

O SISTEMA UAB: UMA AVALIAÇÃO DE EFICÁCIA À LUZ DO REGIME DE COLABORAÇÃO FEDERATIVA

Brasília – DF – 05/2015

Rodrigo Lima de Oliveira – Universidade de Brasília – UnB –
oliveira.rodrigo.lima@gmail.com

Estudo de Caso

Educação Superior

Sistemas e Instituições de EAD

Relatório de Estudo Concluído

RESUMO

Este trabalho objetiva avaliar a eficácia do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB e o impacto da execução do regime de colaboração federativa nesses resultados. Considerou-se aqui “eficácia” como a medida do grau em que o programa atingiu o que foi proposto. Os entes federados participantes desse sistema apresentam modos distintos de coordenação e cooperação, buscou-se aqui identificar os modos prejudiciais ao sistema e sugerir soluções para esses problemas. O método de análise aplicado neste trabalho partiu do modelo de matriz lógica utilizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em suas avaliações de cunho operacional. As ferramentas adaptadas são a matriz de planejamento e a matriz de avaliação. O artigo teve como instrumental: (1) análise documental; (2) revisão bibliográfica sobre o assunto; (3) demanda de dados à Capes; e (4) aplicação de entrevistas. O estudo conclui que o Sistema UAB tem baixa eficácia, fugindo de seu foco – que é a licenciatura de professores dos sete anos finais da educação básica (EB), a qual era almejada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 (LDB). Nesse contexto, o regime de colaboração necessita conferir mais autonomia financeira e administrativa aos polos de apoio presencial.

Palavras chave: federalismo; regime de colaboração federativa; Sistema Universidade Aberta do Brasil; Programa Dinheiro Direto na Escola.

Agradeço à Dr.^a Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo pelo inestimável apoio na orientação deste trabalho. Agradeço também à Dr.^a Nara Maria Pimentel, ao Dr. Bernardo Kipnis e ao Sr. Eder Carvalho pela concessão das entrevistas.

1 – Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado, objetivando a preparação para o exercício da cidadania e para o mercado de trabalho. Para garantir isso, instituiu o regime de colaboração federativa (CF, arts. 205-211). A Lei nº 9.394 de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) almeja, no art. 62, a licenciatura específica na área de atuação de docentes dos sete anos finais da Educação Básica (EB) e a Lei nº 13.005 de 2014, o Plano Nacional da Educação (PNE), amplia isso para toda docência (BRASIL, 1988, 1996, 2014).

A principal via governamental para isso é o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). O Sistema UAB foi criado pelo Ministério da Educação (MEC), por meio do Decreto nº 5.800 de 2006 para a expansão da Educação a Distância (EaD), com o objetivo de ampliar e interiorizar a oferta de vagas no ensino superior. A regulamentação priorizou a formação inicial e continuada de professores da EB, incentivar a institucionalização da EaD e fomentar a inovação em metodologias de ensino superior desenvolvidas com o suporte das tecnologias de informação e comunicação (TIC) (BRASIL, 2006).

Essa medida buscou estreitar o regime de colaboração na área. Assim, as instituições públicas de ensino superior (IPES) ofertam o curso e os municípios e estados são responsáveis pela infraestrutura – os polos de apoio presencial -, o que inclui o suporte de tutores presenciais remunerados com bolsas do MEC. Em 2009, o MEC transferiu a operacionalização da UAB à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (BRASIL, 2009). Em 2012, vigorou a Lei nº 12.695 que dispõe sobre subsídios aos polos UAB pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 2012). Contudo, problemas na articulação dos entes federados dificultam o sucesso do programa. O estudo tem o objetivo de avaliar a eficácia do Sistema UAB no período de 2006 a 2014. Em seguida, há uma discussão dos resultados à luz do regime de colaboração federativa para entender melhor isso.

Logo, foi feita uma análise da distribuição de matrículas e do aproveitamento percentual no sistema. Com isso, realizaram-se entrevistas com especialistas e dialogou-se com a literatura na área. Por fim, foram sugeridas possíveis melhorias no programa.

2 – Referencial teórico

No Brasil, os estudos sobre o regime de colaboração federativa ainda são reduzidos (ABRUCIO, 2010, p. 39). Isso se agrava em relação ao recente Sistema UAB. A maioria dos autores converge quanto à operação precária pelos estados e municípios (ALONSO, 2010, p. 1333; SILVA; PEREIRA, 2013, p. 8). Uma parcela desses analistas percebe a indução e o fomento da União em aspectos da coordenação (CURY, 2010, p. 1093; DOURADO, 2008, p. 912). E um subgrupo dessa parcela aponta que a União regulamenta em excesso sem prestar o auxílio financeiro necessário (SEGENREICH, 2009, p. 217; SANTOS; NOGUEIRA, 2012, p.237).

Abrucio (2010) é o estudioso da questão federativa que dá apoio à última categoria. Segundo ele, há um jogo defensivo e não cooperativo por parte dos entes federados e, por outro, uma tentativa de gerar formas de coordenação entre os níveis de governo. Os repasses dos encargos da União aos estados e municípios pós-88 mostram isso. Assim, afirma que os municípios não conquistaram plenamente a posição de ente federado. Para ele, a causa disso é a dependência financeira e, na existência de auxílio, baixa capacidade administrativa. Logo, há um paradoxo federativo, onde os municípios não concretizam plenamente as políticas públicas ou abdicam de parte de sua autonomia para receber verbas (ABRUCIO, 2010, p. 47-48). Os resultados aqui apresentados buscam verificar essa perspectiva no sistema.

3 – Procedimentos metodológicos

Para uma avaliação do Sistema UAB, entende-se “eficácia” como o grau em que o programa atinge suas metas (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973). Usou-se o “aproveitamento percentual” como variável *proxy*, tendo como unidade de observação a razão do número de egressos sobre o número de matriculados de cada modalidade. Kipnis (2015) vê que um método longitudinal seria mais preciso. Assim, seriam necessários dados detalhados por semestre para calcular o fluxo de egressos pelo período previsto de permanência. Logo, seria possível avaliar as ofertas concluídas e as que estão em andamento no sistema, bem como o tempo médio que os alunos levam para se formar.

O foco está na licenciatura devido ao art. 62 da LDB e porque, das metas da UAB, esta é tida aqui como a mais urgente, já que 22% dos docentes

dos sete anos finais da EB não tinham licenciatura em 2007. Nesse sentido, o diretor de EaD da Capes, João Carlos Teatini, atestou essa visão em entrevista a um portal de notícias (INEP, 2009; BRASIL, 1996, 2006; TEATINI, 2012).

Para sintetizar o percurso metodológico, preencheu-se a matriz de planejamento apresentada no Quadro 1, utilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em suas auditorias operacionais e similar ao modelo de matriz lógica de Costa e Castanhar (2003).

Informações Requeridas	(1) Estrutura de funcionamento, (2) Logística e critérios para distribuição dos recursos; e (3) Situação ao término dos cursos.
Fontes de Informação	(1) Decreto nº5800/2006; (2) http://uab.capes.gov.br/ ; (3) Normas e literatura sobre a UAB; e (4) Dados enviados via e-mail pela Capes.
Método de Compilação	(1) Pesquisa <i>online</i> ; (2) Pesquisa documental; (3) Pesquisa Bibliográfica; (4) Solicitação de dados; (5) Entrevistas com atores na UAB (Dr. ^a Nara Maria Pimentel – Coordenadora Geral da UAB na UnB, e Eder Carvalho – Assistente em Ciência e Tecnologia na Capes) e um pesquisador da área (Dr. Bernardo Kipnis – Faculdade de Educação da UnB).
Método de Análise	(1) Análise documental; (2) Estudo sobre a estrutura do programa e as propostas feitas ao mesmo; e (3) Análise quantitativa das ofertas na UAB.
Limitações	(1) Escassa literatura sobre o regime de colaboração na UAB (2) Dificil acessibilidade aos dados das ofertas por polos UAB.
Considerações de Análise	(1) Analisar as metas almejadas e alcançadas (eficácia); (2) “Quais as possíveis dificuldades dentro do sistema em relação às ofertas?”; (3) “O que provocou as alterações no sistema?”.

Quadro 1. Matriz de Planejamento da Avaliação
Fonte: elaboração do autor.

4 – Apresentação e discussão dos resultados

A partir de dados solicitados acerca das matrículas do Sistema UAB desde 2006, criou-se o gráfico apresentado na Figura 1.

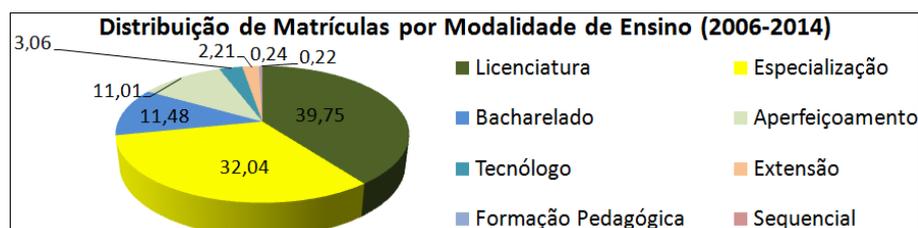


Figura 1. Distribuição de Matrículas por Modalidade de Ensino (2006-2014)

Fonte: elaboração do autor.

As matrículas em licenciatura equivalem a 78% dos docentes dos sete

anos finais da EB sem licenciatura em 2007 (SIQUEIRA, 2014; INEP, 2009).

Sobre isso, a Coordenadora Geral da UAB na Universidade de Brasília (UnB) – Dr.^a Nara Maria Pimentel – explicou que uma das causas é a complexidade na oferta da formação inicial, pois são cursos de maior duração e exigem mais dedicação e financiamento. Além disso, mencionou que não houve mais a preocupação de ofertar novas vagas para docentes nas universidades e a docência na UAB, em geral, não é contabilizada como carga horária remunerada (PIMENTEL, 2015).

Para a Figura 2, utilizou-se o instrumento “aproveitamento percentual” e consideraram-se apenas os cursos de oferta concluída.

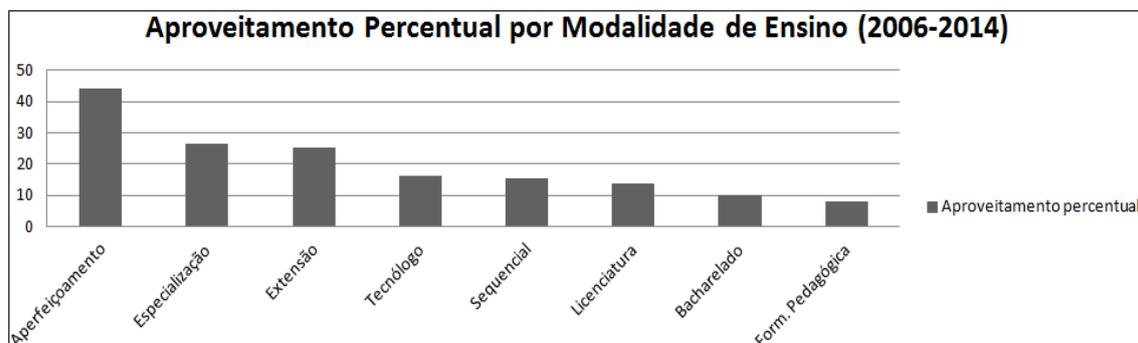


Figura 2. Aproveitamento percentual por modalidade de ensino (2006-2014).
Fonte: elaboração do autor.

O gráfico mostra que “licenciatura” é a modalidade da 6ª posição. A razão do número de licenciados pela UAB sobre os docentes dos sete anos finais da EB sem licenciatura em 2007 é de 10,7% (SIQUEIRA, 2014; INEP, 2009).

Perante isso, Pimentel (2015) esclareceu que os municípios, em geral, não oferecem incentivos para o professor concluir sua licenciatura. Além disso, afirma que a evasão foi reduzida progressivamente e que os estudantes têm dificuldades operacionais com o sistema do curso. Segundo ela, o estudo na EaD é diferenciado, com o qual os graduados são mais bem sucedidos. Por outro lado, indica que é necessária adequação pedagógica e repete: a modalidade não é valorizada nas universidades. Por fim, percebe que não há apenas falhas na articulação entre os entes federados, mas também entre as representações do MEC e as universidades.

Nesse sentido, Carvalho (2015) declarou que a Capes listou os polos aprovados mediante edital para repasses via PDDE e, por falha do sistema gestor “PDDE web” do FNDE, nada foi efetivado desde 2012.

Santos e Nogueira (2012) argumentam que o regime de colaboração não é efetivo devido à sobrecarga do ente federado mais frágil na perspectiva econômica, administrativa e política: o município, provedor do ensino fundamental e da educação infantil. Questionam ainda a baixa participação dos estados nessa política (SANTOS; NOGUEIRA, 2012, p. 237). Os resultados aqui apresentados corroboram isso.

Almeida (2013) estudou o Sistema UAB à luz dos sistemas complexos adaptativos. Nessa visão, a autonomia é uma das bases da política. Assim, decisões unilaterais e desigualdade nas relações entre polo, IPES e Capes impedem o cumprimento das metas programáticas. Outros pilares são a cooperação e a auto-organização do polo. Kipnis (2015) corrobora Almeida (2013) e entende que a inserção do PDDE põe o polo no foco do sistema, aperfeiçoando-o.

5 – Conclusões e recomendações

Diante disso, esboça-se aqui uma análise da regulação do PDDE na UAB e possíveis melhorias ao sistema UAB como um todo. A alteração no *caput* do art. 22 da Lei nº 11.947 de 2009 condiciona a assistência do PDDE aos polos que oferecem cursos aos profissionais da EB (BRASIL, 2009). Entende-se que isso é positivo. Mas, com os resultados desse estudo, afirma-se que a política ficaria mais próxima de seu foco caso priorizasse polos que ofertam majoritariamente cursos para a formação inicial de professores da EB. Ainda, observa-se que no § 1º a periodicidade dos repasses é definida como anual. Como em cada semestre há possibilidade de oferta para novos cursos nos polos, entende-se que o repasse semestral seria mais adequado.

O cálculo para os repasses também pode ser aprimorado. De acordo com o § 1º, os recursos terão como base o número de matriculados. Por este estudo, percebe-se que o aproveitamento é um fator fundamental para o sucesso da política e deve ser incluído no cálculo para incentivar a eficácia do polo. Ainda, é requisito para ingresso no PDDE não ter carência de recursos. E, tendo como base as matrículas dos cursos, o PDDE auxilia proporcionalmente mais os polos maiores. Não é redistributivo como a UAB é proposta. A criação de polos é um risco para as prefeituras no Sistema UAB. Kahneman e Tversky

(1992) concluíram que, quando um problema é estruturado em uma situação de perda, há maior propensão ao risco e preferência ao plano mais perigoso com mais benefícios possíveis (KAHNEMAN; TVERSKY, 1992, p. 297-298). Logo, a UAB obteria mais municípios no sistema se a União mostrasse os benefícios dos polos UAB em municípios de piores classificações no Índice de Desenvolvimento da EB - IDEB, isso aliado a incentivos e apoio administrativo.

Além do PDDE, outro incentivo seria a inserção do Programa Um Computador por Aluno (PROUCA). Assim, haveria apoio para adquirir *laptops* de baixo custo com recursos municipais e estaduais ou com o financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES). Ademais, a melhoria da atuação do Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE) é essencial, pois as TIC na UAB são limitadas para evitar a exclusão de localidades onde a internet é de baixa velocidade. Esses, em geral, os locais mais pobres (FNDE, 2015a).

O Plano de Ações Articuladas (PAR) é requisitado aos polos para o ingresso no PDDE. O vasto PAR é de origem federal e seu preenchimento tem o apoio do MEC. Supõe-se que isso resulte na atuação da União na execução municipal. Em contrapartida, entende-se que a formação continuada direcionada aos gestores dos polos pode fortalecer a autonomia administrativa dos municípios. Logo, sugere-se que o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola) seja ofertado via UAB simultaneamente à ajuda federal (FNDE, 2015b).

Apesar de ser útil para identificar o foco dessas medidas, o IDEB não serve para avaliar polos no curto prazo. Para esse fim, propõe-se que a União adapte o Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) e considere seus resultados para premiar a eficiência pela fórmula dos subsídios do PDDE.

Para resumir a presente análise, preencheu-se a matriz de avaliação mostrada no Quadro 2, também inspirada no modelo adotado pelo TCU. Além disso, apesar de que a LDB de 1996 vigorava na criação da UAB, decidiu-se incluir um prognóstico com as alterações do novo PNE à LDB para apresentar o grande desafio do programa para os próximos nove anos.

SISTEMA UAB	
Situação Encontrada	O programa é parcamente eficaz. Há carência de suporte aos estudantes, recursos e materiais necessários à exploração plena da modalidade de EaD.
Crítérios	O foco está na licenciatura devido ao art. 62 da LDB e porque, das metas da

	UAB, esta é tida aqui como a mais urgente. Ademais, inclui-se aqui um prognóstico adotando o PNE (licenciatura plena de docentes da EB).
Evidência	10,7% da meta da LDB para a licenciatura de professores foi executada pelo sistema. Quanto à meta da UAB, as matrículas em licenciatura equivalem a 78% dos docentes dos sete anos finais da EB sem licenciatura em 2007. Considerando-se o PNE, os valores são, respectivamente, 3,7% e 27%.
Causas	Problemas de financiamento prejudicam a criação e a manutenção dos polos. Ainda, há poucas ofertas pelas IPES e elas não abarcam as TIC para EaD.
Efeito	Não há suporte suficiente para a transição ao nível superior. Tendo isso como fator, 86% dos matriculados em licenciatura não são bem sucedidos.
Boas Práticas	A UAB é uma chance do profissional graduado se aperfeiçoar e oferece a primeira possibilidade de estudo ao nível superior em municípios isolados.
Propostas	Deve-se atribuir mais responsabilidade à União na garantia da autonomia financeira e administrativa dos municípios. As IPES devem explorar as possibilidades que a EaD oferece no material de seus cursos.
Benefícios	A UAB pode ser a principal via pública de acesso ao ensino superior.

Quadro 2. Matriz de Avaliação

Fonte: elaboração do autor

Por fim, os resultados acima apresentados incitam as seguintes questões, a título de agenda de pesquisa sobre o tema: “quantos polos UAB foram aceitos no PDDE e qual é o seu perfil?”; “como os municípios irão se adaptar para implementar o programa federal e manter sua autonomia?”; “os polos atendidos pelo PDDE serão capazes de atender às demandas do programa federal?”. Para isso, é preciso analisar em que medida a autoridade decisória (*policy decision making*) estaria com o governo federal e a de implementação (*policy-making*), com os municípios (ARRETCHE, 2010, p. 592), avaliando o ponto adequado de equilíbrio de poder nesse sentido. Deve-se também investigar se o desenho e o modo de operação são pré-definidos pela União, tornando a ação local incentivada e limitada pela União (FARAH, 2013, p.189).

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ALMEIDA, Onília Cristina de Souza de. Gestão das organizações complexas: o caso do sistema Universidade Aberta do Brasil na Universidade de Brasília. 2013.

ALONSO, Kátia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. *Dados*, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 2 mai. 2015.

_____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: nº 9394/96. Brasília: 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 2 mai. 2015.

_____. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Presidência da República, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 2 mai. 2015.

_____. Lei nº 11947, de 16 de Junho de 2009. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm>. Acesso em: 2 mai. 2015.

_____. Portaria nº 318, de 2 de Abril de 2009. Brasília: 2009. Disponível em: <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria318_de020409_UABparaCapes.pdf>. Acesso em: 2 mai. 2015. _____ . Lei nº 12.695, de 25 de Julho de 2012. Brasília: 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 2 mai. 2015.

_____. Lei nº 13005 de 2014. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 2 mai. 2015.
p. 171-193.

CARVALHO, Eder Fabrício Fuloni. PDDE na UAB. 2015. Entrevista concedida por telefone a Rodrigo Lima de Oliveira, Brasília, 05 mai. 2015.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *RAP Rio de Janeiro*, v. 37, n. 5, p. 969-92, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Educação e crise: perspectivas para o Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 31, n. 113, p. 1089-1098, 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a

distância: novos marcos regulatórios? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, p. 891-917, out. 2008.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? In: LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. (Org.). *As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2013. v. 1.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Programas. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br>>. Acesso em: 2 mai. 2015.

_____. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Disponível em: <<http://cursos.fnde.gov.br/>>. Acesso em 2 mai. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Sinopses Estatísticas da Educação Básica. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 2 mai. 2015.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Advances in prospect theory: Cumulative representation of uncertainty. *Journal of Risk and uncertainty*, v. 5, n. 4, p. 297-323, 1992.

KIPNIS, Bernardo. Regime de Colaboração no sistema UAB. Entrevista concedida por Skype a Rodrigo Lima de Oliveira, Brasília, 30 abr. 2015.

PIMENTEL, Nara Maria. Regime de Colaboração na UAB. 2015. Entrevista concedida a Rodrigo Lima de Oliveira, Brasília, 30 abr. 2015

SANTOS, Catarina de Almeida; NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona. Federalismo e formação no EaD - Colaboração e sobreposição de competências entre os entes federados. *Retratos da Escola*, v. 6, n. 10, 2012.
SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2, p. 59, 2009.

SILVA, Vanessa Nunes da; PEREIRA, I. C. A. Políticas públicas e a Universidade Aberta do Brasil. *Anais do X Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância*. ESUD. Belém do Pará: Editora UFPA, 2013. v.1.

SIQUEIRA, Manoel Brod. Assessor técnico da Diretoria de Educação a Distância da Capes (DED/Capes). [Mensagem pessoal]. Planilha "Alunos UAB". Dados recebidos por oliveira.rodrigo.lima@gmail.com em 12 nov. 2014.

TEATINI, João Carlos. MEC promete triplicar matrículas em EAD e alcançar 600 mil alunos até 2014. 27 abr. 2012. Disponível em: <<http://ead.ifpb.edu.br/site/noticia/17>>. Acesso em: 9 mai. 2015