O PAPEL DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL NO CUMPRIMENTO DAS METAS DO PNE 2014-2024: POTENCIALIDADES E FRAGILIDADES

São Paulo, 12 de Junho de 2015

Rafael Dias de Souza Ferreira - Universidade Federal de São Paulo/Núcleo UAB/UNIFESP/ dias.rafael@unifesp.br

Luciano Gamez - Universidade Federal de São Paulo/Núcleo UAB/UNIFESP/ luciano.gamez@unifesp.br

Classe: B2

Setor Educacional: C

Classificação das Áreas de Pesquisa em EAD: C

Natureza do Trabalho: B

Resumo

O presente artigo reflete sobre o papel do Sistema Universidade Aberta do Brasil em face ao cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE se constitui em um conjunto de metas destinadas a estabelecer diretrizes e nortear as políticas públicas de educação no decênio 2014-2024, que tem entre seus pontos centrais, o crescimento significativo das matrículas em nível superior. Os números que se configuram no PNE, tanto em nível de graduação como de pós-graduação, são significativamente altos e, por conseguinte, bastante desafiadores. Prevê-se que em 2024 seja alcançada uma taxa bruta de matrícula no ensino superior de 50% e uma taxa líquida de 30% da população de 18 a 24 anos (meta 12), sendo que esses números foram, em 2011, respectivamente, de 27,8% e 14,6% apenas. Diante disso, argumenta-se que é inegável que a contribuição da EaD seja um elemento significativo para o alcance das metas do PNE, e a conseqüentemente participação do Sistema UAB neste cenário é fundamental. Conclui-se que, apesar das políticas expansionistas do Governo Federal, há que se primar pela qualidade das ofertas e das parcerias com os municípios, em um momento de cortes orçamentários que colocam em risco o funcionamento do sistema.

Palavras-chave: Plano Nacional de Educação; Sistema Universidade Aberta do Brasil; Educação Pública a Distância; Polos de apoio presencial.

1. INTRODUÇÃO

A Educação a distância (EaD), apresenta-se como um importante meio para aumentar o acesso à Educação Superior no Brasil e esse aumento está previsto no novo Plano Nacional de Educação (PNE).

O PNE se constitui em um conjunto de metas para os próximos 10 anos, destinado a estabelecer diretrizes e nortear as políticas públicas de educação no decênio 2014-2024, que tem entre seus pontos centrais, o crescimento significativo das matrículas em nível superior. Os números que se configuram no PNE, tanto em nível de graduação como de pós-graduação, são significativamente altos e, por conseguinte, bastante desafiadores. Desse modo, a oferta de cursos a distância aparece no cenário atual como uma forte aliada para que as metas do PNE sejam realmente alcançadas.

Prevê-se para 2024 uma taxa bruta de matrícula no ensino superior de 50% e uma taxa líquida de 30% da população de 18 a 24 anos (meta 12), sendo que esses números foram, em 2011, respectivamente, de 27,8% e 14,6% (BRASIL, 2014, p. 41). Diante dessas intenções, é inegável que a contribuição da EaD seja um elemento significativo para o alcance do que está previsto no PNE.

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2012, o número de matrículas de graduação na modalidade a distância no Brasil já representava 15,8% do total. Se em 2003 esse número era de 49.111, em 2012 ele chegou a 1.113.850, um crescimento muito significativo em apenas 9 anos. Nesse contexto, há que se considerar o importante papel que o Sistema Universidade Aberta do Brasil (Sistema UAB) representa no contínuo desse crescimento.

2. O Sistema Universidade Aberta do Brasil

Nascida no âmbito de um cenário em plena expansão da Educação a Distância no Brasil, por meio do Decreto nº 5800 de 08 de Junho de 2006, o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi criado pelo Ministério da Educação, e é composto por universidades públicas que oferecem cursos de

nível superior para camadas da população com dificuldades de acesso à formação universitária. Os cursos são desenvolvidos na modalidade EaD, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País. A criação da UAB inseriu o setor público e a educação gratuita e de qualidade em um campo que era, até então, predominantemente dominado pela iniciativa privada. Ao longo desses quase 10 anos de existência, por meio de editais públicos promovidos pelo Ministério da Educação, e com a adesão de diversas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), o Sistema UAB se consolidou como um dos principais programas educacionais destinados à oferta de cursos gratuitos de Graduação e Pós-Graduação, promovidos pelas diversas IPES que compõe esse sistema, em todo o território nacional, com foco prioritário na formação de docentes, em um esquema de parceria com as prefeituras dos Municípios para a criação de Polos de apoio presencial.

É importante observar que o Sistema UAB é um sistema de formação em nível superior do Governo Federal, em parceria com instituições de ensino superior, governos municipais e estaduais. A UAB se articula com universidades públicas já existentes e com prefeituras e governos estaduais.

Ao analisamos as metas do PNE, constatamos que o Sistema UAB vem ao encontro de outro ponto da meta 12 do PNE, que prevê que o segmento público seja responsável por ao menos 40% das novas matrículas no ensino superior. Isso reforça o seu papel decisivo no alcance das metas para a Educação no nosso país.

Os projetos da UAB são gerenciados pela CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior, mas de responsabilidade das universidades proponentes, tendo como locais de apoio à formação os polos de apoio presenciais, que são mantidos majoritariamente pelos governos municipais. Seus cursos têm como prioridades a formação inicial e continuada de professores da educação básica da rede pública, dirigentes e gestores públicos, além de outros trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal. Essas prioridades estão em sintonia com as metas 15 e 16 do PNE. A meta 15 visa:

“garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” (MEC/SASE, 2015),

A meta 16 estabelece o objetivo de

“formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino”. (MEC/SASE, 2015)

Segundo a Sinopse Estatística da Educação Básica de 2013, documento elaborado pelo INEP, apenas 74,8%, aproximadamente, dos professores da educação básica possuíam ensino superior e 65,5% tinham cursos com licenciatura. Os números mostram que muito trabalho há que ser feito para alcançarmos o previsto no novo PNE, sendo que a Universidade Aberta do Brasil faz parte desse esforço a fim de garantir o acesso à formação aos professores da educação básica. Nesse sentido, debater sobre o trabalho desenvolvido no âmbito da parceria IPES, Prefeituras e Polos de apoio presencial se configuram de fundamental importância, visto que as demandas de formação são provenientes de necessidades locais, expressas em grande parte pela parceria estabelecida com os municípios, onde estão localizados os polos da UAB.

3. Parcerias Universidades e Prefeituras Municipais

Mill (2012, p. 288) considera que um fragmento da rede de organizações, fundamental para o bom funcionamento do sistema UAB, é a articulação entre as Instituições de ensino superior e os polos de apoio presencial. Essa rede de organizações traz aspectos, e desafios, que eram inexistentes na oferta de cursos presenciais, pois segundo ele, “a UAB trouxe

uma situação completamente nova às IEs - tratar um ambiente “estranho” ao campus universitário como parte da instituição”.

Entende-se assim, que essa é uma das maiores vantagens da UAB (e também um grande desafio) visto que a presença de polos

[...] em locais distantes e isolados, incentiva o desenvolvimento de municípios com baixos IDH e IDEB. Desse modo, funciona como um eficaz instrumento para a universalização do acesso ao ensino superior e para a requalificação do professor em outras disciplinas, fortalecendo a escola no interior do Brasil, minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades. (CAPES, 2015).

Como o Brasil é um país que tem muitas diferenças econômicas e de acesso à educação entre suas regiões, existe a preocupação de se levar uma educação de qualidade para locais que ainda possuem sérias restrições nessa área. Essa preocupação está expressa na estratégia 12.2, relacionada à meta 12 do Plano Nacional de Educação, que diz o seguinte:

“ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional” (MEC/SASE, 2015).

O Decreto nº 5622, que regula a educação a distância na educação básica e superior do país acrescenta a necessidade de, mesmo nos cursos na modalidade a distância, a realização de atividades presenciais. É para essas atividades que se faz necessário a existência dos polos de apoio presencial no Sistema UAB, que se apresentam como uma espécie de extensão da universidade fazendo com que ela chegue a espaços antes desprovidos ou deficitários de educação superior. Esses polos, para existirem oficialmente, devem apresentar uma estrutura mínima satisfatória baseada em parâmetros que são definidos pelo MEC e avaliados pela CAPES. O tamanho do polo irá depender do número de discentes que atende e do número de cursos que oferece, para que efetivamente se configure como um espaço acadêmico para

ser utilizado pelos alunos, com biblioteca, laboratórios, salas de aula, sala de tutoria, sala de coordenadoria, etc. A cada três anos, consultores designados pela CAPES visitam os polos para monitorar suas estruturas e avaliar e auxiliar a sua adequação às normas exigidas pelos parâmetros legais.

4. Potencialidades e Fragilidades no âmbito da gestão dos Polos do Sistema UAB

Sendo o Sistema UAB composto por polos de apoio presencial, e sendo esses locais extensões das IPES, por meio deles as Instituições operam em diversas regiões do país. Se por um lado ampliam o alcance e o campo de atuação, por outro dificulta o conhecimento desses locais pelos gestores institucionais, já que muitas vezes os Polos estão muito distantes e alguns se localizam até em outros estados. Outro aspecto importante relacionado ao polo é que ele não é uma extensão de apenas uma universidade. Cada polo recebe diversos cursos de variadas instituições. Essa pluralidade traz aos polos um enorme desafio de gestão.

Os polos têm de se articular com diferentes instituições públicas de ensino superior (Universidades Federais, Universidades Estaduais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia) para que possam oferecer seus cursos, o que traz mais um elemento que indica o quão intrincado é essa relação IPES – polos de apoio presencial. Então, na organização do polo, o coordenador local tem que gerenciar as demandas e necessidades de diversos cursos oferecidos por variadas instituições para que o processo de ensino-aprendizagem transcorra satisfatoriamente, pois é nos polos que o aluno dos cursos em EaD encontra um ambiente acadêmico de apoio para os seus estudos e para a realização de suas atividades presenciais. Como o polo recebe alunos e tutores de vários cursos e instituições, a sua estrutura e organização deverá ser muito bem realizada para que não ocorra conflito na utilização dos espaços disponíveis. Por isso a importância da figura do coordenador de polo, que é quem vai gerenciar a organização desse espaço e ser um intermediário nas articulações que estabelece com seus mantenedores.

Pela complexidade dessa articulação podemos pressupor que um grande desafio para a coordenação dos polos, e que tem sido uma de suas maiores fragilidades, é a comunicação com as diversas instituições e pessoas envolvidas. A organização dessa comunicação é fundamental para que o polo de apoio presencial se configure como um efetivo espaço acadêmico. Nesse sentido é necessário que os coordenadores do polo estabeleçam uma comunicação eficaz com a equipe vinculada às instituições de ensino, para que ele possa gerenciar os processos, as exigências e as necessidades referentes à realização dos cursos, porém nem sempre isso ocorre satisfatoriamente.

O outro lado dessa articulação “instituição de ensino & polo de apoio presencial” não enfrenta menos dificuldades na gestão da relação. Assim como os polos têm que se conectar com diversas instituições de ensino, as universidades também se articulam com vários polos que oferecem seus cursos. O exercício da gestão dessa relação por parte da coordenação da UAB nas IPES, assim, também envolve muitas dificuldades. Garantir que os cursos sejam ofertados com mesmo grau de qualidade nos vários polos que os oferecem é um dos desafios postos à coordenação da UAB na instituição de ensino, tarefa essa que é dificultada pelas diferenças entre as regiões onde eles se localizam.

Além disso, como já foi dito, o Sistema UAB se estrutura em rede e, portanto, sua organização não é centralizada, tendo vários responsáveis pelo seu funcionamento. Dessa forma, a instituição não detém em suas mãos o total controle do funcionamento dos polos, que inclusive são financiados por outros órgãos administrativos: os governos estaduais e municipais. Ocorre que, muitas vezes, o polo pode não cumprir com o oferecimento das condições necessárias à realização do curso, o que acaba prejudicando a qualidade da formação.

Para a promoção, administração e organização dos cursos promovidos pelo sistema UAB a responsabilidade é disseminada e compartilhada por diferentes organizações e nenhuma delas detém o controle total sobre o processo.

“A criação e difusão da rede UAB vai ao encontro dos pressupostos de Fleury e Ouverney (2007), que constataam a emergência e difusão crescente do fenômeno intitulado “redes de políticas”. Segundo os autores, a cada dia ganha proeminência o arranjo interorganizacional para formulação e execução de políticas públicas, que, por sua vez, impõem inúmeros desafios para sua gestão. Como lembram os autores, as políticas públicas, eram definidas e implementadas a partir de estruturas organizacionais hierarquizadas e unitárias. Entretanto, atualmente, essas estruturas vêm dando lugar a outras, caracterizadas como policêntricas e reticulares.” (BASTOS et al, 2013, p. 6)

Como é possível perceber, a gestão do sistema UAB está longe de ser uma tarefa fácil de ser realizada e, muitos dos seus problemas ainda têm que ser melhor compreendidos para que possam ser solucionados. No entanto, a UAB tem sido, mais atualmente, alvo permanente de críticas, que precisam ser melhor debatidas.

Para se ter uma noção das fragilidades e da extensão do Sistema UAB, o último edital aberto pela CAPES, na data de elaboração deste artigo, o edital 075/2014 previa uma oferta de 250 mil vagas em cursos na modalidade a distância. Ao todo, 96 instituições de ensino superior espalhadas pelo Brasil (50 universidades federais, 27 estaduais, 18 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)) enviaram propostas de cursos, totalizando uma oferta de 197.215 vagas (CAPES, 2015), ou seja, abaixo do esperado.

Mesmo sendo expressivo o número de propostas pelas IPES, as vagas previstas no edital não foram totalmente preenchidas, mostrando que o sistema ainda pode crescer. Porém, para que esse crescimento ocorra, as instituições reclamam por melhores condições de oferta e mais garantias do governo para a implantação dos projetos. Este tem sido um dos pontos críticos do Sistema UAB que faz com que haja um recuo ao invés de um avanço nas propostas de articulação de cursos no âmbito desse Sistema.

5. Considerações Finais

Com as reflexões apresentadas até aqui argumenta-se que o Sistema UAB se configura, portanto, como uma organização de alta complexidade,

estruturada em rede, que envolve, para o seu funcionamento, a articulação de diversas instituições e níveis governamentais, decorrendo disso inúmeros desafios que têm de ser enfrentados para o seu permanente aprimoramento.

Reconhecemos deficiências no Sistema UAB, tais como seus parâmetros de fomento e a conseqüente precarização da tutoria, dos valores baixos concernentes às bolsas de professor pesquisador e à equipe, o valor do custo/aluno, enfim, diversas mazelas. Esse debate deve ser levantado com o objetivo de adequação e aperfeiçoamento das suas fragilidades.

Apesar desses entraves e dificuldades, é inegável que o setor público representa um papel significativo para o avanço da Educação a Distância no Brasil. Diante dos argumentos apresentados até aqui, reconhece-se a grande importância da Universidade Aberta do Brasil para a formação superior dos brasileiros, sobretudo aqueles com menores condições de acesso à educação superior pública e gratuita. Porém, e devido a essa enorme contribuição que o Sistema UAB pode proporcionar, há que receber maior apoio do Governo Federal, por meio do Ministério da Educação, para que sua contribuição não seja apenas quantitativa. Usar a EaD e o Sistema UAB apenas para o alcance das metas do PNE não resolve o problema da Educação no Brasil, visto que quantidade não garante a qualidade da formação profissional.

A crescente participação da EaD no cenário educacional deve vir acompanhada de uma melhor garantia de sua qualidade. Para isso, vários aspectos de sua implementação, tanto no âmbito pedagógico como no de gestão, têm de ser melhor abordados e debatidos, principalmente em se tratando do Sistema UAB que é um sistema de grande impacto na educação superior brasileira. Apesar de ser objeto de crítica, reconhecemos seu importante papel social no acesso ao ensino superior brasileiro.

Referências

BASTOS, A. T.; *et al.* **Polos de apoio presencial**: requisitos e desafios da gestão. In: ESUD - Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância, 10. Belém/PA. Anais. Belém: Editora da UFPA, 2013. 12p. Disponível em <http://www.aedi.ufpa.br/esud/trabalhos/poster/AT1/114304.pdf>. Acesso em 28 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto Federal nº. 5.622**, de 20.12.2005. Presidência da República Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. **Planejando a próxima década**: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: MEC/SASE, 2014.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Resumo Técnico: Censo da Educação Superior 2012**. Brasília: INEP, 2014. Disponível em: (http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2012/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2012.pdf). Acesso em: 01 mai. 2015.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica de 2013**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>. Acesso em 28 abr. 2015.

_____. CAPES. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. **Portal Universidade Aberta do Brasil**. Disponível em: <http://www.uab.capes.gov.br/index.php>. Acesso em: 03 Jun. 2015.

MILL, D.; BRITO, N. D.; SILVA, A. R.; ALMEIDA, L. F. **Gestão da Educação a Distância (EaD)**: noções sobre planejamento, organização, direção e controle da EaD. Vertentes (UFSJ), v. 35, p. 9-23, 2010.

MILL, D. **A Universidade Aberta do Brasil**. In: LITTO, F. M.; FORMIGA, M. M. (Orgs.). Educação a Distância: o estado da arte. 1ª ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012, v. 2, p. 280-291.

SILVA, E. R. G. *et al.*. **Gestão de polo de apoio Presencial no sistema UAB**: construindo referenciais de qualidade. RENOTE – Revista Novas Tecnologias na Educação, Vol. 8, n. 3, Dezembro, 2010.