

HISTÓRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O ENSINO SUPERIOR A DISTÂNCIA NO BRASIL: O PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL EM QUESTÃO

Maria Luisa Furlan Costa (1)
Universidade Estadual de Maringá (UEM)

RESUMO

Este artigo tem como objeto de análise a história e as políticas públicas para o Ensino Superior a distância e a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), tomando-se como ponto de partida a oficialização dessa modalidade de ensino na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.334/96). O foco central é a historicidade do processo de criação de cursos e programas ofertados em uma modalidade distinta do ensino presencial no âmbito do Sistema UAB. Neste sentido, o objetivo primeiro deste artigo é retomar o processo histórico de implementação do Sistema UAB, que se constitui, atualmente, como um programa vinculado à Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) considerando as primeiras manifestações que expressam o desejo do Ministério da Educação (MEC) em criar, no início da década de 70 do século XX, uma instituição para a oferta de cursos superiores em uma modalidade distinta do ensino presencial.

Palavras-chave: Ensino Superior – Educação a Distância – Sistema Universidade Aberta do Brasil.

HISTORY AND PUBLIC POLICIES FOR THE DISTANCE HIGHE EDUCATION IN BRAZIL: THE REVISITATION OF THE OPEN UNIVERSITY IN BRAZIL

ABSTRACT

This article analyses the distance education and the implementation of the system of the open university in Brazil (*UAB - Universidade Aberta do Brasil*). The starting point that made this modality an official method of education is the current law “Guidelines and Basis” (*Lei de Diretrizes e Bases*) (law number 9.334/96). The main focus is the history of the process of the creation of courses and programs offered in a distinct modality on the scope of the open university method (*UAB - Universidade Aberta do Brasil*) *vis-à-vis* class room teaching. The first objective of this article is to revisit the history of the UAB system implementation, that constitutes, nowadays, a program linked to the “Directorate of Distance Learning and Education” (DED). Under the coordination of the “Improvement of Higher Education” (CAPES). The initial first manifestations is that when the Ministry of Education (MEC) creates, early on the 1970's an institution to offer a University in a distinct modality than classroom reaching.

Keywords: High Education - Distance Education - System of Open University.

Introdução

As práticas educativas não presenciais fazem parte do cenário educacional brasileiro desde o início do século XX, tomando-se aqui como marco histórico a criação da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro, por Edgar Roquette-Pinto, em 1923. Contudo, raramente encontramos referências aos programas ofertados na modalidade a distância (EAD) em livros e manuais de História da Educação.

Assim, o objetivo primeiro deste artigo é retomar o processo histórico de implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), tomando como ponto de partida as primeiras manifestações que expressam o desejo do Ministério da Educação (MEC) em criar, no início da década de 70 do século XX, uma instituição para a oferta de cursos superiores em uma modalidade distinta do ensino presencial.

Em seguida, busca-se apresentar, do ponto de vista legal, os trâmites para a implementação e a institucionalização do Sistema UAB que se constitui, atualmente, como um programa vinculado à Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES).

A revisão crítica do processo de institucionalização do Sistema UAB é um dos objetivos neste artigo, pois parte-se da premissa de que isto pode contribuir de forma significativa para que esse programa venha a se configurar, a médio e longo prazo, em uma política de estado que tem como meta a democratização e a interiorização a oferta de ensino superior no Brasil.

Definição do Sistema Universidade Aberta do Brasil

A retomada histórica do processo de criação do programa Universidade Aberta do Brasil evidencia que houve, em um primeiro momento, a clara intenção de se constituir uma instituição específica para a oferta de cursos a distância, a qual seria planejada exclusivamente para essa modalidade de ensino, no modelo denominado comumente *single mode*. (PETERS, 2003).

Peters faz referência a três modalidades possíveis de se organizar a EAD, sendo a oferta de cursos em universidades tradicionais de ensino presencial (*dual mode*) em instituições que oferecem várias modalidades de ensino, com livre escolha para os alunos de acordo com suas próprias necessidades e possibilidades (*mixed mode*) e, por fim, a possibilidade de se ter instituições planejadas especialmente para a modalidade a distância (*single mode*). Ao descrever essas modalidades de organização da EAD, o autor informa que "das diferentes formas de institucionalização resultam questões didáticas específicas do ensino a distância que devem ser tomadas em consideração." (PETERS, 2003, p. 42).

Seguindo a mesma perspectiva de Peters (2003), Barreto (2004) postula que o desenvolvimento da EAD na educação superior, em nível mundial, caracterizou-se por dois caminhos. O primeiro deles emergiu da construção de Universidades Abertas e a Distância, nas quais as ações universitárias iniciaram-se e desenvolveram-se especificamente mediante a modalidade a distância. Como exemplos desse modelo estão a Universidade Aberta do Reino Unido (OPEN) e a Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) da Espanha.

O segundo caminho, ainda segundo Peters (2003), caracterizou-se pela atuação em EAD de universidades já consolidadas na modalidade presencial. Nesse âmbito, as Universidades Duais ou Dumodais desenvolveriam também atividades universitárias a distância, utilizando-se de pessoal docente e técnico-administrativo, bem como da infraestrutura física criada para os cursos considerados regulares.

No Brasil, foram implementadas políticas e estratégias que culminaram na adoção de um sistema que busca integrar as instituições de ensino superior públicas, com larga experiência no ensino presencial, para a oferta de cursos na modalidade a distância, com base no modelo chamado por Peters (2003) de *dual mode*.

Em função disto, o programa Universidade Aberta do Brasil tem recebido em textos científicos e em documentos legais a denominação Sistema Universidade Aberta do Brasil, o qual, de certo modo, parece ser mais adequado para o design adotado pelo MEC para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância.

Devemos registrar que a palavra sistema ganha aqui uma conotação bem específica, tendo em vista que somente as IES públicas integram o programa UAB, tanto as federais quanto as estaduais. Na legislação vigente, particularmente na Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), o sistema federal de ensino compreende somente as instituições mantidas pela União, as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada e os órgãos federais de educação.

No Artigo 1º do Decreto nº 5.800/06, a redação aprovada trilha esse caminho, porque está explícito que “fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (BRASIL, 2006a).

Ao apresentar as bases de criação do Projeto Universidade Aberta do Brasil, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação, Chaves (2007, p. 87) pontua que um dos importantes desafios da UAB é sua consolidação em termos de um sistema nacional. A seu ver, não se trata de mais um projeto de governo, “mas de uma oportunidade para as instituições de ensino superior do país criarem, democraticamente, as condições para implantação e perenização da modalidade de educação a distância no Brasil”.

A historicidade do processo

A ideia da criação de uma instituição específica para a oferta de cursos na modalidade a distância está presente, no cenário educacional brasileiro, desde o início da década de 70 do século XX, quando o Congresso Nacional recebeu, em 1972, o primeiro Projeto de Lei criando a universidade aberta, o que se repetiu em 1987, mas sem que nenhum deles pudesse ser efetivado.

Conforme Niskier (1999), as primeiras discussões sobre a criação de uma Universidade Aberta no Brasil foram realizadas no ano de 1972, quando o professor Newton Sucupira, então coordenador de assuntos internacionais do Ministério da Educação (MEC), retornou de uma visita à *Open University*, criada em 1969, em Londres. Em seu retorno, ele recebeu do ministro Jarbas Passarinho a incumbência de criar uma Comissão de Especialistas para estudar a possível implantação de uma experiência semelhante à da Universidade Aberta da Inglaterra. Algumas ações foram, então, desenvolvidas nessa direção, entre 1972 e 1974, destacando-se a criação de um grupo-tarefa, nomeado pela Portaria Ministerial nº 96, de 05 de março de 1974, com a atribuição principal de indicar as diretrizes e bases para a organização e o funcionamento da Universidade Aberta do Brasil.

No relatório da visita realizada a essa instituição, o conselheiro Newton Sucupira defendeu a criação de uma universidade aberta no Brasil por entender que esta poderia ampliar as oportunidades de acesso à educação superior, bem como contribuir para a construção de um processo de educação permanente, em nível universitário.

Embora os projetos que tramitaram no Congresso Nacional nas últimas décadas do século XX não tenham sido efetivados, o professor Arnaldo Niskier (1999), como membro do grupo-tarefa que participou das doze reuniões realizadas desde 1974, propala que, em termos oficiais, este foi o embrião de tudo o que se tem no país em termos de EAD, inclusive no que se refere ao seu reconhecimento na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educacional Nacional (Lei nº 9.394/96).

Com relação às dificuldades enfrentadas para a tramitação dos projetos para a criação da Universidade Aberta no Brasil, Oliveira (1985) ressalta que a implementação de sistemas de ensino a distância no setor universitário não se fez, em nenhum país do mundo, através do consenso total, mas que sempre dependeu da determinação de educadores

pioneiros e do apoio da autoridade política de plantão, ou de administradores de visão. Em todos os países, os experimentos mais bem sucedidos foram resultados de lutas e rupturas com as expectativas correntes e com as tradições dominantes. A reação a essas ideias tem sido surpreendentemente superior ao papel importante, conquanto relativamente modesto, dessa inovação.

Assim, o autor chama atenção para o fato de que o Brasil não tem sido uma exceção, mas considera que aqui a situação é mais complicada, porque as realidades não podem ser criadas primeiro e regulamentadas depois. As universidades, os reitores e os departamentos pioneiros têm que passar pelo formalismo das autorizações e aprovações antes de experimentar inovações de sucesso já suficientemente comprovadas, para quem aceita em evidências. Afinal, tem validade universal a assertiva de um eminente observador da cena: “se a penicilina dependesse das autoridades educacionais, ainda estaria em fase de teste piloto” (OLIVEIRA, 1985, p. 4).

Pimentel (2006) também afirma que diversos projetos de Lei foram encaminhados, no período supracitado, com proposições para a criação da Universidade Nacional de Educação a Distância, com ênfase para o Projeto de Lei nº 4.592-C/90, que chegou a ser aprovado na Câmara dos Deputados e retirado posteriormente em 1993, sem ter sido apreciado pelo Senado Federal. Pimentel (2006, p. 74), todavia, registra que desse último Projeto de Lei “derivaram iniciativas como a inclusão na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de artigo referente a Educação a Distância”.

Com o reconhecimento da EAD na legislação educacional vigente, mais especificamente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), a discussão acerca da criação da Universidade Aberta do Brasil passou a fazer parte das prioridades do Ministério da Educação. Para Franco (2006, p. 8), porém, como a proposta da criação de uma universidade aberta brasileira já havia sido rejeitada anteriormente, e mesmo porque em termos orçamentários a criação de uma nova instituição nesses moldes seria algo extremamente complicado, “era necessário adotar-se uma política que incentivasse a criação de universidades bimodais (presenciais e a distância)”.

Um passo importante para a criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil foi dado com a formação da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede) que, conforme Franco (2006, p. 28), reuniu setenta instituições de educação superior públicas (federais e estaduais) dispostas a “fazer educação a distância”. Na concepção do autor, a criação dessa imensa rede de instituições universitárias deu suporte a uma discussão e a ensaios importantes para o desenvolvimento da EAD nas instituições públicas, contribuindo para que “fosse vencida a resistência nessas instituições com relação à educação a distância.” (FRANCO, 2006, p. 28).

As ações desenvolvidas para a criação da Universidade Virtual Pública do Brasil (UniRede), em âmbito nacional, são descritas por Silva, Ribeiro e Schneider (2006), os quais assinalam que o processo teve início no final de 1999, quando aproximadamente trinta professores se encontraram na Universidade Federal de Brasília (UnB) para discutir o que fazer para melhorar o ensino público no Brasil por meio da Educação a Distância, o que se configurou como o I Encontro da UniRede. Os professores presentes representavam dezoito universidades brasileiras, e desse primeiro encontro resultou a formalização de um Protocolo de Intenções para a criação da Universidade Virtual Pública do Brasil, com a logomarca UniRede, pois a intenção dos idealizadores da proposta era dar a esse novo projeto a ideia de uma universidade em rede.

De acordo com os autores, o II Encontro do Projeto da UniRede aconteceu no dia 06 de janeiro de 2000, também nas dependências da UnB. Nessa oportunidade, foi lançado um manifesto pela criação de uma nova universidade, “que não teria campus, nem

estrutura física, mas estaria em todas as universidades públicas que se consorciassem.” (SILVA, RIBEIRO, SCHENEIDER, 2006, p. 77). Em fevereiro do mesmo ano, no campus da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), realizou-se o III Encontro, no qual grupos de trabalho se reuniram para estabelecer as ações necessárias à implementação do projeto UniRede.

Além desses encontros, o Consórcio Universidade Virtual Pública do Brasil realizou, em julho de 2000, a I Mostra UniRede de Educação a Distância, durante a 52ª Reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em Brasília. O projeto da UniRede estava integrado, na época, às ações do Programa Sociedade da Informação, que havia sido lançado recentemente pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (SILVA, RIBEIRO, SCHENEIDER, 2006, p. 77).

Em 23 de agosto de 2000, data marcada para a formalização da Unired, os Ministros da Educação, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações assinaram o Protocolo de Intenção (Termo de Adesão) de lançamento do consórcio, reunindo a “nova universidade” nessa data, composta de 62 (sessenta e duas) instituições de Ensino Superior (IES), entre Universidades Federais, Estaduais e Centros de Educação Tecnológica (CEFET).

Em consonância com o Termo de Adesão, o objetivo inicial da UniRede era potencializar o acesso ao ensino público universitário, bem como contribuir para o aprimoramento do processo de ensino-aprendizagem nas áreas de Educação, Ciência, Tecnologia, Arte e Cultura, em todos os níveis e modalidades praticadas nas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), por meio da utilização e otimização de recursos humanos, tecnológicos, materiais e infraestrutura física. (SILVA, RIBEIRO, SCHNEIDER, 2006, p. 77).

Franco (2006) alega que um passo decisivo para a criação do Sistema UAB foi justamente a interlocução da Secretaria de Educação a Distância (SEED) com a UniRede, o que fez nascer uma proposta de chamar as universidades públicas para o desenvolvimento de cursos de graduação a distância mediante um edital público (Edital 001/2004-SEED-MEC). No edital, estava explicitada a necessidade de as instituições estarem organizadas em consórcios para a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, voltados para a formação de professores em áreas consideradas prioritárias na época (Pedagogia, Física, Matemática, Biologia e Química).

Esse edital deu origem ao Programa Inicial de Formação de Professores (Pró-Licenciatura 1), pelo qual a SEED buscou investir, naquele período, cerca de R\$ 14.000.000,00 no apoio técnico e financeiro às universidades públicas de diversas regiões do país. Como resposta ao referido edital foram apresentados 21 projetos, o que se converteu na abertura de 17.565 vagas em cursos superiores ofertados na modalidade de educação a distância. Em 2005, foi lançado um segundo edital do Programa denominado Pro-Licenciatura 2, voltado para a formação de professores das séries finais do Ensino Fundamental e Ensino Médio (FRANCO, 2006, p. 31).

Na visão de Franco (2006), os resultados da chamada pública mostraram que era possível caminhar na direção de se levar educação superior a todas as regiões do Brasil por meio da modalidade de educação a distância, com fomento e incentivo do Ministério da Educação às Instituições de Ensino Superior. Desta forma, estavam dadas as condições para a implementação do Sistema Universidade Aberta do Brasil.

A implementação e institucionalização do Sistema UAB

A partir das experiências de EAD desenvolvidas nas duas últimas décadas do século XX e no início do século XXI pelas universidades públicas brasileiras, o Ministério da Educação retomou a discussão relativa à possibilidade de organização de uma Universidade Aberta.

Essa ação teve como ponto de partida a criação do Fórum das Estatais pela Educação, em 2005, com a finalidade de propiciar espaço de diálogo e interlocução entre o Ministério da Educação, o Governo Federal, as estatais brasileiras e toda a sociedade brasileira, para análise e debate das questões estratégicas ligadas ao desenvolvimento sustentável do país, com destaque para a busca de soluções dos problemas relacionados à educação.

No momento de construção da ideia do Fórum, o Palácio do Planalto publicou, em setembro de 2004, o texto intitulado *Fórum das Estatais pela Educação: Diálogo para a Cidadania e Inclusão* (BRASIL, 2005b), organizado em sete itens, conforme segue: (1) Objetivo do Fórum; (2) O Papel do Estado no Desenvolvimento; (3) A Educação como Papel Estratégico; (4) A Articulação Inovadora do Fórum; (5) A Estruturação; (6) Câmaras Temáticas e Macroprojetos e (7) Funcionamento.

Desse documento, salientamos a estrutura projetada inicialmente para o Fórum das Estatais, o qual deveria ser composto por uma Coordenação Geral, uma Coordenação Executiva, uma Secretaria Executiva, uma Secretaria Geral, um Conselho de Ministros das Estatais vinculadas e um Pleno dos Presidentes das Estatais.

Ainda de acordo com o documento, a Coordenação Geral dos trabalhos deveria ser exercida pelo Ministro Chefe da Casa Civil; a Coordenação Executiva seria exercida pelo Ministro de Estado da Educação; a Secretaria Geral contaria inicialmente com a participação do Reitor da Universidade Federal do Pará e a Secretaria Executiva deveria ser conduzida pelos Secretários Executivos da Casa Civil, Secretaria de Comunicação da Presidência da República, Ministério do Planejamento e Ministério da Educação.

No documento, consta ainda que para a consecução de metas e objetivos o Fórum propôs a criação de uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, denominada Fundação de Fomento à Universidade Aberta do Brasil, composta por representantes das Empresas Estatais (EES) e das demais entidades e instituições, instituída para a implementação da UAB, como podemos observar nos objetivos arrolados a seguir:

- I) Estruturar e implantar o Programa de Bolsas de Pesquisa em Educação Aberta e a Distância (EAD), visando a consolidação de uma comunidade de pesquisadores em TICs aplicadas à educação.
- II) Estimular e articular a formação de Consórcios Públicos envolvendo a União, os Estados e os Municípios com a participação de Universidades Públicas Federais, atuando nos Estados da Federação, para funcionamento prioritário na modalidade de EAD.
- III) Estabelecer estratégia para tratamento dos elementos formadores da Universidade Aberta do Brasil – UAB (BRASIL, 2006d, p. 3).

O sistema UAB foi instituído oficialmente pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país mediante a oferta de cursos e programas a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com os polos de apoio presencial.

As finalidades da UAB estão expressas no parágrafo único do Artigo 1º do referido documento:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
- II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
- IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
- V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
- VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância;
- e
- VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras (BRASIL, 2006a).

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

A primeira ação voltada para a oferta educacional no âmbito da UAB foi a implantação do projeto-piloto do curso de graduação em Administração, em parceria com o Banco do Brasil e demais bancos estatais. Esse projeto conta com a participação de dezoito universidades federais e sete estaduais que iniciaram, no segundo semestre de 2006, o trabalho pedagógico com os alunos selecionados em um processo seletivo próprio, com abertura de 10.000 (dez mil) vagas distribuídas para as mais diversas regiões do país. Desse processo seletivo somente puderam participar funcionários do Banco do Brasil e funcionários públicos da esfera federal, estadual ou municipal.

Em cada unidade da federação, as universidades definiram previamente os locais dos polos regionais e sua infraestrutura para atendimento aos estudantes nos momentos presenciais. Desse modo, o estudante era acompanhado por um processo de tutoria que permitia o monitoramento direto do desempenho e do fluxo de atividades, facilitando a interatividade e a identificação de possíveis dificuldades de aprendizagem.

Para dar prosseguimento à consecução do Projeto UAB, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação (MEC), lançou o Edital nº 1/2005 (BRASIL, 2005) e o Edital nº 1/2006 (BRASIL, 2006b), com chamada pública para seleção de polos municipais de apoio presencial e de cursos superiores a distância.

A diferença fundamental entre os dois editais está na chamada de cada um, porque o primeiro abre possibilidade para inscrição de proposta de cursos somente pelas Instituições Federais de Ensino Superior, e o segundo se remete às Instituições Públicas de Ensino Superior (federais, estaduais e municipais).

Os dois editais estavam divididos em duas partes, sendo que a primeira destinava-se aos municípios que se colocavam como proponentes de polos de apoio presencial, comprometendo-se com a organização e sustentabilidade da estrutura necessária para a oferta de cursos superiores a distância. A segunda parte do edital era dirigida às

instituições interessadas em apresentar projetos de cursos que deveriam ser avaliados por especialistas indicados pelo MEC.

Na parte de análise do mérito das propostas apresentadas ressaltamos a questão da infraestrutura física das instalações do polo e dos recursos humanos disponíveis, sem perder de vista a sua localização e abrangência. No segundo edital, está demarcado que nesse quesito seriam verificados, de forma mais abrangente, três aspectos: 1) carência de oferta de ensino superior na região de abrangência do polo; 2) a demanda local ou regional por ensino superior público, conforme o quantitativo de concluintes e egressos do Ensino Médio e da Educação de Jovens e Adultos; 3) pertinência dos cursos demandados e capacidade de oferta por instituições de Ensino Superior.

O final da primeira parte de ambos os editais estipulava que os polos selecionados seriam incluídos no Sistema Universidade Aberta do Brasil mediante formalização de acordo de cooperação técnica celebrado entre o Ministério da Educação e os proponentes selecionados.

Os editais elencavam, ainda, os itens e as exigências que deveriam ser observados para a elaboração do projeto, salientando que as propostas seriam analisadas em duas etapas: fase documental (eliminatória) e fase de mérito da proposta (classificatória/seletiva).

Quanto à fase documental, esta ficaria restrita à verificação da documentação solicitada. No tocante à análise do mérito, o edital detalha os critérios que seriam considerados, quais sejam: a) consistência do projeto pedagógico e relevância do curso proposto; b) competência e experiência acadêmica da equipe docente responsável; c) coerência com a demanda na área geográfica de abrangência, consideradas as necessidades sociais e demandas para o desenvolvimento local; d) atendimento da demanda do curso no polo municipal de apoio presencial, nos termos da Parte A deste edital; e) proposição de contrapartida; f) adequação da proposta orçamentária.

A importância desse programa pode ser percebida com os números divulgados pelo MEC com relação aos editais publicados em 2005 e 2006. O primeiro foi publicado em dezembro de 2005, com expressiva quantidade de propostas de polos e cursos. Ao findar o prazo para o envio de propostas de cursos foi instalada uma comissão de especialistas para avaliar os projetos apresentados. O trabalho da comissão resultou na seleção de 292 (duzentos e noventa e dois) polos, com presença em todos os estados brasileiros, e de 49 (quarenta e nove) instituições de ensino superior, sendo 39 (trinta e nove) universidades federais e 10 (dez) Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS).

O segundo edital foi publicado em dezembro de 2006, com inscrições até maio de 2007. Os trabalhos de avaliação foram finalizados em maio de 2008, com a seleção de 269 (duzentos e sessenta e nove) polos de apoio presencial e um total de 207 (duzentos e sete) novos cursos na área de formação de professores ofertados por 34 (trinta e quatro) Universidades Federais, 15 (quinze) Universidades Estaduais e 09 (nove) CEFETS. Os dados apresentados, à época em que os resultados foram publicados no Diário Oficial da União, indicavam que no final de 2008 deveriam estar em funcionamento, nas cinco regiões do Brasil, 561 (quinhentos e sessenta e um) polos de apoio presencial.

Destacamos, aqui, que os editais foram abertos para a seleção de polos presenciais e cursos superiores a distância, abrindo espaço para que uma IES que tivesse apresentado um projeto de curso no primeiro edital pudesse participar novamente do edital com um curso diferente.

Mesmo assim, o número expressivo de instituições que se propuseram a ofertar cursos superiores na modalidade a distância, vinculados ao Sistema Universidade Aberta do Brasil, pode ser um indicativo de que mudanças significativas podem ocorrer, em um

futuro próximo, no interior das universidades brasileiras, especialmente no quesito incorporação das novas tecnologias de informação e comunicação ao processo de ensino-aprendizagem.

Chaves Filho (2007, p. 86) afirma que “o fértil terreno no qual se lançam as sementes do Projeto UAB propiciará revisão de nosso paradigma educacional, no que tange à modernização, gestão democrática e financiamento”. O autor acrescenta que essa revisão deverá provocar desdobramentos para a melhoria da qualidade da educação, tanto na incorporação de tecnologias e metodologias inovadoras ao ensino presencial, quanto no sentido de promover a educação a distância com liberdade e flexibilidade.

Zuin (2006) postula que o programa Universidade Aberta do Brasil surge, de acordo com a Secretaria de Educação a Distância do MEC, como uma alternativa primordial para viabilizar a formação universitária de 30% dos estudantes brasileiros até 2011, meta do Plano Nacional de Educação (PNE). Para o autor, uma perspectiva ousada se se considerar o atual panorama do Ensino Superior e a crise instaurada nas universidades públicas nos últimos anos. Para atingir esse objetivo, ações de grande porte já começaram a ser implementadas. Uma das mais ambiciosas e representativas é justamente a criação da UAB que, na opinião de especialistas, significa a saída para a democratização do acesso ao Ensino Superior.

Atualmente, o Sistema UAB se constitui em um programa da Diretoria de Educação a Distância (DED) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes). A UAB tem como prioridade a formação e a capacitação inicial e continuada de professores para a Educação Básica, com a utilização de metodologias da Educação a Distância.

Conforme os dados divulgados pela Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação (MEC), em maio de 2009, um total de 74 (setenta e quatro) instituições integravam, naquele momento, o Sistema Universidade Aberta do Brasil, com sede localizada nas cinco regiões do país.

O número de instituições e de polos de apoio presencial que integram o Sistema UAB teve um incremento com a publicação da Portaria nº 802 (BRASIL, 2009a) e da Portaria nº 803 (BRASIL, 2009b). A primeira permitiu a implantação de 135 (cento e trinta e cinco) polos, referentes às ações do Plano de Ações Articuladas (PAR), bem como a aprovação de 14 (catorze) IES públicas para oferta de cursos na modalidade a distância. A Portaria nº 803, por sua vez, autorizou a migração de 28 (vinte e oito) polos oriundos do Programa Pró-Licenciatura.

Com isto, o sistema UAB passa a ser integrado, oficialmente, por 88 (oitenta e oito) IES públicas que em conjunto devem oferecer cursos superiores a distância em 723 (setecentos e vinte e três) polos de apoio presencial localizados em municípios das cinco regiões do Brasil. No que diz respeito às 88 (oitenta e oito) IES que integram o Sistema UAB, é importante salientar que 47 (quarenta e sete) são Universidades Federais, 15 (onze) são Institutos Federais de Educação ou Centros Federais de Educação e 26 (vinte e seis) são Universidades Estaduais.

Ponderações Críticas sobre o Sistema UAB

No decorrer deste artigo, deve ter ficado evidente que defendemos a premissa de que o sistema UAB tem contribuído de forma significativa para o processo de democratização e interiorização do Ensino Superior no Brasil. No entanto, buscamos aqui referenciar, sem a pretensão de refutá-las, as ponderações críticas que têm sido feitas a esse

programa governamental, as quais vêm sendo divulgadas em artigos publicados em periódicos científicos nacionais.

Não consideramos, para efeito deste artigo, as críticas contundentes feitas em boletins de organizações governamentais e não-governamentais, uma vez que nenhum especialista ou pesquisador assume integralmente a sua autoria, bem como evidenciamos na forma da escrita o caráter ideológico e a proposição destrutiva que fundamentam os questionamentos sobre o funcionamento do Sistema UAB.

Destacamos, neste sentido, um pequeno artigo disponibilizado na página virtual do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, intitulado *Universidade Aberta do Brasil: faz-se necessário denunciar o engodo*, o qual faz referência ao Sistema UAB como “uma das maiores ameaças que a educação superior do país já enfrentou”. Mais do que isso, de acordo com o conteúdo do referido texto é necessário que se faça “um amplo processo de esclarecimento da sociedade e um combate desta ameaça, que avança celeremente”.

As críticas devem ser entendidas como subsídio para a revisão do processo de implementação e institucionalização do sistema UAB, sem perdermos de vista a complexidade desse programa governamental e o fato de que este não se encontra totalmente consolidado. Assim, o posicionamento crítico dos especialistas pode contribuir para uma análise mais criteriosa do percurso, assim como indicar soluções para os problemas detectados.

É nessa perspectiva que buscamos transcrever, aqui, excertos que fazem referência ao Sistema UAB, pontuando que praticamente todos os autores reconhecem a relevância da modalidade de educação a distância para o processo de democratização do Ensino Superior, enfatizando a necessidade de se preservar, sempre, a qualidade dos cursos ofertados.

Neste sentido, é bastante ilustrativo o posicionamento de Dermeval Saviani que, ao analisar o Plano Nacional de Educação do Ministério da Educação, faz menção à modalidade de educação a distância. O autor reconhece que “o ensino a distância, nas condições atuais do avanço tecnológico, é um importante auxiliar do processo educativo que pode ser utilizada com proveito no enriquecimento dos cursos de formação de professores” (SAVIANI, 2009, p. 20). Entretanto, ele demonstra preocupação com o fato de que o ensino a distância possa “converter-se num mecanismo de certificação antes que de qualificação efetiva”.

Saviani (2009, p. 20) acrescenta que a formação de professores exige cursos regulares, de longa duração, “ministrados em instituições sólidas e organizados preferencialmente na forma de universidades”. Desse modo, os cursos superiores ofertados no âmbito do Sistema UAB atendem a essa prerrogativa, uma vez que somente participam do programa as Instituições Públicas de Ensino Superior, muitas das quais com experiências consolidadas no processo de formação de professores, com reconhecido mérito acadêmico e científico.

Da mesma forma, Dourado (2008) avança que o Ministério da Educação vem buscando expandir as ações das instituições de educação superior públicas de maneira mais orgânica nos últimos dois anos, “por meio da criação do sistema UAB e, mais recentemente, por meio de alterações político-administrativas significativas no tocante à formação de professores (DOURADO, 2008, p. 903). Todavia, o autor chama atenção para a necessidade de “se avançar na construção de políticas que se direcionem para a garantia da qualidade do ensino” (DOURADO, 2008, p. 907), destacando a importância de se efetivar “políticas de Estado em detrimento de ações, programas e políticas setoriais nem sempre articulados”.

No entender do autor, pensar em políticas articuladas significa “romper com a dicotomia entre ensino presencial e ensino a distância que, no caso brasileiro, tem contribuído para posições extremas de ‘fetichização’ ora do ensino presencial, ora do ensino a distância” (DOURADO, 2008, p. 910). Para romper com essa dicotomia, propugna que é de fundamental importância que se tenha um projeto pedagógico que garanta uma sólida formação teórico-prática, professores com formação *strito sensu*, e “condições adequadas de oferta, de laboratórios e bibliotecas, material didático-pedagógico em cursos presenciais e a distância, ressaltando que estes últimos devem garantir, ainda e não somente, estrutura adequada de acompanhamento, por meio de encontros presenciais regulares, além de outros meios envolvendo as tecnologias de informação e comunicação” (DOURADO, 2008, p. 910).

O documento *Professores do Brasil: Impasses e Desafios*, publicado pela Unesco, divulga o resultado de um estudo que contou com a participação de duas especialistas em educação, as pesquisadoras Bernadete Gatti, que coordenou o trabalho, e Elba de Sá Siqueira, apresentando uma série de questionamentos relativos à modalidade de educação a distância e ao Sistema UAB, entre os quais destacamos a liberação de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o pagamento de bolsas para os docentes que desenvolvem atividades de ensino e pesquisa vinculadas a esse programa do MEC. Para as pesquisadoras supracitadas, no tocante à remuneração dos docentes que se responsabilizam pelas atividades de ensino e pela elaboração do material didático, “os recursos do FNDE previstos para o seu pagamento, em geral na forma de bolsas que servem de complementação aos salários de professores, preferencialmente das redes estaduais ou municipais, não são certamente compatíveis com a montagem de um sistema regular de educação”, porque esse programa “requer financiamento permanente para assegurar a estabilidade de seus quadros” (UNESCO, 2009, p. 115).

As autoras manifestam preocupação com a “urgência política de montar um novo sistema que reverta a situação de iniquidade de acesso ao Ensino Superior em prazo pequeno”, já que essa pressa “parece não se coadunar com o tempo requerido para que políticas desse porte e dessa envergadura tenham condições de se expandir com base no amadurecimento das experiências, na criação de respostas inovadoras a uma realidade nova e mutante a ser enfrentada e na montagem de uma infraestrutura permanente e sólida que assegure a qualidade dos serviços prestado” (UNESCO, 2009, p. 112-113).

Esses posicionamentos críticos foram selecionados porque a discussão relativa à modalidade de educação a distância no Ensino Superior indica questões que devem ser constantemente observadas para que o Sistema UAB possa representar mais do que um programa de governo, configurando-se realmente como um programa de Estado, o que pressupõe a oferta de educação superior “com qualidade e democracia, desafio permanente para a construção de um projeto nacional sustentável e inclusivo” (MOTA, CHAVES FILHO e CASSINAO, 2006, p. 21).

Assim sendo, consideramos de crucial relevância o desenvolvimento de estudos e pesquisas que tenham como objeto de análise as práticas e as experiências de EAD no Ensino Superior, de modo particular pelas IES públicas que integram o Sistema UAB, bem como o levantamento sistemático de dados referentes às atividades pedagógicas realizadas nos polos de apoio presencial.

As críticas apontam que é necessário que se tenha, por parte dos órgãos governamentais, uma linha de ação que possa garantir a continuidade dos programas implementados pelo Ministério da Educação, com a adoção de medidas capazes de consolidar as práticas instituídas, especialmente no que diz respeito ao financiamento das ações desenvolvidas pelos atores sociais diretamente vinculados aos cursos ofertados na

modalidade a distância. Esse tipo de ação é importante para que não ocorra, de modo algum, a interrupção das atividades pedagógicas dos cursos em andamento e daqueles que venham a ser criados posteriormente em decorrência da suspensão do financiamento do projeto Universidade Aberta do Brasil.

A falta de soluções mais imediatas para os problemas apontados pode comprometer a qualidade do ensino e reforçar a cultura da EAD como uma modalidade voltada somente para os mais desfavorecidos e mais adequada para aqueles que não tiveram acesso ao ensino regular.

Considerações Finais

A apresentação sistematizada e contextualizada do Sistema Universidade Aberta do Brasil demonstra que esse programa pode contribuir para o processo de democratização e interiorização do ensino superior público, tendo em vista a adesão de um número significativo de instituições públicas que, por terem sido contempladas em editais abertos pelo Ministério da Educação, fazem parte de uma espécie de consócio público que tem como principal objetivo o aumento do número de vagas nas instituições públicas, tanto para os cursos de graduação quanto para os cursos de pós-graduação *lato sensu*.

Destarte, devemos ressaltar que é necessário um acompanhamento constante do MEC para garantia da qualidade dos cursos ofertados, sem perder de foco que a educação a distância pode contribuir para o processo de democratização do saber, especialmente no que diz respeito ao projeto para interiorização do ensino superior brasileiro.

No projeto de consecução do Sistema UAB está explícito que todo o processo deverá ser acompanhado pelo MEC, desde a construção dos polos de apoio presencial até a elaboração do conteúdo programático dos cursos. Mais do que isto, salientamos a necessidade de uma avaliação constante para verificar se os polos de apoio presencial e os cursos superiores ofertados na modalidade de educação a distância atendem, de fato, os mesmos padrões de qualidade dos cursos regulares.

Para finalizar, é interessante observarmos a forma como Telma Maria Cruz (2007) procura alertar para a necessidade de uma avaliação criteriosa do Sistema Universidade Aberta do Brasil. A seu ver, a UAB tem muitos méritos, como o ideal de expansão, a interiorização e a inclusão dos estratos sociais historicamente desfavorecidos. Mas a pressa em atingir percentuais que representam uma redução desses números, sem ao menos aguardar resultados ao menos parciais dos egressos do Projeto Piloto, pode causar temor.

Mais do que isto, Cruz (2007) enfatiza que é importante que as universidades que aderiram ao Sistema Universidade Aberta do Brasil visando também à injeção de recursos e à atualização do polo de comunicações em mídias fiquem atentas para que não se arrependam de ter colocado seu histórico de qualidade em uma situação no mínimo de fragilidade diante dos ambiciosos números de atendimento, pretendidos a curto prazo, pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação (MEC).

Neste aspecto é que reside, a nosso ver, a importância de estudos e pesquisas que buscam analisar a proposta de criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, bem como verificar, *in loco*, a forma como os cursos superiores estão sendo ofertados nos polos de apoio presencial. O que esperamos é que o desenvolvimento de estudos e pesquisas possam indicar proposições para que as distorções observadas sejam rapidamente corrigidas e, ainda, que os aspectos positivos possam contribuir para uma revisão criteriosa dos cursos e programas ofertados na modalidade de educação a distância.

Finalizamos afirmando ser essencial que o Sistema Universidade Aberta se constitua, de fato, em um programa governamental que possa ter sua existência e seu

financiamento garantidos de forma permanente, tendo em vista que, muitas vezes, os programas públicos instituídos em um determinado momento são extintos, sem uma avaliação prévia, em função de mudanças na estrutura do governo federal, estadual ou municipal.

Referências

BARRETO, Lina Sandra. **Educação a Distância: perspectivas históricas**. Disponível em: <<http://lawi.ucpel.tche.br/abmes/estud26/lina.html>> Acesso em: 12 Dez 2004.

BRASIL. *Lei nº 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. *Lei nº 10.172*, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional da Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. **Edital nº 1/2004-SEED-MEC**, Disponível em: www.mec.gov.br. Acesso em: 15 abr 2004.

BRASIL. *Decreto nº 5.622*, de 19 de dezembro de 2005. 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**, Brasília, DF, 20 dez. 2005a.

BRASIL. MEC. **Fórum das Estatais pela Educação: diálogo para a cidadania e inclusão**. Disponível em: (<http://www.portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/texto.pdf>) Acesso em: 13 dez 2005b.

BRASIL. *Edital nº 1*, de 20 de dezembro de 2005. Chamada Pública para Seleção de Polos Municipais de Apoio Presencial e de Cursos Superiores de Instituições Federais de Ensino Superior a Distância para o Sistema UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 dez 2005c.

BRASIL. Ministério da Educação. *Decreto nº 5.800/2006*. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 jun. 2006a.

BRASIL. *Edital nº 1*, de 20 de dezembro de 2006. Segunda Chamada Pública para Seleção de Polos Municipais de Apoio Presencial e de Cursos Superiores de Instituições de Ensino Superior a Distância para o Sistema UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 out 2006b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Referenciais de qualidade para a educação superior à distância**. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 12 set. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolo v4.pdf>>. Acesso em: jul. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 802*, de 18 de agosto de 2009. Implanta polos de apoio presencial referente ao Plano de Ações Articuladas (PAR) e aprova Instituições Públicas para oferta de cursos em polos do Sistema UAB. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 ago.2009a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Portaria nº 803*, de 18 de agosto de 2009. Implementa o Sistema UAB com polos de apoio presencial oriundos do Programa Pró-Licenciatura. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 ago.2009b.

CHAVES FILHO, Hélio. A Universidade Aberta do Brasil: estratégia para a formação superior na modalidade de EAD. **Fonte**. Janeiro/Junho de 2007, p. 85-91.

CRUZ, Telma Maria. **Universidade Aberta do Brasil**: implementações e previsões. Brasília-DF. UNB, 2007 (Dissertação de Mestrado).

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios?. **Educ. Soc.** [online]. 2008, vol.29, n.104, pp. 891-917.

FRANCO, Sérgio Roberto Kieling, O programa Pro-Licenciatura: gênese, construção e perspectivas. IN: **Desafios da educação a distância na formação de professores**. Brasília: Secretaria de Educação a Distância, 2006.

MOTA, Ronaldo; CHAVES FILHO, Hélio; CASSIANO, Webster Spiguel. Universidade Aberta do Brasil: democratização do acesso à educação superior pela rede pública de educação a distância. IN: BRASIL. **Desafios da Educação a Distância na Formação de Professores**. Brasília, SEED/MEC, 2006.

NISKIER, Arnaldo. **Educação a Distância: a tecnologia da esperança**. São Paulo, Loyola, 1999.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. *Universidade Aberta: uma alternativa de Ensino Superior*. Brasília, Associação dos Bibliotecários do Distrito Federal, 1985.

PETERS, Otto. **Didática do Ensino a Distância**. Tradução de Ilson Kayser. São Leopoldo-RS: Editora Unisinos, 2003.

PIMENTEL, Nara Maria. **Educação aberta e a distância**: análise das políticas públicas e da implementação da educação a distância no Ensino Superior do Brasil a partir das experiências da Universidade Federal de Santa Catarina e da Universidade Aberta de Portugal. Florianópolis, SC, 2006.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.** Campinas, v. 28, n. 100, Oct 2007. Acesso em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300027&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 dez. 2009.

SILVA, Anicleide Pereira da; RIBEIRO, Tiago Nery; SCHNEIDER, Henrique Nou. UNIREDE: uma proposta para o ensino público a distância no Brasil e as ações no Estado de Sergipe. **Scienta Plena**. [on line]. 2006, vol. 2, n. 7, pp. 74-81.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR – ANDES-SN. **A Universidade Aberta do Brasil: faz-se necessário denunciar o engodo.** 2007. Disponível em: www.andes.org.br/univ_nova_engodo.html. Acesso em: 02 set. 2007.

UNESCO. **Professores do Brail: impasses e desafios.** Disponível em: www.brasilia.unesco.org/.../professores-do-brasil. Acesso em: 12 dez. 2009.

ZUIN, Antonio A. S. Educação a Distância ou Educação Distante? O Programa Universidade Aberta do Brasil, o Tutor e o Professor Virtual. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 935-954, out. 2006.

Notas:

-
- (1) Professora Doutora do Departamento de Fundamentos da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá.
luisafc@terra.com.br

Recebido em: 05/09/11
Aprovado em: 15/11/11