquanto objeto de sua análise, deve dela aproximá-lo ao máximo.

A docência contribui para a formação dos educandos por meio da autonomia, das experiências vividas e da transformação do conhecimento ressignificando os saberes. De acordo com Adams (2010, p. 188),

Cabe aos educadores contribuir para ajudar os sujeitos envolvidos a reconhecerem na prática de autogestão um lugar de formação dos trabalhadores, com autonomia, compreensão política democrática e emancipadora a ser praticada em todos os espaços de vida. Educadores e pesquisadores têm um papel imprescindível e podem ser parceiros na construção e consolidação de uma cultura do trabalho, partindo da atividade cotidiana dos empreendimentos, na interação com a causa maior: a construção de outro mundo possível, de qualidade de vida para todas e todos...

A educação da reflexão sobre o contexto da realidade do educando gera novos caminhos de transformação pedagógica, como assinala Moll (2006, p. 154):

Gestar o cotidiano pedagógico a partir de uma reflexão sistemática, baseada no enfoque de que o conhecimento é resultado da interação que se estabelece entre quem aprende e o que está sendo aprendido, caracteriza as práticas investigadas, diferenciando-as radicalmente das práticas tradicionais onde, a priori, tudo já está estabelecido. Pensar o cotidiano, através da

conjugação do referencial teórico com a compreensão das situações concretas de ensino e de aprendizagem, re-dimensionando a ação docente.

A formação de professores que valoriza as narrativas e experiências dos docentes solidifica a prática educacional. Perrenoud (2004, p. 52) acentua:

É necessária uma formação específica. É evidente que não se podem formar os professores para atuar em ciclos no papel. Ninguém aprende a nadar em um livro. Certos problemas surgirão a partir da experiência e demandarão, então, a construção das competências correspondentes. É importante, no entanto, que cada um, antes de se comprometer, possa construir uma representação clara do tipo de ciclos a implantar, dos obstáculos prováveis, dos modos mais promissores de organização do trabalho. A seguir, é preciso: \* a formação contínua esteja à escuta dos professores e desenvolva novas ofertas assim que as necessidades apareçam; \* que a estrutura de enquadramento apoie os professores em inovação de todas as maneiras imagináveis; \* que um dispositivo específico de acompanhamento seja implantado durante vários anos.

Para Perrenoud *et al.* (2002), a reorganização escolar, com vistas a uma individualização dos percursos de formação, exige mais que adesão ideológica, seguida de atuação. Fazem-se necessárias novas competências e outra relação com a profissão, o que leva a desafio para além do trivial no âmbito da formação e da profissionalização dos professores.

Nessa mesma direção, Perrenoud *et al.* (2002) apontam duas posturas fundamentais que devem ser desenvolvidas junto aos docentes: a prática reflexiva e a implicação crítica. A prática reflexiva faz-se fundamental no que tange à capacidade de inovar, negociar e regular a prática docente, para a construção de novos saberes. A implicação crítica, por seu turno, contribui para o engajamento consciente no debate político e sócio-histórico, o qual se torna imprescindível para uma atuação consciente e efetiva.

De acordo com Tardif (2014), é necessário abrir um espaço maior para uma lógica de formação profissional que reconheça os alunos como sujeitos do conhecimento e não simplesmente como aqueles a quem se limita fornecer conhecimentos disciplinares e informações procedimentais, sem realizar um trabalho profundo relativo às crenças e expectativas cognitivas, sociais e afetivas por meio das quais os futuros professores recebem e processam esses conhecimentos e informações.

Santos tem se dedicado às reflexões sobre a transição paradigmática. Ele considera que as sociedades são intervalares; situam-se no trânsito entre o paradigma

da modernidade ou da racionalidade técnica, cuja falência é cada vez mais visível, e um paradigma emergente ainda difícil de identificar “entre as ruínas que se escondem atrás das fachadas, podem pressentir-se os sinais, por enquanto vagos, da emergência de um novo paradigma” (SANTOS, 2000, p. 16).

Oliveira (2003, p. 29, 31) considera este novo paradigma emergente como uma grande teia de relações e conexões, onde tudo está relacionado em rede. A autora afirma ainda que essa rede permite a construção de diversos caminhos alternativos, ao invés de um único trilho, ditado pelas imposições de um currículo formal.

Corroborando este ponto de vista, Tardif (2014, p. 196) discorre sobre a complexidade da atividade docente, afirmando tratar-se de uma atividade estruturada e orientada para objetivos a partir dos quais o docente compreende, planeja e executa sua própria tarefa, utilizando e coordenando meios adequados para realizá-la. “Em suma, ensinar é agir em função de objetivos no contexto de um trabalho relativamente planejado no seio de uma organização escolar burocrática”.

É importante considerar no campo da formação inicial de professores em licenciaturas, que alguns estudos já realizados até meados da década de 1990, demonstravam que não havia conexão dos componentes curriculares acadêmicos com a vivência na escola (GATTI; NUNES, 2009; LIBÂNEO, 2010). Neste sentido, a relação teoria e prática se tornava dispersa no processo de formação.

Zeichner (2010) discorre sobre a temática e analisa algumas experiências em universidades estadunidenses que criaram em suas estruturas curriculares espaços híbridos de formação integrando o conhecimento acadêmico e o profissional.

Ressalte-se ainda, sobre a importância da profissionalização nas licenciaturas, que o reconhecimento social e a autonomia do docente lhe permitem ocupar espaço no desenvolvimento do país. Tais fatores qualificativos da profissão docente são tratados e reforçados nos estudos de Nóvoa (1993), Contreras (2002), Tardif e Lessard (2004) e Tenti Fanfani (2007).

No campo da política pública visando a intensificar a formação inicial nas licenciaturas ou mesmo a formação continuada, por meio da EaD, ocorrem esforços na estrutura federal e estadual, de forma que, no âmbito da UAB (BRASIL, 2005), foi implementado o programa de melhoria das licenciaturas (Pró-Licenciatura) voltado exclusivamente para a formação inicial a distância.

Com o encerramento do Pró-Licenciatura, o que se deu definitivamente em meados de 2012, os editais do Sistema UAB passaram a contemplar vagas ao nível

de 50%, para a formação de professores no Edital nº 75/14 que iniciou atividades em 2016. Mais recentemente, de 75%, no Edital nº 05/18, ainda em andamento, preservando as vagas direcionadas à formação dos professores e não permitindo a paralisação da política de formação.

A discussão entre os autores e pesquisadores abordados neste capítulo, com o intuito de estabelecer um direcionamento acadêmico, bem como da ação governamental, com a finalidade de melhorar a condição da formação docente, ainda requer um envolvimento mais amplo de toda a sociedade.

Diante do exposto, foi possível demonstrar que a educação a distância é uma modalidade de ensino que passa a ganhar espaço no contexto da educação geral e em todas as áreas do conhecimento, principalmente em seus processos educativos de formação básica ou continuada de professores, por meio do uso intensivo da tecnologia, que propõe inovação constante aos currículos de formação.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A atividade produtiva no campo da ciência requer discussões amplas em torno, principalmente, daquilo que se entende por permissões para acesso ao conhecimento em sua criação, atualização, inovação ou mesmo transferência para a sociedade. Portanto, depreende-se amplo debate sobre as relações estabelecidas entre pesquisadores, docentes, gestores e outros profissionais, na busca incessante por respostas que possam ajudar na convalidação ou não de determinadas hipóteses que, por origem, devam respeitar os anseios de uma população.

#### 3.1 TIPO DE ESTUDO

Trata-se de uma pesquisa de estudo comparado entre o desempenho da modalidade a distância (MD) e a modalidade presencial (MP) nos cursos de licenciaturas.

O reaparecimento dos estudos comparados, na última década do século XX, no meio acadêmico e nas pesquisas em história da educação destacados por Silva (2016), são fruto de distintas finalidades e disposições teóricas e metodológicas, oriundas de interrogações constantes, seja na cultura de fenômenos similares e/ou de singularidades, no aspecto de permitir o avanço dos sistemas educativos, por meio de seus dados estruturais, como valor para o encontro desse método que consagra dados em bases sólidas de diferentes tempos do contexto histórico.

A despeito de seu caráter descritivo, a pesquisa discorre e caracteriza as ações administrativas e acadêmicas propostas para a melhoria da eficiência do sistema UAB, e quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica e documental.

Sobre ser uma pesquisa bibliográfica, decorre da necessidade de apropriação de uma fundamentação teórico-metodológica, que permitiu investigar os seguintes temas: Política e Gestão Pública, Instituições Públicas de Ensino Superior, Polos de Educação a Distância, a CAPES, o Sistema Universidade Aberta do Brasil e Política Educacional.

A investigação também foi documental, pois se valeu de consulta a documentos internos e bases legais da CAPES, da Política Pública, através do Ministério da Educação e órgãos vinculados, das Instituições de Ensino Superior relacionadas na pesquisa e de relatórios dos sistemas de gestão e monitoramento da UAB.

Pode-se ainda entender que essa investigação assume uma tipologia de pesquisa-ação, que é um tipo particular de pesquisa participante e aplicada que, em sua qualificação como uma proposta de melhoria da eficiência na relação discente matriculado e formado, pressupõe intervenção numa determinada realidade existente e ainda, como um estudo de caso, evidenciado por órgãos e instituições públicas de Ensino Superior.

Considerando ainda tratar-se de uma pesquisa ancorada no campo educacional, ao que Bicudo e Espósito (1994, p. 25), ao abordarem o fenômeno educacional e o sujeito da investigação, acrescentam: “[...] só existirá um fenômeno educacional se existir um sujeito no qual se situa o que vivência”. E reforçam ainda sobre a perspectiva interrogatória para explicar essa condição:

Nesta perspectiva, não existe possibilidade de interrogar, por exemplo, o ensino ou a aprendizagem, mas sim o sujeito que está ensinando e o sujeito que está aprendendo. Na pesquisa fenomenológica educacional sempre haverá um sujeito, numa situação, vivenciando o fenômeno educacional.

### 3.2 PERCURSOS NA BASE DE DADOS PARA COLETA

O período de análise correspondeu ao período de 2009 a 2016. Os 12 cursos de Licenciatura avaliados em ambas as modalidades fazem parte da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e são: Artes, Biologia, Ciências Naturais (Biologia, Física e Química), Educação Física, Física, Geografia, História, Letras Inglês, Letras Português, Matemática, Pedagogia e Química. Já as instituições de ensino foram escolhidas pois ofereciam os respectivos cursos nas duas modalidades, presencial e a distância.

Os dados da modalidade a distância foram coletados junto ao banco de dados da UAB (MicroStrategy), em maio de 2017, e os dados da modalidade presencial foram obtidos junto ao INEP, no mesmo período.

### 3.3 ELEIÇÃO DA ÁREA DE COMPARAÇÃO DE DESEMPENHO

Para fins de comparação de desempenho, foi aplicado o Índice de Eficiência Máxima (IEM) (BRASIL, 2018d) para comparar o desempenho de ambas as

modalidades: (Alunos Ativos (A) + Alunos Formados (F)/Alunos Matriculados (M):  $IEM=(A+F)/M$ .

Este índice passou a ser aplicado pela UAB a fim de monitorar a eficiência, através da evasão de alunos no Sistema: “o monitoramento dos polos do Sistema UAB objetiva prover a melhoria da infraestrutura física, tecnológica, de recursos humanos, além da adequação documental, de forma a melhorar os índices de desempenho dos cursos ali ofertados” (BRASIL, 2018d, p. 39). A comparação entre os dois grupos (MD e MP) deu-se nos 12 cursos de Licenciatura ofertados por 77 IPES. Foi utilizado o software GraphPad 6 (La Jolla, CA, EUA) para realizar a análise estatística dos dados, usando o teste t não paramétrico Mann-Whitney. Para a identificação dos cursos (por cor) foi criado e utilizado um programa em linguagem R (THE R FOUNDATION, s.d).

A reflexão proposta neste estudo comparativo entre a formação presencial e a distância, cuja ênfase recai nos cursos de Licenciatura, visa acima de tudo, a prover variáveis que possam permitir análises mais aprofundadas sobre as razões pelas quais ocorrem desistências e evasões nos cursos de formação docente no Brasil.

### 3.4 MEDIÇÃO DOS ÍNDICES DE EFICIÊNCIA ACADÊMICA E EVASÃO PRESUMIDA

Considerando a importância das ações de governo na busca para a melhoria da qualidade da educação e no desenvolvimento social do país, é fundamental a construção e a ampla utilização de medidas de desempenho que expressem o grau de alcance das metas e objetivos. Para tal, é preciso o estabelecimento de indicadores acadêmicos que expressem a ampliação da oferta, a melhoria da eficiência e da eficácia das IPES.

Exemplo de outras iniciativas de gestão com uso de indicadores, a DED adota, a partir da revisão de seus processos, a gestão do programa com base em alguns dos indicadores de desempenho acadêmico, dos quais se destaca o Índice de Eficiência Máxima – IEM, o qual baliza a presente pesquisa.

O Índice de Eficiência Máxima (IEM) (BRASIL, 2018d) foi estabelecido para comparar o desempenho de ambas as modalidades e se configura da seguinte forma: (Alunos Ativos (A) + Alunos Formados (F)/Alunos Matriculados (M):  $IEM=(A+F)/M$ . Este índice passou a ser aplicado pela UAB a fim de monitorar a eficiência, por meio do monitoramento da evasão dos alunos no Sistema.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta o resultado obtido entre a comparação das ofertas dos cursos de Licenciatura que fazem parte da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nas duas modalidades, presencial e a distância, e avalia o desempenho do sistema de ensino a distância (UAB) e do sistema de ensino presencial no que se refere à performance na relação matrículas versus formados no período de 2009 a 2016.

### 4.1 APRESENTAÇÃO DE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DE ENSINO SUPERIOR

No período de 2009 a 2016, a UAB investiu em 4.746 ofertas nos 12 cursos de Licenciatura que fazem parte da BNCC, distribuídos em 916 polos e integrando 77 IPES, localizadas em diversas regiões do país (figura 11). A média de polos por IPES foi de 27,9 e a média de ofertas de cursos por polo foi de 2,2. Destaca-se que cada IPES pode oferecer vários cursos (12 cursos selecionados neste estudo<sup>1</sup>) em seus diferentes polos, dependendo da demanda e das características regionais.

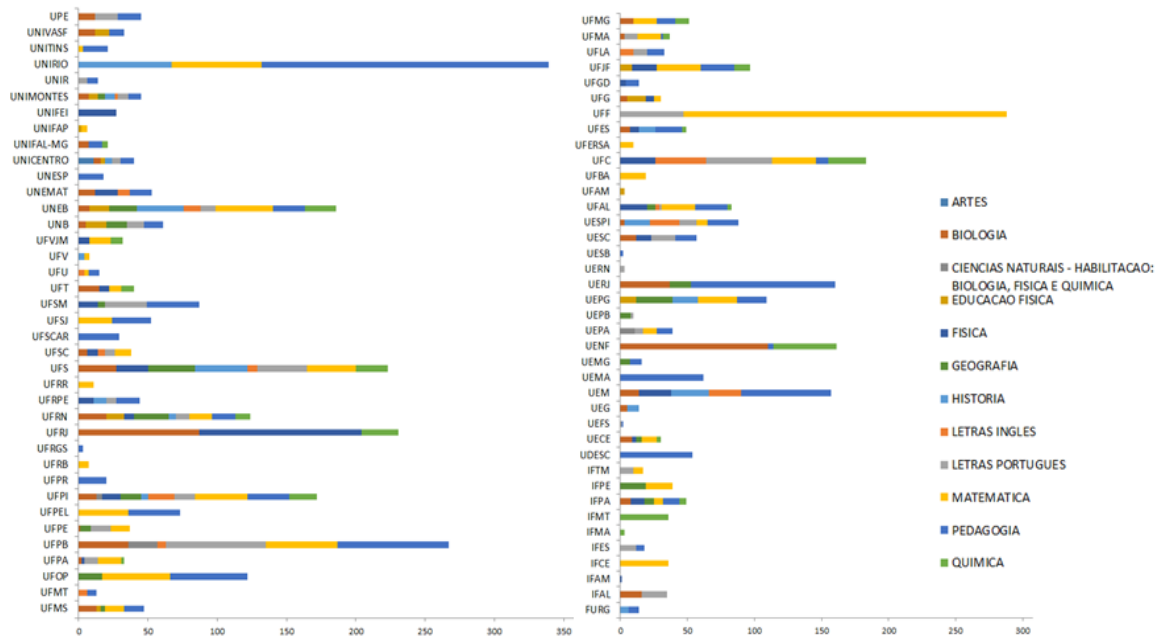
Conforme a figura 11, percebe-se que as IPES apresentam uma oferta ampla dentre os 12 cursos oferecidos, como: UFPI (com 10 tipos de cursos), UNEB (9), UFRN (9), enquanto que algumas oferecem apenas um curso específico: UNESP, UFRR, UFRGS, UFRB, UFPR, UFERSA, UFBA, UFAM, UESB, UERN, UEFS, UFMA, UFCE e IFAM.

---

<sup>1</sup> Não incluindo outros cursos que também fazem parte BNCC.



Figura 11 – Número de ofertas de cursos por IPES



Fonte: Sistema da UAB (2016).

#### 4.2 COMPARAÇÃO DE DESEMPENHO ENTRE AS MODALIDADES E ÍNDICE DE EFICIÊNCIA MÁXIMA

Em recente artigo publicado na edição do ENPEC 2019, anexo II, ao estabelecer uma comparação de desempenho entre as duas modalidades, proposta inicial deste trabalho, verifica-se que a média do IEM na modalidade a distância é de 0,45, enquanto na modalidade presencial é de 0,89 (quadro 2), mostrando um desempenho muito inferior da modalidade MD. Quando se separa os cursos de Ciências, sendo Biologia, Química e Física (quadro 3), o resultado é ainda menor, sendo na modalidade a distância é de 0,36, enquanto na modalidade presencial fica em 0,88.

### 4.3 RELAÇÃO INGRESSANTES X FORMADOS E ÍNDICE DE EFICÁCIA MÁXIMA

Quadro 2 – Relação ingressantes x formados e Índice de Eficácia Máxima (IEM)

<b>Modalidades</b>	<b>Alunos Matriculados (M)</b>	<b>Alunos Ativos (A)</b>	<b>Alunos Formados (F)</b>	<b>Índice de Eficácia Máxima (Média)</b>
A distância (UAB)	168.832	45.768	30.525	0,45
Presencial	256.205	199.593	27.747	0,89

Fonte: Sistema da UAB (2016).

Quadro 3 – Relação ingressantes x formados e Índice de Eficácia Máxima (IEM) cursos de Ciências

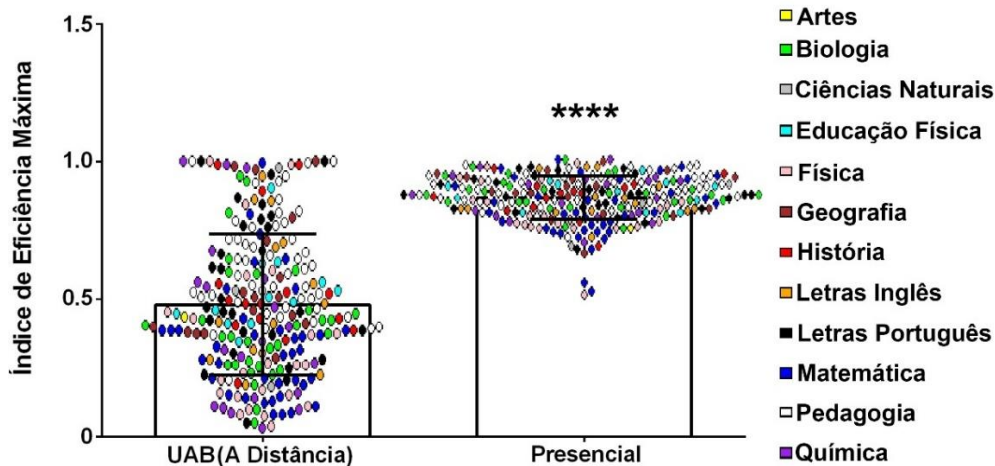
<b>Modalidades</b>	<b>Alunos Matriculados (M*)</b>	<b>Alunos Ativos (A*)</b>	<b>Alunos Formados (F*)</b>	<b>Índice de Eficácia Máxima (Média)</b>
A distância (UAB)	36.555	10.008	3.203	0,36
Presencial	65.696	52.851	5.150	0,88

Fonte: Sistema da UAB (2016).

\*Período: 2009 a 2016.

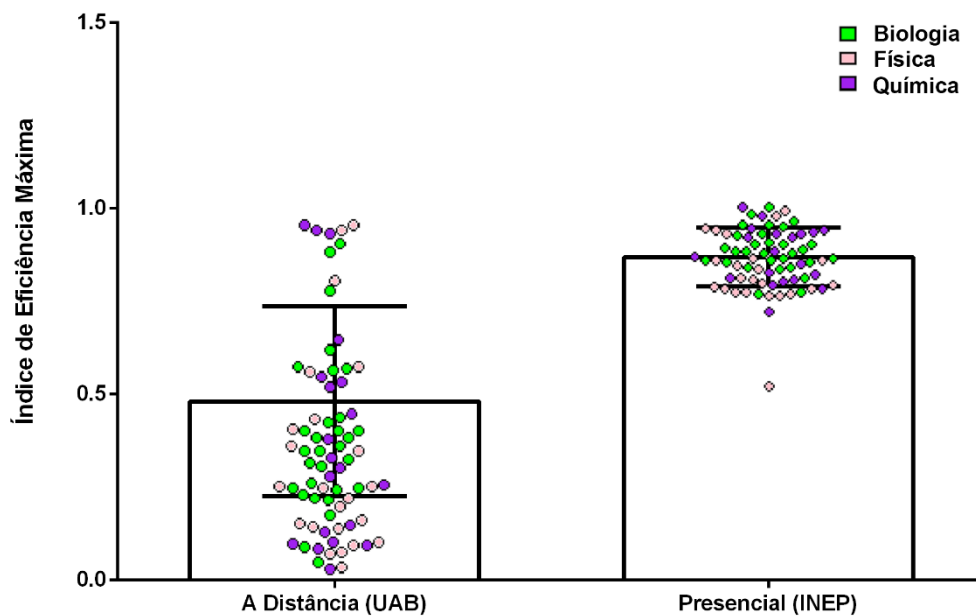
Na figura 12 foi aplicado o índice considerando a variação por cursos em ambas as modalidades. O resultado apresenta alguns aspectos adicionais da diferença entre as modalidades. Além da média do IEM na modalidade a distância UAB ter sido significativamente menor do que na modalidade presencial, os cursos na MD apresentam um grau de dispersão maior do que na MP, fato que se acentua quando se isola as disciplinas de Ciências da Natureza, conforme figura 13.

Figura 12 – Índice de Eficiência Máxima por Cursos



Fonte: Sistema da UAB (2016).

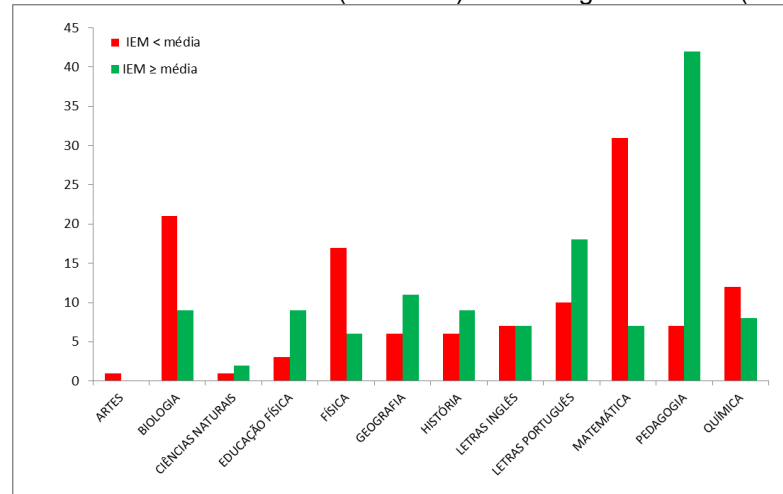
Figura 13 – Índice de Eficiência Máxima por Cursos de Ciências



Fonte: Sistema da UAB (2016).

Devido a esta maior dispersão da MD (UAB), especifica-se cada um dos 12 cursos desta modalidade. Os cursos de Biologia, Física e Química, além da Matemática, atingiram valores de IEM predominantemente inferiores à média, enquanto que os cursos de Educação Física, Letras Português e Pedagogia atingiram valores de IEM predominantemente iguais ou superiores à média (similares à eficiência dos cursos da modalidade presencial) (figura 14).

Figura 14 – Cursos com IEM inferior à média (vermelho) e acima/igual à média (verde)



Fonte: Sistema da UAB (2016).

Através dos dados obtidos, ficou constatado que alguns cursos da modalidade UAB apresentaram um desempenho, medido pelo IEM, similar ao IEM da MP, enquanto outros cursos apresentaram um desempenho inferior ao da MP. Esta realidade indica que políticas públicas poderiam ser orientadas para aprimorar a qualidade de cursos específicos ofertados pela UAB que apresentam um desempenho abaixo da média geral. Tais medidas são essenciais para que as IPES que integram o Sistema UAB possam aprimorar suas estratégias para diminuir a evasão, contribuindo, desse modo, com mais profissionais qualificados formados no país. Cabe ressaltar que as IPES que não conseguem atingir as metas previstas pela UAB, poderão ter as solicitações de novas ofertas indeferidas, conforme aponta o último Relatório da CAPES (BRASIL, 2018b). O processo de monitoramento da UAB passou por mudança, e por isso, a aplicação de índices técnicos e objetivos tem sido cada vez mais utilizada a fim de monitorar o desempenho dos cursos com vistas à sua qualidade e, sem dúvida, minimizar os custos com vistorias e/ou visitas técnicas. Tratando-se do ensino de Ciências da Natureza o fato é igualmente preocupante ou até mais, uma vez que as três Licenciaturas, Química, Biologia e Física, estão bem abaixo da média geral como se verificou.

#### 4.4 AÇÕES ADMINISTRATIVAS E ACADÊMICAS EM BUSCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB

Os dados mais recentes do sistema de gestão da UAB (BRASIL, 2019d) em termos de atendimento de meta física indicam que já ocorreram no sistema 821.180 matrículas desde sua criação em 2006, e destas, 120 mil permanecem ativas (15%), e 263.690 alunos se formaram (32%). Existe ainda um contingente de 47 mil estudantes que cursam após o prazo regular do curso com chances de conclusão, porém, esse contingente não afeta a performance do Sistema, uma vez que não integra o programa.

No modelo vigente, as ações inerentes à implementação dos editais de articulação de cursos e vagas ocorrem por meio da integração entre a Diretoria de Educação a Distância (DED) e Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), sendo estas IPES responsáveis pelo planejamento e articulação com os municípios para oferta dos cursos. Também é de responsabilidade das IPES, após resultado final do Edital, realizar os processos seletivos de alunos para ocupação das vagas disponibilizadas pelo sistema UAB.

Nesse modelo de articulação, as IPES apresentam preponderância sobre a escolha dos cursos, vagas e indicação dos polos de Educação a Distância. Notadamente nesse caso verificou-se um ponto fraco, em especial nos cursos de formação inicial e continuada de professores, à medida que as vagas pleiteadas e deferidas estavam quase que vinculadas ao orçamento por parte da CAPES e a proposta da instituição que, na grande maioria dos casos, levava em conta apenas sua capacidade instalada de corpo docente, sem articulação nem com os polos que receberiam essas vagas, muito menos com as redes municipais e estaduais de ensino.

A partir da identificação de fragilidades do atual processo de articulação de ofertas, principalmente no que concerne à articulação entre polos, IPES e redes de ensino, e por consequência da igual fragilidade das informações sobre a real demanda de formação dos municípios, a DED estabeleceu uma fase Pré-Edital em que atuará para minimizar as deficiências do atual processo.

Deve-se ressaltar que um dos graves problemas do Sistema é a escassez de dados oficiais da demanda de formação superior dos municípios brasileiros e do

funcionamento precário dos Fóruns Estaduais, órgãos responsáveis por subsidiar o MEC com dados sobre demanda de formação de professores.

Outra situação problemática é a falta de articulação entre IPES e polos, e entre as IPES do mesmo estado, o que causa, como consequência, propostas com diversas falhas, como a de oferta de cursos iguais em um mesmo polo, e de polos pouco demandados, de IPES ofertando em polos distantes de sua sede.

Essa verificação de desencontro entre a articulação e oferta de vagas não está restrita à UAB. Nesse sentido, o Ministério da Educação lançou no final de 2017, a política nacional de formação de professores, em que busca centralizar na Secretaria Executiva do Ministério da Educação as diferentes ofertas e programas no âmbito desse ministério, enquadrando a UAB e os demais programas existentes de formação inicial e continuada de professores, mesmo na CAPES, como o PARFOR e PIBID.

Em continuidade às ações propostas, estão previstos editais anuais para propositura de vagas em cursos superiores pelas IPES do Sistema UAB. Por meio dos editais, é estabelecido o processo de articulação entre IPES e órgãos mantenedores, para que as demandas dos municípios sejam atendidas da melhor forma possível.

#### **4.4.1 Estímulo aos processos de acolhimento dos alunos ingressantes**

O histórico da UAB demonstra que a maior gravidade nos índices de evasão e reprovação aparece nos cursos de graduação. Por esse motivo, outra iniciativa da DED visa assegurar a permanência dos estudantes: a indução a um processo sistemático de acolhimento e nivelamento de conhecimentos, uma vez que os exames nacionais mostram, ao final do ensino médio, as fragilidades dos estudantes no domínio de conteúdos básicos. No caso específico das Licenciaturas as dificuldades são evidentes, conforme demonstra o levantamento do INEP que assegura que a linha de corte de aprovação nos referidos cursos fica perto de 450 pontos, frente aos 600 como nos cursos de Engenharias e outros.

Ao ingressarem nos cursos do Sistema UAB, os estudantes apresentam dificuldades para acompanhar as informações de linguagem e interpretação e conhecimentos básicos de Matemática, além de outros temas ligados às Ciências da Natureza. A isso soma-se a metodologia diferenciada da educação a distância, exigindo nova rotina e hábitos, além do intenso uso dos recursos tecnológicos.

Desse modo, foi lançado pela DED, no início de 2017, um módulo de acolhimento/nivelamento, com estrutura comum para todas as IPES, à semelhança dos cursos nacionais em rede como o Programa Nacional e Administração Pública (PNAP).

#### **4.4.2 A atuação de assistentes à docência nos primeiros semestres dos cursos**

Em continuidade à valorização do acolhimento e persistência dos estudantes, a DED incentivará a presença de profissionais de apoio à atividade de ensino e de suporte ao acolhimento aos alunos nos polos UAB, nos dois primeiros semestres dos cursos, para assegurar o atendimento aos estudantes, esclarecimento de dúvidas, encontros acadêmicos, dentre outras atividades essenciais ao bom andamento do curso.

#### **4.4.3 Mobilidade acadêmica**

O Projeto de Mobilidade Acadêmica proposto está em consonância com as tratativas da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES, 1996) e busca alcançar alunos regularmente matriculados em cursos de graduação de universidades do programa UAB. Pela iniciativa da DED, o aluno participante dos convênios firmados por adesão entre as IPES terá vínculo temporário com a IPES receptora, dependendo, para isto, da existência de disponibilidade de matrícula na(s) disciplina(s) pretendida(s).

A iniciativa pretende possibilitar a homologação prévia de disciplinas de uma IPES por outra, de forma a permitir ao aluno cursar e aproveitar disciplinas entre instituições. Assim, pretende-se facilitar:

- a. a mobilidade do aluno caso venha a mudar de endereço;
- b. a disponibilização de disciplinas não previstas no calendário acadêmico das IPES, aos alunos de repercurso;
- c. a opção ao aluno de cursar disciplinas optativas homologadas em outras IPES.

#### **4.4.4 Georreferenciamento das IPES e Polos**

A DED, por meio de sua gestão e do monitoramento do sistema UAB, percebeu que outro fator importante a ser observado na articulação da oferta é o georreferenciamento e, por isso está finalizando estudos por meio de relatórios advindos das unidades acadêmicas com o propósito de incorporar esta informação às análises de correlação e associação com os demais dados do SISUAB.

Os estudos e análises destes dados poderão orientar as ações regionais e de projetos específicos. A proposta é obter as informações do sistema informatizado e poder utilizá-las a partir do segundo semestre de 2017 em colaboração com a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI, da CAPES. Além disto, essas informações auxiliarão na definição da abrangência de atuação das IPES do Sistema UAB.

#### **4.4.5 Propositura de cursos fora da área no edital**

Como exposto, o serviço de georreferenciamento das IPES e polos proporcionará à DED melhores condições de dimensionar geograficamente os arranjos educacionais a serem implementados por meio das ofertas de cursos a distância pelo Sistema UAB.

#### **4.4.6 Aprimoramento do processo de monitoramento de Polos aliando análise de infraestrutura com índices de desempenho**

Considerando a finalidade do Sistema UAB de promover a expansão e interiorização da educação superior no país, no processo de implantação de polos UAB busca-se favorecer a sua distribuição, prioritariamente conciliando a outros critérios técnicos, nos municípios de pequeno a médio porte (com população  $\leq$  100.000 habitantes).

A fim de acompanhar permanentemente e definir a integração, a permanência e o desligamento de polos do sistema UAB, a DED/CAPES promove o monitoramento dos polos, o qual se dá mediante visitas *in loco* e/ou por outros procedimentos operacionais.

No monitoramento são coletadas e registradas informações que definem se o polo dispõe das condições exigidas para o apoio pedagógico, tecnológico, documental e administrativo, necessários à execução das atividades de ensino-aprendizagem dos cursos e programas ofertados na modalidade de educação a distância (EaD) pelas IPES integrantes do Sistema UAB.



## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública no que diz respeito ao financiamento, principalmente nos países em desenvolvimento como o Brasil, sempre enfrentará uma carência e um descompasso entre a disponibilidade orçamentária e a necessidade social. Nesse contexto, a aplicação correta dos escassos recursos públicos com parâmetros e métricas adequadas cada vez se faz mais necessária. O exemplo pode ser verificado na própria Diretoria de Educação a Distância da CAPES que teve nos últimos quatro anos redução no seu orçamento, em 2016 sendo R\$ 400 milhões; em 2017, R\$ 350 milhões; em 2018, R\$ 268 milhões, e em 2019, R\$ 201 milhões, segundo dados do Portal da Transparência (BRASIL, 2019c).

Ainda assim, mesmo num cenário de orçamento apertado, houve um investimento no Sistema UAB somente nos últimos quatro anos superior a 1,2 bilhões de reais. Nesse contexto é hora de uma reflexão objetiva que observe os resultados desse investimento, quando observado que foram formados desde a criação da UAB até o presente momento, apenas 266.587 alunos em todos os cursos.

Não se trata de aplicar uma conta aritmética, pois diversos fatores são relevantes para o sucesso acadêmico além do financeiro, como o motivacional, o pedagógico e até mesmo de infraestrutura dos polos e de falta de conectividade, dentre outros, mas ainda assim o custo dessa formação é muito alto.

A proposição do tema em investigação, relatada em uma proposta aplicável de ações administrativas e acadêmicas buscando a eficiência da relação entre discentes matriculados e formados no sistema UAB, refletindo as preocupações gerenciais quando se estabelece parcerias entre órgãos públicos por meio do compartilhamento da gestão, neste caso em particular, a CAPES por meio da DED e, as Instituições Públicas de Ensino Superior na condução de uma política pública no campo educacional.

Por essas questões, é que a análise comparativa da performance dos cursos do sistema UAB com a mesma oferta na modalidade presencial, ou seja, os mesmos cursos nas mesmas IPES, pode tornar-se um indicador razoável para compreensão e correções da política pública.

Não restam dúvidas que a oferta de vagas pela UAB cumpre um papel inegavelmente relevante no cenário da educação brasileira, contribuindo para fortalecer, ampliar, diversificar e democratizar o acesso ao sistema de ensino superior,

oferecendo cursos de formação a distância para a educação do país. Entretanto, um alto índice de continuidade e conclusão dos cursos pelos estudantes é um parâmetro essencial para garantir um bom desempenho dos cursos que, neste trabalho, foi medido pelo IEM. E neste quesito, os cursos da UAB apresentam distintos graus de eficiência, alguns apresentando IEM similares e outros abaixo do desempenho da MP. A preocupação aumenta quando se isola o ensino de Ciências da Natureza com as Licenciaturas de Química, Física e Biologia, verificando-se que todos estão bem abaixo da média.

É importante salientar que, dentro deste contexto, medidas preventivas já estão sendo tomadas pela CAPES, visando a combater a evasão, conforme apurado no item 4.4 desse estudo, tais como: novo modelo na articulação da oferta, estímulo ao acolhimento, atuação de assistentes à docência nos primeiros semestres dos cursos, mobilidade acadêmica, georreferenciamento e novo modelo de monitoramento dos polos. No campo das Ciências foi lançado o “Programa Ciência é 10”, que visa qualificar a aprendizagem de professores e alunos das escolas básicas no país nas áreas que compõem as Ciências da Natureza, Química, Física e Biologia, numa parceria da CAPES e CNPq.

No que se refere à formação de professores, percebe-se ainda mais o papel do sistema UAB, o que reflete diretamente na qualidade da educação ofertada para os estudantes brasileiros. Conforme foi possível verificar, o resultado recente do PISA mostra que na comparação entre os países da América Latina, o Brasil situa-se no mesmo último lugar ao lado da Argentina no desempenho em Matemática. Em Ciências, o Brasil ocupa o último lugar com Argentina e Peru. Já em Leitura, o Brasil se situa no antepenúltimo lugar ao lado da Colômbia, ficando à frente apenas da Argentina e Peru. Tais resultados mostram a importância de formar professores com qualidade para superar essa condição, principalmente na adequação da formação do professor com a disciplina ou área na qual ele realmente atua.

Não se trata de um caminho fácil, mas a necessidade de melhora da performance do sistema UAB não é uma ilha isolada na política pública. O EaD, em geral, iniciou com fortes resistências, mas os dados mostram a clara evolução da modalidade, hoje as ofertas superando a forma presencial. E faz-se mister que o marco dessa evolução tenha se dado a partir do momento em que os resultados das avaliações oficiais do MEC de alunos que cursaram disciplinas a distância passaram a ser iguais ou superiores aos daqueles que concluíram cursos presenciais. Se tal fato

é possível na educação em geral, por que não o seria no sistema UAB?

É necessário reinventar caminhos ou até mesmo adaptar situações no próprio sistema, localizar e identificar os pontos fortes existentes nas próprias instituições que têm ótima performance nos mesmos cursos na modalidade presencial e algumas outras também a distância e replicar na oferta do sistema UAB.

O termo EaD como existe hoje, está ultrapassado. No futuro, como já ocorre em alguns países da Europa, tratar-se-á apenas do ensino mediado por tecnologias e não mais em modalidade presencial ou a distância.

Naturalmente, as instituições de ensino estão cada vez mais buscando reformular currículos e metodologias, além de investir constantemente em inovação. Isto potencializa e aumenta a credibilidade do EaD, seja ela pública ou privada, e é algo positivo tanto para os educadores quanto para os alunos, pois une a busca do conhecimento por meio de um círculo virtuoso de constante evolução.

Concorda-se com Nonato (2019) ao afirmar:

Este é o futuro da educação, pessoas conectadas entre si investindo na troca de experiências com docentes e discentes no escasso tempo disponível que possuem. Creio também que o modelo de educação a distância que conhecíamos está cada vez mais fadado ao fim, pois as tecnologias e modelos emergentes serão capazes de encurtar distâncias e construir pontes cada vez mais sólidas de conhecimento.

Este trabalho de dissertação de mestrado pretende ser ampliado no futuro colaborando com esse panorama para propor, no âmbito da Gestão Compartilhada do sistema UAB, a criação de processos administrativos e acadêmicos que permitam alcançar a eficiência da formação superior, demarcando sinais para uma institucionalização da EaD nas instituições públicas, a partir de bases instrumentalizadas e sólidas que beneficiem os estudantes.

Nesse sentido, através de uma nova pesquisa tendo como ponto de partida esse trabalho de dissertação, além de outros elementos a levantar no que se refere à oferta na MD, pretende-se identificar, por exemplo, os pontos positivos que fazem com que em algumas IPES atinjam performance tão alta como na MP.

Por fim, continuar-se-á avaliando vários aspectos relacionados à UAB, buscando novas propostas de aperfeiçoamento do sistema, apontando potenciais alvos para aprimoramento de políticas públicas que possam qualificar ainda mais o Sistema da UAB. Isto é relevante, considerando que um dos principais objetivos da educação a distância é continuar ampliando-se em quase todos as áreas, chegando aos lugares mais remotos e de difícil acesso às IPES no país.

## REFERÊNCIAS

ADAMS, Telmo. **Educação e economia (popular) solidária**. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2010.

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Federais de Ensino Superior. **Lei Orgânica das Universidades**. Brasília, 1996.

AQUINO, Julio. **Instantâneos da Escola Contemporânea**. Campinas, SP: Papirus Editora, 2004.

BICUDO, Maria A. V.; ESPÓSITO, Vitória H. C. (orgs.). **Pesquisa Qualitativa em Educação**. Piracicaba, SP: Unimep, 1994.

BORGES, Maria. A Visão de Educação Superior do Banco Mundial: recomendações para a formulação de políticas educativas na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, p. 367-375, 2010.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas sobre a teoria da ação**. 9. ed. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus Editora, 1996.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 – de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm) Acesso em: 1º fev. 2020.

BRASIL, Ministério da Educação. **Pró-Licenciatura está disponível no portal MEC**. Brasília, 6 de abril de 2005. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=211&id=2391&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?catid=211&id=2391&option=com_content&view=article) Acesso em: 1º fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 - de 9 de julho de 2006, p. 4. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm) Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação. Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007. Dispõe sobre o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Publicação Original. 2007-12-21. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, de 21 de dezembro de 2007, p. 5. Disponível em: [https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Estatuto\\_Capes.pdf](https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Estatuto_Capes.pdf). Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de junho de 2014 - Edição extra. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br>. Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior 2016**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União** - 26/05/2017a | Edição: 100 | Seção: 1 | Página: 3

BRASIL. INEP. Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). Censo da Educação Superior - **Notas Estatísticas 2017b**. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2018/censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2017-notas\\_estatisticas2.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf). Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. **Portaria CAPES nº 218, de 24/09/2018a** - Regulamenta as diretrizes de admissibilidade de novos polos, permanência e desligamento dos polos no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

BRASIL. CAPES. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: [https://www.capes.gov.br/images/banners/18092018\\_Relat%C3%B3rio\\_de\\_Gest%C3%A3o\\_CAPES\\_2017.pdf](https://www.capes.gov.br/images/banners/18092018_Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_CAPES_2017.pdf). Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar 2018c**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censoescolar>. Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior 2018d**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. CAPES. **O que é o Sistema UAB e sua legislação**. 2019a. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/acessoainformacao/informacoes-classificadas/93-conteudo-estatico/7836-o-que-e-uab>. Acesso em: 9 out. 2018.

BRASIL. CAPES. Portaria CAPES nº 90, de 24 de abril de 2019b. Dispõe sobre os programas de pós-graduação stricto sensu na modalidade de educação a distância. **Diário Oficial da União**. Publicado em: 26/04/2019 | Edição: 80 | Seção: 1 | Página: 45.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. **Portal da Transparência**. 2019c. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/26291-fund-coord-de-aperf-de-pessoal-nivel-superior>. Acesso em: 14 jan. 2020.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **MICROSTRATEGY**. Dec. 2019d. Disponível em: [mstr.capes.gov.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb](http://mstr.capes.gov.br/MicroStrategy/servlet/mstrWeb). Acesso em: 1º fev. 2020.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **SISUAB. 2019e**. Disponível em: [sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml](http://sisuab2.capes.gov.br/sisuab2/login.xhtml). Acesso em: 1º fev. 2020.

CAGLIARI, Carlos. **Alfabetização & linguística**. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

CAVALCANTI JÚNIOR, H. S. B., & Ferraz, I. N. **A expansão da educação a distância e o ensino superior no Brasil: caminhos tortuosos**. Revista HISTEDBR On-Line, 13(49), 149-163. 2013.

CONTRERAS, José. **A autonomia de professores**. Tradução: Sandra Trabuco Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2002.

D'AMBROSIO, Ubiratan. **Ethnomathematics: Art or Technique of Explaining and Knowing**. São Paulo: Ática, 1998.

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir**. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC/UNESCO, 2001.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior, globalização e democratização: qual universidade? **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 164-173, abr. 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782005000100014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000100014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 fev. 2020.

DINIZ, Rosa V.; GOERGEN, Pedro L. Educação Superior no Brasil: panorama da contemporaneidade. **Avaliação** (Campinas), Sorocaba, v. 24, n. 3, p. 573-593, Dez. 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772019000300573&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772019000300573&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 fev. 2020.

EASTON, David. **The political system: An inquiry into the state of political Science**. New York: Knopf, 1965a.

EASTON, David. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall. 1965b.

EASTON, David. **Uma teoria da análise política**. Tradução: Gilberto Velho. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1968.

EASTON, David. **Modalidades de Análise Política**. Tradução: Guilherme Velloso, Fani Baratz e Luís Antônio Machado da Silva. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1970.

FERNÁNDEZ, Alicia. **Os idiomas do aprendente**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: Saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Editora Villa das Letras, 1996.

GATTI, Bernardete A.; SÁ BARRETTO, Elba S. de (coord.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009. 293 p. ISBN: 978-85-7652-108-2. Disponível em: [unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184682?posInSet=1&queryId=f66441e4-](http://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184682?posInSet=1&queryId=f66441e4-)

e6ea-4871-814d-ba8268e3232f. Acesso em: 20 dez. 2019.

GATTI, Bernardete A. *et al.* **Professores do Brasil: novos cenários de formação.** Brasília: Edições UNESCO, 2019. 351 p. ISBN: 978-85-7652-239-3. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367919/PDF/367919por.pdf.multi>. Acesso em: 20 dez. 2019.

GIOLO, Jaime. Educação a Distância no Brasil: a expansão vertiginosa. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S.l.], v. 34, n. 1, p. 73-97, abr. 2018. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/82465>. Acesso em: 17 fev. 2020.

LENUZZA, Carlos C. M.; CALABRÓ, Luciana; LIRA, Luiz A. R. de. A gestão da política pública em educação a distância: uma proposta de revisão das ações administrativas e acadêmicas em busca da eficiência da relação entre discentes matriculados e formados no âmbito do sistema universidade aberta do Brasil? UAB. *In*: BALDÃO, Gabriella de M. (org.). **Inovação, Gestão Estratégica e Controladoria nas Organizações**. 1. ed. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2018, v. 1, p. 172-186.

LIBÂNEO, José C. Prefácio. *In*: GUIMARÃES, Valter S. **Formação de Professores: saberes, identidade e profissão**. 5. ed. Campinas, SP: Papirus, 2010.

LIRA, L.A.R. Gestão Pública Compartilhada em Projetos de Ciência e Tecnologia: Um Estudo Analítico Sobre os Processos de Accountability na Pós-graduação. Piracicaba: 2009. 149 p. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE), Universidade Metodista de Piracicaba, SP.

LITWIN, Edith (org.). **Educação a Distância: temas para o debate de uma nova agenda educativa**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

MOLL, Jaqueline. **Saberes e Práticas na Construção de Sujeitos e Espaços Sociais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MORAN, José M. Modelos e Avaliação do Ensino Superior a Distância no Brasil. **ETD – Educação Temática Digital**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 54-70, jun. 2009 – ISSN: 1676-2592.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2008.

MOROSINI, Marília C. *et al.* A qualidade da educação superior e o complexo exercício de propor indicadores. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21 n. 64, jan.-mar. 2016. Disponível em: [scielo.br/pdf/rbedu/v21n64/1413-2478-rbedu-21-64-0013.pdf](http://scielo.br/pdf/rbedu/v21n64/1413-2478-rbedu-21-64-0013.pdf). Acesso em: 17 fev. 2020.

MOZZICAFREDDO, Juan. A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 40, Oeiras, set. 2002.

Disponível em: [http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-65292002000300002](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292002000300002). Acesso em: 17 fev. 2020.

NONATO, Vinicius B. Ensino a distância já seria coisa do passado? **IT Forum 365**.

Out/2019. Disponível em: <https://www.itforum365.com.br/ensino-a-distancia-e-coisa-do-passado/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

NÓVOA, António Formação de Professores e Profissão Docente. *In*: NÓVOA, A. (coord.). **Os Professores e sua Formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1993.

NUNES, A. N. F. Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano. *Revista Digital de Direito Administrativo da USP*, v. 4, n. 1, 2017.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9, n. 3, July 1998. Johns Hopkins University Press.

OLIVEIRA, E. G. **Educação a distância na transição paradigmática**. São Paulo: Papirus, 2003.

OLIVEIRA, Ronaldo A. **Arquitetura da criação docente: A aula como ato criador**. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

PERRENOUD, Philippe. **Os Ciclos de Aprendizagem: Um Caminho para Combater o Fracasso Escolar**. Tradução: Patrícia Chittoni Ramos Reuillard. Porto Alegre: Artmed, 2004.

PERRENOUD, Philippe *et al.* **As Competências para Ensinar no Século XXI: A Formação dos Professores e o Desafio da Avaliação**. Porto Alegre, RS: Editora Artmed, 2002.

PINTO, Álvaro. **Sete lições sobre educação de adultos**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

RANGEL, Mary (org.). **Supervisão e gestão na escola: Conceitos e práticas de mediação**. Campinas, SP: Papirus, 2013.

ROGERS, Carl. *A Terapia Centrada no Paciente*. Lisboa: Moraes Editores, 1974.

ROMANELLI, Otaíza. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 25. ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In*: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em: [http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol\\_publicas.PDF](http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF). Acesso em: 24 fev. 2019.

SANTOS, Boaventura de S. **A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez, 2000.

SEVERO SANTOS, João F. Avaliação no Ensino a Distância. **Revista Ibero-Americana de Educação**, Madrid, v. 4, n. 38, p. 1-9, 10 abr. 2006. Trimestral.

SILVA, Fabiany de C. T. Estudos comparados como método de pesquisa: a escrita



- de uma história curricular por documentos curriculares. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21 n. 64, jan.-mar. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v21n64/1413-2478-rbedu-21-64-0209.pdf>. Acesso em: 25 out. 2019.
- SOARES, José A.; BAVA, Silvio C. (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. 192 p.
- TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O trabalho docente**: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- TENTI FANFANI, E. **La condición docente**: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2007.
- THE R FOUNDATION. Disponível em: <https://www.r-project.org/>. Acesso em: 15 ago. 2018.
- TUBINO, Manoel J. G. **Universidade, qualidade e avaliação**. Rio de Janeiro: Dunya, 1997.
- ZABALZA, Miguel A. **O Ensino Universitário**: seu cenário e seus protagonistas. Tradução: Ernani Rosa. Porto Alegre: Artmed, 2004. (Reimp. 2007).
- ZEICHNER, Ken. Beyond traditional structures of student teaching. **Teacher Education Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 59-64, 2010.

## **ANEXOS**

### **ANEXO A**

Artigo - Avaliação do desempenho do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) na relação Ingressante/ Formados: uma comparação com a modalidade presencial - XII Encontro Nacional de Pesquisa em Educação em Ciências – XII ENPEC Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN – 25 a 28 de junho de 2019.

LENUZZA, C. C. M.; LIRA, L.; ONOFRE D.; GHENO E.

**Avaliação do desempenho do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) na relação Ingressante/ Formados: uma comparação com a modalidade presencial**

**Performance evaluation of the *Universidade Aberta do Brasil* (UAB) system in the relation incoming/formed: a comparison to the presential modality**

**Resumo**

A Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem se consolidado como o maior programa público na oferta de cursos de licenciatura e de educação continuada na modalidade a distância (MD). Foram comparados e avaliados os desempenhos dos 12 cursos de licenciatura pertencentes à Base Nacional Comum Curricular das MD da UAB e presencial (MP), no período de 2009-2016, usando como parâmetro o Índice de Eficiência Máxima (IEM). Os dados da MD foram obtidos no banco de dados da UAB e os da MP, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. O teste t não paramétrico *Mann-Whitney* (*GraphPad* 6) foi utilizado para análise estatística. Constatou-se que os cursos da MD apresentam IEM inferior (0,44) quando comparados aos da MP (0,89). Os cursos de Biologia, Física e Matemática atingiram valores predominantemente inferiores à média, enquanto que os cursos de Educação Física, Letras Português e Pedagogia atingiram valores predominantemente iguais ou superiores à média.

**Palavras-chave:** Universidade Aberta do Brasil (UAB). Educação a Distância. Educação Presencial. Formação de Professores.

**Abstract**

The *Universidade Aberta do Brasil* (UAB) has been established itself as the largest public program on offering graduation and continuous education courses in the distance modality (DM). It was compared and evaluated the performance of 12 graduation courses belonging to the *Base Nacional Comum Curricular* from the UAB's DM or presential (PM), at the 2009-2016 period, using the *Índice de Eficiência Máxima* (IEM). Data from DM were obtained from the UAB database and data from PM were obtained from the *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. The non-parametric Mann-Whitney t test (*GraphPad* 6) was used for statistical analysis. It was found that DM courses showed a decreased IEM (0,44) when compared to the PM (0,89). The Biology, Physics, and Mathematics courses predominantly reached lower IEM values than mean whereas the Physical Education, Portuguese and Pedagogy courses reached equal or high values than mean.

**Keywords:** Universidade Aberta do Brasil (UAB); Distance Education; Presential Education, Teacher Training.

## 1 Introdução

A Educação a Distância vem crescendo expressivamente nos últimos tempos. De acordo com o Censo da Educação Superior, realizado em 2016, há no país 1.662 cursos superiores a distância, apresentando, desde 2010, um crescimento médio de 10% ao ano. Atualmente, são quase 1,5 milhão de estudantes matriculados, com crescimento de 50% entre os anos de 2010 e 2016 e os dados mais recentes registram um crescimento ainda maior, de 33% em 2017 (BRASIL, 2016).

Neste contexto, o Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB) tem se consolidado como o maior programa público na oferta de cursos de licenciatura e de educação continuada na modalidade a distância. Diante da sua importância, este estudo objetiva ampliar uma discussão sobre o impacto e o desempenho deste programa como uma política pública de governo direcionada essencialmente à formação de professores da educação básica, através dos cursos ofertados na modalidade a distância que: “funciona como um eficaz instrumento para a universalização do acesso ao ensino superior, minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades” (CAPES, 2018a).

O Sistema UAB fomenta cursos de aperfeiçoamento, bacharelado, especialização, extensão, formação pedagógica, licenciatura, sequencial e tecnólogo nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), sendo responsável por quase a totalidade da oferta pública de programas e cursos superiores na modalidade a distância (MD). Conforme aponta o Relatório de Gestão do exercício de 2017 da CAPES (BRASIL, 2018i, p. 35) os objetivos da UAB “convergem, juntamente com outras ações do MEC, para o atingimento das metas 12, 13, 14 e 16 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, além de contribuir para a melhoria do índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e de incentivar o desenvolvimento local e regional”.

Instituído por meio do Decreto Federal nº 5.800/06 (BRASIL, 2006), o Sistema UAB foi inicialmente abrigado no Ministério da Educação (MEC) e, a partir de 2009, a operacionalização do Sistema foi transferida para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), dando-se início a uma nova gestão. A partir dessa nova atribuição, a CAPES criou em sua estrutura duas novas diretorias, a Diretoria de Educação Básica (DEB) e a Diretoria de Educação a Distância (DED), ambas com a função de propor editais prioritários ao atendimento das demandas emergenciais de formação básica e continuada de professores (BRASIL, 2007<sup>2</sup>). A DED se dedica à execução de relevantes programas de formação docente na modalidade a distância (MD), sendo responsável por regulamentar, financiar e acompanhar o Sistema UAB (BRASIL, 2007).

---

<sup>2</sup> Decreto revogado pelo Decreto nº 7.692, de 2 de março de 2012, posteriormente revogado pelo Decreto nº 8.977, de 30 de janeiro de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8977.htm#art7](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D8977.htm#art7). Acesso em: 9 out. 2018.

Atualmente, a UAB integra um total de 106 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) incluindo Universidades Federais, Universidades Estaduais e Institutos Federais, atuando em 778 polos de apoio distribuídos em todos os estados do Brasil. Desse conjunto de polos, 390 (50%) foram implementados nos últimos oito anos (CAPES, 2018). Nos últimos três anos foram investidos no sistema UAB os seguintes valores: 2016, R\$ 400 milhões; 2017, R\$ 350 milhões e 2018, R\$ 268 milhões, somando mais de R\$ 1 bilhão investido, segundo dados do Portal da Transparência (BRASIL, 2018j),

Com intuito de contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema UAB e a formação de professores no país, este trabalho partiu da seguinte pergunta: há diferenças em termos de desempenho entre a modalidade a distância - MD (cursos ofertados pela UAB) e a modalidade presencial - MP? Assim, o objetivo do presente estudo, através dos cursos de licenciaturas que fazem parte da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), foi avaliar o desempenho do sistema de ensino a distância (UAB) e do sistema de ensino presencial no que se refere à relação alunos ativos+formados/matriculados, no período de 2009 a 2016.

## 2 Metodologia e Pressupostos Teóricos

Trata-se de uma pesquisa comparada entre o desempenho da modalidade a distância (MD) e a modalidade presencial (MP). Os 12 cursos de licenciaturas avaliados em ambas as modalidades fazem parte da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), e são: Artes; Biologia; Ciências Naturais (Biologia, Física e Química); Educação Física; Física; Geografia; História; Letras Inglês; Letras Português; Matemática; Pedagogia e Química. Os dados da modalidade a distância foram coletados junto ao banco de dados da UAB (*MicroStrategy*<sup>3</sup>), em 23 de maio de 2018. Os dados da modalidade presencial foram coletados junto ao INEP, em 22 de junho de 2018. O período de análise corresponde a 2009-2016. Para fins de comparação de desempenho, foi aplicado o Índice de Eficiência Máxima (IEM) (CAPES, 2018) para comparar o desempenho de ambas as modalidades: (Alunos Ativos (A) + Alunos Formados (F)/Alunos Matriculados (M):  $IEM=(A+F)/M$ . Este índice passou a ser aplicado pela UAB a fim de monitorar a eficiência, através da evasão de alunos no Sistema: “o monitoramento dos polos do Sistema UAB objetiva prover a melhoria da infraestrutura física, tecnológica, de recursos humanos, além da adequação documental, de forma a melhorar os índices de desempenho dos cursos ali ofertados” (CAPES, 2018, p. 39). A comparação entre os dois grupos (MD e MP) deu-se nos 12 cursos de licenciaturas ofertados por 77 IPES. Foi utilizado o *software GraphPad 6* (La Jolla, CA, EUA) para realizar a análise estatística dos dados, usando o teste t não paramétrico *Mann-Whitney*. Para a identificação dos cursos (por cor) foi criado e utilizado um programa em linguagem R (THE R FOUNDATION, s.d).

---

<sup>3</sup> *Microstrategy* reúne dados da base SISUAB e SISREL, ambas pertencentes a UAB.

É importante considerar no campo da formação inicial de professores em licenciaturas, que alguns estudos já realizados até meados da década de 1990, demonstravam que não havia conexão dos componentes curriculares acadêmicos à vivência na escola (GATTI; NUNES, 2009; LIBÂNEO, 2010). Neste sentido, a relação teoria e prática se tornava dispersa no processo de formação. Zeichner (2010) num estudo recente vai discorrer sobre essa temática e analisa algumas experiências em universidades americanas que criaram em suas estruturas curriculares espaços híbridos de formação integrando o conhecimento acadêmico e o profissional.

Ressalte-se ainda, sobre a importância da profissionalização nas licenciaturas, que o reconhecimento social e a autonomia do docente lhe permite ocupar espaço no desenvolvimento do País. Tais fatores qualificativos da profissão docente são tratados e reforçados nos estudos de (NÓVOA, 1993; CONTRERAS, 2002; TARDIFF; LESSARD, 2004; TENTI FANFANI, 2007; OLIVEIRA, 2004, 2010)

No campo da política pública visando intensificar a formação inicial nas licenciaturas ou mesmo a formação continuada, pode-se afirmar que ocorrem esforços na estrutura federal e estadual, de forma que, no âmbito da Universidade Aberta do Brasil (MEC, 2005) foi implementado o programa de melhoria das licenciaturas (pró-licenciatura) voltado exclusivamente para a formação inicial a distância e, com o término desse programa em meados de 2012, os editais do Sistema Universidade Aberta do Brasil passaram a contemplar vagas ao nível de 75%, para a formação de professores, não permitindo a paralisação da política de formação.

A reflexão proposta neste estudo comparativo entre a formação presencial e a distância cuja ênfase recai nos cursos de licenciaturas, visa acima de tudo, prover variáveis que possam permitir análises mais aprofundadas sobre as razões pelas quais ocorrem desistências e evasões nos cursos de formação docente no Brasil.

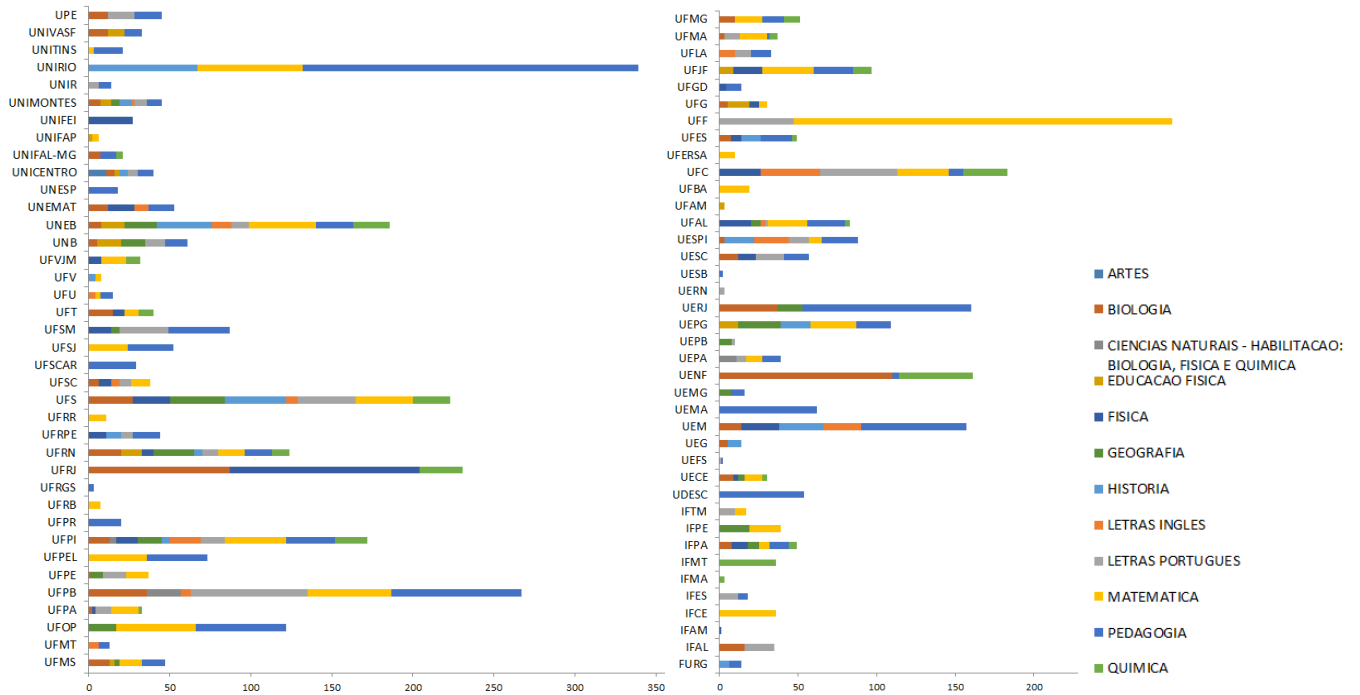
### **3 Resultados e discussão**

Do ano de 2009 a 2016, a UAB investiu 4.746 ofertas nos 12 cursos de licenciaturas que fazem parte da BNCC, distribuídos em 916 polos e integrando 77 IPES localizadas em diversas regiões do país (Figura 1). A média de polos por IPES foi de 27,9 e a média de ofertas de cursos por polo foi de 2,2. Destacamos que cada IPES pode oferecer vários cursos (12 cursos selecionados neste estudo<sup>4</sup>) em seus diferentes polos, dependendo da demanda e das características regionais. Conforme a Figura 1 percebe-se que as IPES apresentam uma oferta ampla dentre os 12 cursos oferecidos, como: UFPI (com 10 tipos de cursos), UNEB (9), UFRN (9), enquanto que algumas oferecem somente 1 curso específico: UNESP, UFRR, UFRGS, UFRB, UFPR, UFERSA, UFBA, UFAM, UESB, UERN, UEFS, UFMA, UFCE e IFAM.

---

<sup>4</sup> Não incluindo outros cursos que também fazem parte BNCC.

Figura 1: Número de ofertas de cursos por IPES



Fonte: Sistema da UAB (2016).

Ao estabelecer uma comparação de desempenho entre as 2 modalidades, proposta inicial deste trabalho, verifica-se que a média do IEM na modalidade a distância é de 0,44, enquanto na modalidade presencial é de 0,89 (Quadro 1), mostrando um desempenho inferior da modalidade MD. Quando separamos os cursos de Ciências: Biologia, Química e Física (quadro 2), o resultado é ainda menor, sendo na modalidade a distância é de 0,36, enquanto na modalidade presencial permanece em 0,89.

Quadro 1: Relação ingressantes x formados e Índice de Eficácia Máxima (IEM)

Modalidades	Alunos Matriculados (M)	Alunos Ativos (A)	Alunos Formados (F)	Índice de Eficácia Máxima (Média)
A distância (UAB)	168.832	45.768	30.525	0,45
Presencial	256.205	199.593	27.747	0,89

Fonte: Sistema da UAB (2016).

Quadro 2: Relação ingressantes x formados e Índice de Eficácia Máxima (IEM) cursos de Ciências

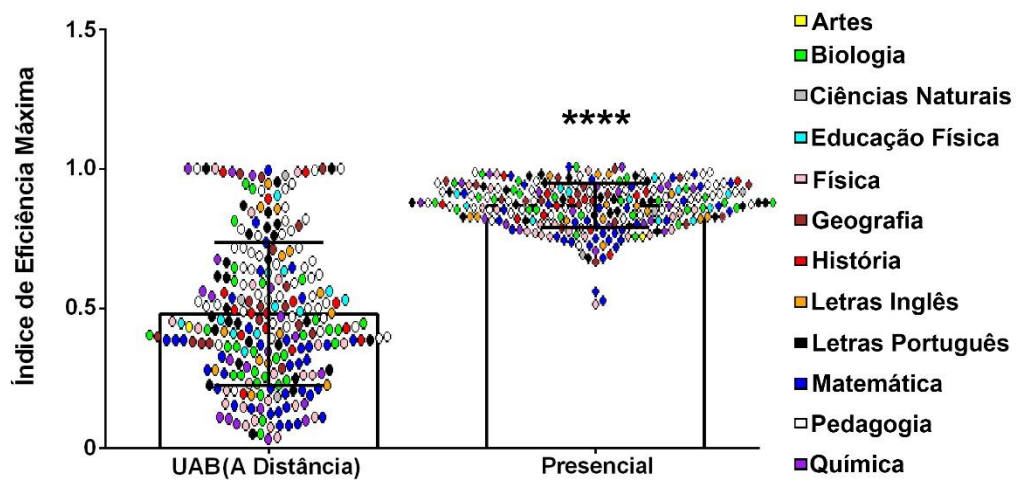
Modalidades	Alunos Matriculados (M)	Alunos Ativos (A)	Alunos Formados (F)	Índice de Eficácia Máxima (Média)
-------------	-------------------------	-------------------	---------------------	-----------------------------------

A distância (UAB)	36.555	10.008	3.203	0,36
Presencial	65.696	52.851	5.150	0,88

Fonte: Sistema da UAB (2016).

A Figura 2 apresenta alguns aspectos adicionais da diferença entre as modalidades. Além da média do IEM na modalidade a distância UAB ter sido significativamente menor do que na modalidade presencial, os cursos na MD apresentam um grau de dispersão maior do que na MP. Fato que se acentua quando isolamos as disciplinas de Ciências.

Figura 2: Índice de Eficiência Máxima por Cursos

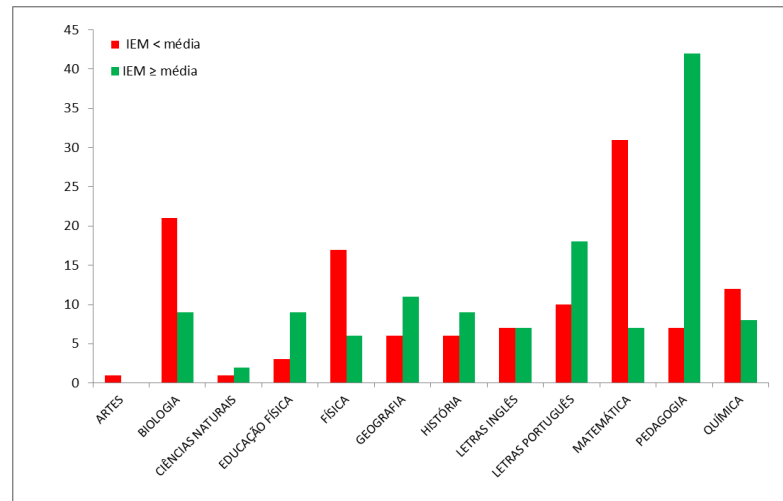


..... Fonte: Sistema da UAB (2016).

Devido a esta maior dispersão da MD (UAB), especificamos cada um dos (12) cursos desta modalidade. Os cursos de Biologia, Física e Química além da Matemática atingiram valores de IEM predominantemente inferiores à média, enquanto que os cursos de Educação Física, Letras Português e Pedagogia atingiram valores de IEM predominantemente iguais ou superiores à média (similares à eficiência dos cursos da modalidade presencial) (Figura 3).



Figura 3: Cursos com IEM inferior à média (vermelho) e acima/igual à média (verde)



Fonte: Sistema da UAB (2016).

Com isto, ficou constatado que alguns cursos da modalidade UAB apresentaram um desempenho, medido pelo IEM, similar ao IEM da MP, enquanto outros cursos apresentaram um desempenho inferior ao da MP. Esta realidade indica que políticas públicas poderiam ser orientadas para aprimorar a qualidade de cursos específicos ofertados pela UAB que apresentam um desempenho abaixo da média geral. Tais medidas são essenciais para que as IPES que integram o Sistema UAB possam aprimorar suas estratégias para diminuir a evasão, contribuindo, desse modo, com mais profissionais qualificados formados no país. Cabe ressaltar que as IPES que não conseguem atingir as metas previstas pela UAB são descredenciadas, conforme aponta o último Relatório da CAPES (CAPES, 2018). O processo de monitoramento da UAB passou por mudança e por isso, a aplicação de índices técnicos e objetivos tem sido cada vez mais utilizada a fim de monitorar o desempenho dos cursos com vistas a sua qualidade e, sem dúvida, minimizar os custos com vistorias e/ou visitas técnicas. Tratando-se do ensino de ciências da natureza o fato é igualmente preocupante ou até mais, uma vez que as três licenciaturas química, biologia e física, estão bem abaixo da média geral conforme verificado.

#### 4 Considerações finais

A oferta de vagas pela UAB cumpre um papel inegavelmente relevante no cenário da educação brasileira, contribuindo para fortalecer, ampliar, diversificar e democratizar o acesso ao sistema de ensino superior, oferecendo cursos de formação a distância para a educação do país. Entretanto, um alto índice de continuidade e conclusão dos cursos pelos estudantes é um parâmetro essencial para garantir um bom desempenho dos cursos que, neste trabalho, foi medido pelo IEM. E neste quesito, os cursos da UAB apresentam distintos graus de eficiência, alguns apresentando IEM similares e outros abaixo do desempenho da MP. A preocupação aumenta quando isolamos o ensino de ciências da natureza com as

licenciaturas de química, física e biologia, onde todos estão muito abaixo da média.

Este trabalho avaliou o desempenho dos cursos a partir de três indicadores numéricos: aluno ativos + alunos formados/alunos matriculados. Contudo, estes indicadores não possibilitam compreender a qualidade dos cursos na sua totalidade. Portanto, outras metodologias (com abordagem quali/quantitativa) são necessárias para avaliar a qualidade e desempenho dos cursos MP e MD.

É importante salientar que, dentro deste contexto, medidas preventivas já estão sendo tomadas pela CAPES, visando combater a evasão, como é o caso do Programa de Acolhimento lançado pela DED/CAPES, onde cerca de 2000 estudantes passarão por três módulos: Tecnologia e Informação, Matemática e Linguagens. Além disto, outra iniciativa prevista pela CAPES para 2018 trata da oferta de disciplinas nacionais em rede, possibilitando que alunos possam cursá-las independentemente das instituições onde estejam matriculados onde, serão oferecidas, disciplinas com maior índice de reprovação (CAPES, 2018). No campo das ciências foi lançado o “Programa Ciência é 10” que visa qualificar a aprendizagem de professores e alunos das escolas básicas no país numa parceria da CAPES e CNPQ.

Este trabalho faz parte de uma dissertação de mestrado, na qual continuaremos a avaliar vários aspectos relacionados à UAB, buscando novas propostas de aprimoramento do sistema.

Este estudo aponta potenciais alvos para aprimoramento de políticas públicas que possam qualificar ainda mais o Sistema da UAB, em especial na formação qualificada de professores da Educação Básica. Isto é extremamente relevante considerando que um dos principais objetivos da educação a distância é continuar ampliando-se em quase todos as áreas, chegando aos lugares de mais difícil acesso às IPES no país.

### **Agradecimentos e apoios**

CAPES, CNPq, INCT-EN e INEP.

### **Referências**

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006**. 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm). Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.316, de 20 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. 2007. Disponível em: [https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Estatuto\\_Capes.pdf](https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Estatuto_Capes.pdf). Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação (PNE)**. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br>. Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio

Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior**. 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/microdados>. Acesso em: 9 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Distribuição dos pagamentos realizados pelo órgão. 2018. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/26291-fund-coord-de-aperf-de-pessoal-nivel-superior>. Acesso em: 14 out. 2018.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. **Relatório de Gestão do exercício de 2017**. Brasília, 2018. Disponível em: [http://capes.gov.br/images/banners/18092018\\_Relat%C3%B3rio\\_de\\_Gest%C3%A3o\\_CAPES\\_2017.pdf](http://capes.gov.br/images/banners/18092018_Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_CAPES_2017.pdf). Acesso em: 9 out. 2018. p. 38-40.

CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Ministério da Educação. **O que é o Sistema UAB**. Brasília, 2018a. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/uab/o-que-e-uab>. Acesso em: 9 out. 2018. p. 38-40.

CONTRERAS, José. **A autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002. Tradução: Sandra Trabuco Valenzuela.

GATTI, Bernardete A. Formação de Professores no Brasil: Características e problemas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, p.1355-1379, out./dez.2010.

LIBÂNEO, José C. Prefácio. In: GUIMARÃES, V. S. **Formação de Professores: saberes, identidade e profissão**. 5ª ed. Campinas/SP: Papirus, 2010.

NÓVOA, António. Formação de Professores e Profissão Docente. In: NÓVOA, A. (coord.). **Os Professores e sua Formação**. Lisboa: Dom-Quixote, 1992.

NUNES, Mário L. F. **Educação Física e esporte escolar: poder, identidade e diferença**. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Educação da USP. São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Ronaldo Alexandre. **Arquitetura da criação docente: A aula como ato criador**. 2004. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PRÓ-LICENCIATURA. **Seleção pública de propostas para o programa de formação inicial para professores em exercício no ensino fundamental e no ensino médio**. 2005.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

TENTI FANFANI, E. **La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2000.

THE R FOUNDATION. Disponível em: <https://www.r-project.org/>. Acesso em: 15 ago. 2018.

ZEICHNER, Ken. Beyond traditional structures of student teaching. **Teacher Education Quarterly**, 59-64, 2010.

## ANEXO B

Capítulo de livro publicado - LENUZZA, C. C. M.; CALABRO, L.; LIRA, L.

A gestão da política pública em educação a distância: uma proposta de revisão das ações administrativas e acadêmicas em busca da eficiência da relação entre discentes matriculados e formados no âmbito do sistema universidade aberta do brasil? UAB. *In*: BALDÃO, Gabriella de M. (org.). **Inovação, Gestão Estratégica e Controladoria nas Organizações**. 1. ed. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2018, v. 1, p. 172-186.

Capítulo 12

A GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EM EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA: Uma proposta de revisão das ações administrativas e acadêmicas em busca da eficiência da relação entre discentes matriculados e formados no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB

Carlos Cezar Modernel Lenuzza. Programa de Pós Graduação em Educação em Ciências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, RS; Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasília, DF. Luiz Alberto Rocha de Lira Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasília, DF. Luciana Calabró Programa de Pós Graduação em Educação em Ciências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre, RS.

RESUMO: O capítulo discorre sobre um conjunto de reflexões sistematizadas acerca da complexidade da gestão administrativa e acadêmica do Sistema Universidade Aberta do Brasil, com intuito de apresentar uma proposta revisional, evidenciada por meio do fortalecimento do conceito de gestão compartilhada, integrando ações da CAPES, por meio de sua Diretoria de Educação a Distância, com as universidades, visando o aprimorando dos processos de *Accountability*, no sentido de buscar indicadores de eficiência e resultados. A fundamentação teórica metodológica em que se apoiou o estudo estabeleceu-se no campo da pesquisa-ação com cunho investigativo em temas como, política e gestão pública, universidade, polos de educação a distância, CAPES, o Sistema Universidade Aberta do Brasil e Política Educacional. Também, foram apresentados no âmbito da Gestão Compartilhada do Sistema UAB, a criação de processos administrativos e acadêmicos que possam permitir alcançar a eficiência da formação superior, e, por conseguinte, a demarcação de sinais para uma institucionalização da EaD nas instituições públicas e, a partir de bases instrumentalizadas e sólidas, beneficiar os estudantes em seu processo de formação.

Palavras-chave: UAB. Universidade Aberta do Brasil. Educação a Distância. CAPES. EaD.

**ABSTRACT:** The chapter discusses a set of systematized reflections about the complexity of the administrative and academic management of the Brazilian Open University System, in order to present a review proposal, evidenced by the strengthening of the concept of shared management, integrating CAPES actions of its Directorate of Distance Education, with universities, aiming at improving Accountability processes, in order to seek indicators of efficiency and results. The theoretical methodological foundation on which the study was based was established in the field of research-action with an investigative character in subjects such as, politics and public management, university, poles of distance education, CAPES, the Brazilian Open University System and Educational Policy. Also, the creation of administrative and academic processes that could allow the achievement of the efficiency of higher education and, therefore, the demarcation of signs for an institutionalization of EaD in public institutions were presented within the framework of the Shared Management of the UAB system. of instrumented and solid bases, to benefit students in their training process.

**Keywords:** UAB. Brazilian Open University System Distance Education. CAPES. EaD.

## INTRODUÇÃO

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior – CAPES, Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), tem como função precípua a formação de pessoal de nível superior qualificado e, como consequência, fomentar a pesquisa científica, sob tal condição prescrita em seu regimento interno, e com o avanço promovido pela Lei nº 11.502, de 2007, e pelo Decreto nº 6.755, de 2009, novas atribuições foram somadas à missão da CAPES, no âmbito do MEC, assumindo ações de indução, fomento e coordenação de programas de formação inicial e continuada de professores da educação básica pública.

A partir desse novo contexto, a instituição criou em sua estrutura duas novas diretorias, a Diretoria de Educação Básica (DEB) e a Diretoria de Educação a Distância (DED), ambas com ações determinadas em propor editais prioritários ao atendimento das demandas emergenciais de formação básica e continuada de professores.

Considerando a atuação da DED, a mesma se constitui de relevância na execução de programas de formação docente na modalidade a distância (EaD), sendo responsável por regulamentar, financiar e acompanhar o Sistema UAB. Tais atribuições encontram-se definidas no Estatuto da CAPES.

Nesse contexto de extrema carência de oferta pública de ensino superior, instituiu-se o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) por meio do Decreto Federal nº 5.800, de 8 de junho de 2006, com objetivo de implantar a modalidade de Educação a Distância (EaD), sendo que nesta primeira fase, a gestão da política encontrava-se sob a tutela da Secretaria

de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/ MEC) e, a partir da publicação da Portaria MEC nº 318, de 2 de abril de 2009, a operacionalização do sistema foi transferida para a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, dando-se início a uma nova gestão.

O referido decreto deixa claro em seu artigo 1º, que a finalidade da UAB é a de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País, acrescentando ainda, em seu parágrafo único, objetivos de igual importância, para atenuar carências identificadas na formação inicial e continuada de professores da educação básica, capacitação de dirigentes e trabalhadores da educação básica, gestores atuantes nas esferas pública federal, estadual e municipal, além de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em novas tecnologias de informação e comunicação (TIC).

O Sistema UAB em sua dimensão fomenta cursos de aperfeiçoamento, bacharelado, especialização, extensão, formação pedagógica, licenciatura, sequencial e tecnólogo nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) integrantes.

Assim, a quase totalidade da oferta pública de programas e cursos superiores a distância, em especial na formação inicial e continuada de professores, é operacionalizada pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. E, em uma visão de EaD, mediada por novas tecnologias educacionais (TIC), os objetivos do Sistema convergem, juntamente com outras ações do Ministério da Educação (MEC), para o atingimento das metas 12, 13, 14 e 16 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE).

Atualmente o sistema congrega 131 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) constituídas de Universidades Federais, Estaduais e Institutos Federais, e cerca de 890 polos de apoio, distribuídos em todas as Unidades da Federação, e, considerando o objetivo prioritário de ofertar cursos de licenciatura e formação continuada para professores da educação básica, mais de 145 mil professores da rede pública já foram formados e outros 146.825 estão matriculados nas instituições formadoras.

No tocante aos cursos, as atividades presenciais exigidas são realizadas nos polos de apoio presencial mantidos em regime de colaboração por unidades federativas e, com o advento da mais recente legislação que trata da Educação a Distância no Brasil, por meio da entrada em vigor do decreto nº 9.057/2017, o Ministério da Educação atualizou e reestruturou as bases legais para a Educação a Distância (EaD) em todo território nacional.

A partir da nova legislação, agora, as Instituições de Ensino Superior (IES) podem ampliar a oferta de cursos superiores de graduação e pós-graduação a distância, sendo que as principais mudanças referem-se à criação de polos de EaD pelas próprias instituições e o credenciamento institucional na modalidade sem a exigência do credenciamento prévio para a oferta presencial.

Todas as mudanças tiveram como objetivo, além de ampliar a oferta e o acesso aos cursos superiores, garantir a qualidade do ensino. Os polos de EaD, por exemplo, passam a ser criados pelas Instituições de Ensino Superior, que deverão informá-los ao MEC, respeitados os limites quantitativos definidos pelo Ministério com base em avaliações institucionais baseadas na qualidade e infraestrutura, partindo de um quantitativo anual de 50 polos para classificação 3, podendo chegar a 250 na classificação 5.

De acordo com o Censo da Educação Superior realizado em 2015 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), há no país 1.473 cursos superiores a distância representando um crescimento de 10% ao ano, desde 2010. Atualmente, são mais de 1,3 milhão de estudantes matriculados, com crescimento de 50% entre os anos de 2010 e 2015.

## ABORDAGENS METODOLÓGICAS

A atividade produtiva no campo da ciência requer discussões amplas em torno, principalmente, daquilo que se entende por permissões para acesso ao conhecimento em sua criação, atualização, inovação ou mesmo transferência para a sociedade. Portanto, depreende-se amplo debate sobre as relações estabelecidas entre pesquisadores, docentes, gestores e outros profissionais, na busca incessante por respostas que possam ajudar na convalidação ou não de determinadas hipóteses que, por origem, devam respeitar os anseios de uma população.

Neste estudo, com propostas em fase de implantação e que se consolidará a partir de evidências práticas de sua aplicação no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil, o conhecimento gerado trará impacto no conjunto de instituições públicas e polos de apoio presencial, que são os agentes responsáveis pelos cursos de formação superior básica e continuada.

A despeito de seu caráter descritivo, a pesquisa vai discorrer e caracterizar as ações administrativas e acadêmicas propostas para a melhoria da eficiência do sistema UAB, e quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica, documental, estudo de caso e pesquisa-ação.

Sobre ser também uma pesquisa bibliográfica, decorre da necessidade de apropriação de uma fundamentação teórico-metodológica que permita investigar os seguintes temas: Política e Gestão Pública, Instituições Públicas de Ensino Superior, Polos de Educação a Distância, a CAPES, o Sistema Universidade Aberta do Brasil e Política Educacional.

A investigação será também documental, porque se valerá de consulta a documentos internos e bases legais da CAPES, da Política Pública, das Instituições de Ensino Superior, e de relatórios dos sistemas de gestão e monitoramento da UAB. Pode-se ainda entender que

essa investigação venha assumir uma tipologia de pesquisa-ação, que é um tipo particular de pesquisa participante e aplicada que, em sua qualificação como uma proposta de melhoria da eficiência na relação discente matriculado e formado, pressupõe intervenção numa determinada realidade existente, e ainda, como um estudo de caso, evidenciado por órgãos e instituições públicas de Ensino Superior.

Considerando, ainda, tratar-se de uma pesquisa ancorada no campo educacional, segundo Bicudo e Espósito (1994, p. 25) ao abordarem o fenômeno educacional e o sujeito da investigação, acrescentam “[...] só existirá um fenômeno educacional se existir um sujeito no qual se situa o que o vivencia”. E reforçam ainda sobre a perspectiva interrogatória para explicar essa condição:

Nesta perspectiva, não existe possibilidade de interrogar, por exemplo, o ensino ou a aprendizagem, mas sim o sujeito que está ensinando e o sujeito que está aprendendo. Na pesquisa fenomenológica educacional sempre haverá um sujeito, numa situação, vivenciando o fenômeno educacional.

O caminho metodológico para o estudo encontra-se ainda sustentado por uma base qualitativa, pois o campo da política pública em educação enquanto fenômeno requer esforço do pesquisador em buscar a essência conceitual, bem como a estrutura em que se organiza a gestão dessa política para explicar o seu significado no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

## REFERENCIAL TEÓRICO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS INDUZIDAS NA ÁREA DE EDUCAÇÃO E SEUS MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO, CONTROLE E ACCOUNTABILITY EM BUSCA DA EFICIÊNCIA E RESULTADOS

O campo de estudo sobre políticas públicas hoje encontra-se fortalecido pela prospecção vertical de novos conhecimentos, tornando-se obrigatório em cursos básicos e avançados na estrutura acadêmica de formação superior. E, segundo Nunes (2017), o debate sobre políticas públicas se expandiu para os estratos sociais e, conseqüentemente, para suas formas de organização.

Nas bases em que propomos esta investigação, o conceito de política se aproxima da forma pela qual os agentes do Estado ou outros a ele não vinculados diretamente lidam com os problemas e de que forma apresentam soluções, e para Rua (1998), a ênfase conceitual transcende ao campo das instituições políticas, como o sistema jurídico e as estruturas político-administrativas.

Para Easton (1965a, 1965b, 1968, 1970), a partir de uma visão mais ampla, sobre a natureza da política pública, evidencia que a mesma se estabelece a partir de um conjunto de



decisões que envolvem interação entre os agentes de uma sociedade na sua elaboração, bem como ao ambiente no qual será implementada e, ainda, sob a perspectiva de resultado.

Ressalte-se sobremaneira, que um dos principais caminhos que demarcam o desenvolvimento de um país, é sua política educacional, que deverá propor investimento na formação da população buscando construir e fortalecer seu aparato intelectual que vai se erguer a partir de uma infraestrutura educacional consolidada e com linhas de financiamento constantes, em todos os níveis de ensino, além, é claro, de uma sistematização eficaz para o acompanhamento das políticas públicas setoriais.

Portanto, esse é um estudo vinculado à subárea do conhecimento política educacional, em que algumas importantes categorias são referenciais para a análise: A Gestão Compartilhada, a Universidade, os Processos de *Accountability*, indicadores de eficiência e resultados.

Sob tal condição, a Gestão Compartilhada será entendida como um modelo de cogestão, que se estabelece por meio de indução delegada e que visa promover o envolvimento do governo e da sociedade a partir de uma cooperação, estabelecida entre os agentes públicos por uma divisão de responsabilidades, com critérios de disciplinamento, execução, acompanhamento e controle da política pública de formação de pessoal de nível superior.

A Universidade será analisada tomando-se com referência suas unidades ou setores específicos em que ocorre a gestão acadêmica e administrativa dos cursos de formação superior do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), a partir de sua função que é a de ir além de sua competência técnica, resgatando o compromisso com o humano, numa perspectiva de educação de valores. E Tubino (1997, p. 10) aponta como sendo funções essenciais da universidade “o ensino, a pesquisa, a extensão e a cultura”.

Sobre a criação da universidade brasileira, dados históricos informam que a primeira oficialmente formada foi a do Paraná, fundada no ano de 1912, mas, sem uma legislação específica que pudesse ordenar a sua estrutura e forma de atuação, e, a primeira legislação governamental brasileira que elencou as características necessárias a uma universidade foi estabelecida pelos Decretos nº 19.850, 19.851 e 19.852, de 11 de abril de 1931.

A partir de então, uma nova mudança se estabeleceu no campo da educação superior com a República, instituindo-se o sistema federativo de governo descentralizando o ensino. “Ela reservou à União o direito de criar Instituições de Ensino Superior” (ROMANELLI, 2001, p. 41).

Sob tal condição, estabeleceremos a partir da Gestão Compartilhada entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e as universidades, as bases da investigação proposta, para analisar a política pública de educação a distância

e propor uma ação de revisão das ações administrativas e acadêmicas, no sentido de que o sistema possa alcançar maior eficiência na relação discentes matriculados e formados.

É nossa compreensão de que o aprimoramento dos processos de *accountability* por meio de uma ação gerencial integradora à qualidade dos cursos poderá permitir o estabelecimento de uma cultura cívica de gestão entre a CAPES e as universidades que responderão pelo alcance dos índices de formação superior do Programa UAB. Na visão de O'Donnell (1998, p. 10), *accountability* assume dois conceitos importantes:

*Accountability* horizontal pode ser definida como sendo

[...]a existência de agências estatais que estão legalmente capacitadas e autorizadas, e realmente dispostas e aptas, a tomar ações que ultrapassem da vigilância rotineira a sanção criminal ou impedimento em relação às ações ou omissões por outros agentes ou agências do estado que podem ser qualificadas como ilegais. Este tipo de *accountability* para ser efetivo precisa ter agências que são autorizadas e dispostas a vigiar, controlar, corrigir e/ou punir ações ilegais de outras agências estatais.

Em suma, seriam agências estatais funcionando rotineiramente com poderes de supervisão, punindo ações ou omissões do Estado, consideradas ilegais.

Este passa a ser o principal mecanismo pelo qual o cidadão comum na condição de eleitor vai exercer o seu controle externo.

A responsabilidade como conceito (MOZZICAFREDDO, 2002) abrange, de um lado, o funcionamento do sistema administrativo, e do outro, a obrigação de prestar contas.

Derivam também desse processo os atos e decisões, cumprimento de prazos e procedimentos, desempenho profissional, comportamentos neutros e impessoais que afetam a confiança do cidadão na difusão da ética profissional e na realização eficaz dos programas públicos, como valor de legitimação do funcionamento da administração.

A noção de *accountability* democrática surgiu de uma necessidade recorrente no cenário político contemporâneo para demonstrar uma participação mais efetiva dos administradores públicos na apresentação dos resultados de sua gestão à população, ou seja, como um ato de prestação de contas de suas práticas à frente das políticas públicas de um governo.

Nos dias atuais, estratégias de articulação gerencial sob a forma de cooperação com maior comprometimento de gestão assumem funções estratégicas no desenvolvimento de políticas públicas. Entretanto, faz-se necessário esclarecer que os programas de formação superior oriundos de políticas públicas dependem da descentralização administrativa de ações e da permanência e da continuidade do fluxo de financiamento, e, ainda, do mandato de quem governa.

Soares e Bava (1998) nos dizem que a descentralização administrativa nem sempre é acompanhada por uma descentralização decisória ou por uma democratização do poder local. Portanto, é imperativo compreendermos que no caso das políticas educacionais a

centralização do financiamento na esfera do Ministério da Educação concentra o poder decisório, ficando as ações administrativas da educação a cargo dos governos estaduais, municipais e instituições de ensino públicas e privadas.

Por isso, justifica-se a necessidade de inserirmos no estudo reflexões sistematizadas referentes à complexidade da gestão administrativa e acadêmica do Sistema UAB, com o intuito de apresentar uma proposta revisional, pois a partir da implantação da UAB, a estrutura administrativa das universidades foi remodelada a fim de incorporar os segmentos instituídos pelos cursos, passando a abrigar em suas estruturas departamentais outros setores burocráticos com a finalidade de resguardar a gestão dos recursos transferidos pela CAPES.

#### REFERENCIAL PRÁTICO: AÇÕES ADMINISTRATIVAS E ACADÊMICAS EM BUSCA DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL – UAB

Os dados mais recentes do sistema de gestão da UAB (BRASIL, Dez, 2017) em termos de atendimento de meta física indicam que já ocorreram no sistema 722.600 matrículas desde sua criação em 2006, destas 208.200 permanecem ativas (28,81%) e 186.600 alunos se formaram (25, 82%). Existe ainda um contingente de 75 mil estudantes na condição não concluinte.

No modelo vigente, as ações inerentes à implementação dos editais de articulação de cursos e vagas ocorrem por meio da integração entre a Diretoria de Educação a Distância (DED) e Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), sendo estas IPES responsáveis pelo planejamento e articulação com municípios para oferta dos cursos. Também é de responsabilidade das IPES, após resultado final do Edital, realizar os processos seletivos de alunos para ocupação das vagas disponibilizadas pelo sistema UAB.

Nesse modelo de articulação, as IPES apresentam preponderância sobre a escolha dos cursos, vagas e indicação dos polos de Educação a Distância. Notadamente nesse caso verificou-se um ponto fraco, em especial nos cursos de formação inicial e continuada de professores, à medida que as vagas pleiteadas e deferidas estavam quase que vinculadas ao orçamento por parte da CAPES e a proposta da instituição, que na grande maioria dos casos levava em conta apenas sua capacidade instalada de corpo docente, sem articulação nem com os polos que receberiam essas vagas, muito menos com as redes municipais e estaduais de ensino.

A partir da identificação de fragilidades do atual processo de articulação de ofertas, principalmente, no que concerne à articulação entre polos, IPES e redes de ensino, e por consequência, igual fragilidade das informações sobre a real demanda de formação dos municípios, a DED estabeleceu uma fase Pré-Edital em que atuará para minimizar as deficiências do atual processo.

Deve-se ressaltar que um dos graves problemas do Sistema é a escassez de dados oficiais da demanda de formação superior dos municípios brasileiros, e o funcionamento precário dos Fóruns Estaduais, órgãos responsáveis por subsidiarem o MEC com dados sobre demanda de formação de professores.

Outra situação problemática é a falta de articulação entre IPES e polos, e entre as IPES do mesmo estado, o que causa, como conseqüências, propostas com diversas falhas, como a de ofertas de cursos iguais em um mesmo polo, e de polos pouco demandados, de IPES ofertando em polos distantes de sua sede.

Essa verificação de desencontro entre a articulação e oferta de vagas não está restrito à UAB, nesse sentido o Ministério da Educação – MEC lançou no final de 2017, a política nacional de formação de professores em que busca centralizar na Secretaria Executiva do Ministério da Educação as diferentes ofertas e programas no âmbito desse Ministério, enquadrando a UAB e os demais programas existentes de formação inicial e continuada de professores, mesmo na CAPES como o PARFOR e PIBID.

Em continuidade às ações propostas, estão previstos editais anuais para propositura de vagas em cursos superiores pelas IPES do Sistema UAB. Por meio dos editais, é estabelecido o processo de articulação entre IPES e órgãos mantenedores, para que as demandas dos municípios sejam atendidas da melhor forma possível.

## ESTÍMULO AOS PROCESSOS DE ACOLHIMENTO DOS ALUNOS INGRESSANTES

O histórico da UAB demonstra que a maior gravidade nos índices de evasão e reprovação aparecem nos cursos de graduação. Por esse motivo, outra iniciativa da DED visa assegurar a permanência dos estudantes: a indução a um processo sistemático de acolhimento e nivelamento de conhecimentos, uma vez que os exames nacionais mostram, ao final do Ensino Médio, as fragilidades dos estudantes no domínio de conteúdos básicos. No caso específico das Licenciaturas as dificuldades são evidentes conforme demonstra o levantamento do INEP que assegura que a linha de corte de aprovação nos referidos cursos fica perto de 450 pontos, frente a 600 como cursos de Engenharias e outros.

Ao ingressarem nos cursos do Sistema UAB, os estudantes apresentam dificuldades para acompanhar as informações de linguagem e interpretação e conhecimentos básicos de matemática, além de outros temas ligados às Ciências da Natureza. A isso, soma-se a metodologia diferenciada da educação a distância, exigindo nova rotina e hábitos, além do intenso uso dos recursos tecnológicos. Desse modo, foi lançado pela DED, no início de 2017, um módulo de acolhimento/ nivelamento, com estrutura comum para todas as IPES, à semelhança dos cursos nacionais em rede como o Programa Nacional e Administração Pública (PNAP).

## A ATUAÇÃO DO ASSISTENTE À DOCÊNCIA NOS PRIMEIROS SEMESTRES DOS CURSOS

Em continuidade à valorização do acolhimento e persistência dos estudantes, a DED incentivar a presença de profissionais de apoio à atividade de ensino e de suporte ao acolhimento aos alunos nos polos UAB, nos dois primeiros semestres dos cursos, para assegurar o atendimento aos estudantes, esclarecimento de dúvidas, encontros acadêmicos, dentre outras atividades essenciais ao bom andamento do curso.

## MOBILIDADE ACADÊMICA

O Projeto de Mobilidade Acadêmica proposto está em consonância com as tratativas da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e busca alcançar alunos regularmente matriculados em cursos de graduação de universidades do programa UAB. Pela iniciativa da DED, o aluno participante dos convênios firmados por adesão entre as IPES terá vínculo temporário com a IPES receptora, dependendo, para isto, da existência de disponibilidade de matrícula na(s) disciplina(s) pretendida(s).

A iniciativa pretende possibilitar a homologação prévia de disciplinas de uma IPES por outra, de forma a permitir ao aluno cursar e aproveitar disciplinas entre instituições. Assim, pretende-se facilitar:

- a mobilidade do aluno caso venha a mudar de endereço;
- a disponibilização de disciplinas não previstas no calendário acadêmico das IPES, aos alunos de repercurso;
- a opção ao aluno de cursar disciplinas optativas homologadas em outras IPES.

## GEORREFERENCIAMENTO DAS IPES E POLOS

A DED por meio de sua gestão e do monitoramento do sistema UAB percebeu que outro fator importante a ser observado na articulação da oferta é o georreferenciamento e, por isso, está finalizando estudos por meio de relatórios advindos das unidades acadêmicas com o propósito de incorporar esta informação às análises de correlação e associação com os demais dados do SISUAB.

Os estudos e análises destes dados poderão orientar as ações regionais e de projetos específicos. A proposta é obter as informações do sistema informatizado e poder utilizá-las a partir do segundo semestre de 2017 em colaboração com a Diretoria de Tecnologia da

Informação - DTI da CAPES. Além disto, essas informações auxiliarão na definição da abrangência de atuação das IPES do Sistema UAB.

#### PROPOSITURA DE CURSOS FORA DA ÁREA NO EDITAL

Como exposto, o serviço de georreferenciamento das IPES e polos proporcionará à DED melhores condições de dimensionar geograficamente os arranjos educacionais a serem implementados por meio das ofertas de cursos a distância pelo Sistema UAB.

#### APRIMORAMENTO DO PROCESSO DE MONITORAMENTO DE POLOS ALIANDO ANÁLISE DE INFRAESTRUTURA COM ÍNDICES DE DESEMPENHO

Considerando a finalidade do Sistema UAB de promover a expansão e interiorização da educação superior no país, no processo de implantação de polos UAB busca-se favorecer a sua distribuição, prioritariamente conciliado a outros critérios técnicos, nos municípios de pequeno a médio porte (com população  $\leq 100.000$  habitantes).

A fim de acompanhar permanentemente e definir a integração, a permanência e o desligamento de polos do sistema UAB, a DED/CAPES promove o monitoramento dos polos, o qual se dá mediante visitas *in loco* e/ou por outros procedimentos operacionais.

No monitoramento são coletadas e registradas informações que definem se o polo dispõe das condições exigidas para o apoio pedagógico, tecnológico, documental e administrativo, necessários à execução das atividades de ensino-aprendizagem dos cursos e programas ofertados na modalidade de educação a distância (EaD) pelas IPES integrantes do Sistema UAB.

#### MEDIÇÃO DOS ÍNDICES DE EFICIÊNCIA ACADÊMICA E EVASÃO PRESUMIDA

Considerando a importância das ações de governo na busca para a melhoria da qualidade da educação e no desenvolvimento social do País, é fundamental a construção e a ampla utilização de medidas de desempenho que expressem o grau de alcance das metas e objetivos. Para tal, é preciso o estabelecimento de indicadores acadêmicos que expressem a ampliação da oferta, a melhoria da eficiência e da eficácia das IPES.

Exemplo de outras iniciativas de gestão com uso de indicadores, a DED adota, a partir da revisão de seus processos, a gestão do programa com base em alguns dos indicadores de desempenho acadêmico. Os indicadores abaixo listados foram selecionados pelo critério de relevância acadêmica, para o acompanhamento do desempenho das IPES: RELAÇÃO INGRESSOS /ALUNO ou índice de ocupação de vagas (IOV): Este indicador possibilita que

se calcule a relação entre o número de vagas ofertadas e o número de alunos matriculados (registrados no sistema SISUAB), em determinado período ou no período cumulativo desde o início do programa. Este indicador é gerado por meio da seleção de todos os ciclos de matrículas com data, compreendidos entre a data inicial e a data final do período informado. Desses ciclos será totalizada a quantidade de matriculados em cada ciclo, como também a quantidade de vagas em cada ciclo, formando denominador e numerador do indicador, respectivamente. A equação básica é dada pela relação de Matrículas efetivadas / Número de Vagas Ofertadas.

**ÍNDICE DE EFICIÊNCIA ACADÊMICA (IEA):** Para o cálculo deste indicador são considerados no numerador, dois somatórios distintos, que estão, de alguma forma, relacionados à conclusão, de todas as matrículas registradas no SISUAB com a situação “formado” e outro para a situação de ‘matriculado’, desconsiderando os alunos ativos ou em curso no período informado. No denominador deve ser considerado o total de matrículas em curso, considerando o último mês de ocorrência consolidado, tomando como referência a data final do período informado, correspondendo também ao total da soma dos diversos status do aluno no período considerado. A equação básica é dada pela relação de alunos formados / alunos matriculados.

**ÍNDICE DE EVASÃO PRESUMIDA (EVP):** Para o cálculo deste indicador são considerados no numerador os somatórios de matrículas efetivadas subtraídos de todos os status de conclusão (formados) e de persistência (ativos) dividido pelo número de matriculados registrados no SISUAB. Trata-se de identificar, com base nos dados fornecidos, o contingente de alunos ingressantes e não concluintes em comparação com o número de ingressantes. A equação básica é dada pelo cálculo (Alunos matriculados – ativos – formados) / alunos matriculados.

#### UTILIZAÇÃO DE ÍNDICES MÍNIMOS POR CURSO COMO REFERÊNCIA PARA DISTRIBUIÇÃO DE VAGAS

Os índices de eficiência e evasão, abordados no item anterior, terão, inclusive, a função de reguladores para a criação de novas vagas no Sistema: por meio dos editais de articulação, as IPES propõem suas distribuições de vagas nos polos, todavia, as propostas serão analisadas pela DED levando-se em conta os índices já atribuídos. Assim, se determinada IPES requer a disponibilização de vagas para, por exemplo, o curso de Matemática, a validação final passará, dentre outros parâmetros, pela análise das ofertas anteriores e da capacidade reconhecida desta IPES, expressa nos índices, em ofertar este curso com a eficiência esperada.

## IMPLEMENTAÇÃO DOS CURSOS COM PROJETOS PEDAGÓGICOS COMUNS (CURSOS EM REDE)

Os primeiros cursos nacionais na modalidade EaD elaborados pela DED integraram o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP) e inauguraram uma nova ação nesta Diretoria, congregando esforços de especialistas de diversas instituições para elaborar os projetos pedagógicos e materiais didáticos comuns.

A principal inovação do processo de elaboração de cursos nacionais diz respeito à forma de elaboração do projeto pedagógico e ao modo de produção do material didático das disciplinas que compõem a matriz curricular. Assim, com a finalidade de induzir a formação de profissionais em áreas consideradas estratégicas, visando otimizar recursos públicos, a DED propôs uma sistemática própria de desenvolvimento de curso nacional, com matriz curricular e material didático únicos.

A adoção de Projetos Pedagógicos de Cursos - PPCs nacionais para as licenciaturas do Sistema UAB representa uma mudança substantiva de diretriz conceitual na DED, sendo que esta ação já incorpora os princípios atuais estabelecidos na reforma do Ensino Médio, em aderência aos princípios da Base Nacional Comum Curricular (MEC, 2017).

Atualmente, os estudantes sem aproveitamento nas disciplinas não conseguem dar sequência ao fluxo, pois, em sua maioria, a oferta dos cursos não é contínua na sua IPES. Os projetos nacionais de cursos configuram-se como uma importante estratégia para a efetiva mobilidade acadêmica contribuindo para a diminuição da evasão.

Vale ainda considerar, que a proposta se mostra alinhada às diretrizes de economicidade do erário mediante o aproveitamento maximizado e racional dos recursos financeiros, humanos e técnicos disponíveis, em adimplemento ao princípio constitucional da eficiência, inscrito no artigo 37 da Constituição Federal.

## MELHORIA DA RELAÇÃO INGRESSANTES/FORMADOS: A EFICIÊNCIA DO SISTEMA UAB

Atualmente, o Sistema UAB apresenta uma média de 36% de aproveitamento, em termos de eficiência acadêmica, quando analisada a relação de ingressantes e formados. Tais dados são obtidos por meio do SISUAB, que, por sua vez, é alimentado pelas IPES. Há no SISUAB um quantitativo significativo de alunos cuja situação final ainda não foi informada (alunos com status “não concluintes”). A DED vem agindo para que as IPES atualizem tais status, para que os dados possam refletir a situação real dos alunos.

Em 2016, todos os coordenadores de cursos, cuja evasão foi igual ou superior a 50% (baseado nos dados do SISUAB em dezembro/2015) foram convidados a responder um



questionário, indicando os principais fatores críticos que podem conduzir a esse quadro. O estudo mostrou aspectos importantes que estão sendo trabalhados na perspectiva de uma gestão integrada entre DED, IPES e municípios (UNIREDE, 2016).

## VERIFICAÇÃO DOS CONCLUINTEs COM BASE DOCUMENTAL

A fim de acompanhar o atingimento das metas do Plano Nacional de Educação - PNE, referentes à formação de professores e acesso à educação superior, é de suma importância que a DED realize o monitoramento dos egressos e a verificação de dados com os demais sistemas e censos do MEC, de modo a garantir a avaliação de impacto dessa política pública e seu planejamento a longo prazo.

O acesso a uma plataforma que possa, entre outras coisas, fornecer as informações relacionadas à titulação, com o devido registro dos diplomas e certificados emitidos, auxiliará substancialmente na identificação dos alunos formados, de maneira automática, por meio da integração com as plataformas da CAPES.

O SISTEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica, poderá servir de modelo integrado para a CAPES, MEC, e outros órgãos públicos fomentadores de políticas públicas educacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposição do tema em investigação, relatada em uma proposta aplicável de ações administrativas e acadêmicas buscando a eficiência da relação entre discentes matriculados e formados no sistema UAB, reflete as preocupações gerenciais quando se estabelece parcerias entre órgãos públicos por meio do compartilhamento da gestão, neste caso em particular, a CAPES por meio da DED e, as Instituições Públicas de Ensino Superior na condução de uma política pública no campo educacional.

Esse modelo de administração de programas em educação, por meio de projetos cooperativos torna-se adequado para as organizações envolvidas, quando se percebe a redução de seus custos, o que somente poderá ser evidenciado por meio de ações de monitoramento constantes, de onde se espera que os resultados alcançados sejam passíveis de se avaliar por meio de uma relação de custo benefício ao menos equilibrada.

Historicamente, a crise de natureza administrativa nos países desenvolvidos ocorreu por meio de lutas internas da elite política, da burocracia civil e militar pelo estabelecimento das fontes de recursos e do sistema organizacional de arrecadação de receitas para a subsistência do Estado. E nos países periféricos esse processo não foi diferente, haja vista o

modelo de colonização predatório que previa a organização administrativa da colônia para prover os meios necessários para a sustentação financeira da metrópole.

A partir de então, uma nova mudança se estabeleceu no campo da educação superior com a República, instituindo-se o sistema federativo de governo descentralizando o ensino. Essa engenharia administrativa passou a ter maior referência a partir dos anos 1990, quando o Estado brasileiro, por meio de suas agências de fomento, transferiu como parte da estratégia de ajuste fiscal, a responsabilidade das cunhas políticas sociais para as esferas descentralizadas.

Esses foram movimentos que passaram a encampar a reforma da educação no Brasil, caracterizando um novo modelo de gestão com pretensões de excluir o sentido político e sua associação com o Estado. Propunham uma organização descentralizada para a educação com princípios fundamentados numa maior eficiência com delegação de competências aos níveis executores.

Logicamente, com o afastamento do Estado da ação direta de execução, ele passa a assumir uma postura mais evidente na institucionalização de processos de avaliação e controle e, sob aspectos gerenciais, vai exigir dos gestores habilidades e criatividade para encontrar soluções alternativas para implementar os mecanismos de acompanhamento, controle e *accountability*.

Pretendemos com esse panorama, propor no âmbito da Gestão Compartilhada do sistema UAB, a criação de processos administrativos e acadêmicos que permitam alcançar a eficiência da formação superior, demarcando sinais para uma institucionalização da EaD nas instituições públicas a partir de bases instrumentalizadas e sólidas que beneficiem os estudantes.

## REFERÊNCIAS

ANDIFES. Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Federais de Ensino Superior. **Lei Orgânica das Universidades**. Brasília, 1996.

BAVA, Silvio C.; SOARES, José A. **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998. 192 p.

BICUDO, Maria A. V.; ESPÓSITO, Vitória H. C. **Pesquisa Qualitativa em Educação**. Piracicaba, SP: Unimep, 1994, 233p.

BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Senado Federal, Centro Gráfico, Brasília, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 - de 9 de julho de 2006, p. 4. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm) Acesso em: 20 set. 2018.

BRASIL. Resolução nº 2, de 1º de julho de 2015. Diretrizes Nacionais para a Formação Inicial em nível superior e para a formação continuada. **Diário Oficial da União**, de 2/7/2015, Seção 1, p. 8-12. Brasília, DF: 2015a. Disponível em: <http://www.cref14.org.br/>. Acesso em: 26 set. 2015.

EASTON, David. **The political system**: An inquiry into the state of political Science. New York: Knopf, 1965a.