



## DIREITO À EDUCAÇÃO: A UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR

Andreine Lizandra dos Santos<sup>1</sup>

**RESUMO:** O presente artigo se propõe a apresentar de forma sintética, uma política pública na área da educação, que é o Sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB), uma importante e nova abordagem do desenvolvimento regional, pois articula-se com o desenvolvimento de todo o território brasileiro, que visa acima de tudo reduzir as desigualdades sócio espaciais na área educacional. Neste sentido, o objetivo desse artigo é apresentar sinteticamente a UAB implementada como uma política pública educacional e também o processo pelo qual passou para ser implementada na sociedade brasileira.

**Palavras-chave:** ensino superior, políticas públicas, Universidade Aberta do Brasil, educação.

**ABSTRACT:** This article intends to present in summary form , a public policy in education , which is the system of Open University of Brazil ( UAB ) , and an important new approach to regional development , as is linked to the development of all Brazilian territory , which aims above all reducing socio spatial inequalities in education . In this sense, the aim was to briefly present the UAB implemented as a public education policy and also a bit of legislation and process by which passed to be implemented in Brazilian society.

**Keywords:** high education, public politics, Program Open University of Brazil, education.

### 1 INTRODUÇÃO

A educação no Brasil é um direito universal de todos os brasileiros, e que vem passando por uma série de transformações na atualidade. E o incentivo se deve às inúmeras possibilidades advindas do entorno, que tem como precursoras uma variedade de interesses e conflitos. Assim, para tornar possível a convivência em sociedade, é preciso uma administração desses interesses e adequação dos conflitos, afim de que todos os interesses públicos sejam realmente geridos. Diante de tais afirmações, não podemos deixar de ressaltar que a política está presente no cotidiano, e quando bem administrada, permite que sua orientação seja realmente notada por todos. Assim sendo, este artigo propõe uma reflexão sobre o compromisso que a ação do governo tem com a construção, instauração e acompanhamento de políticas públicas que contribuam para a transformação

---

<sup>1</sup>Mestrando em Desenvolvimento Regional (Faccat) – santos.andreine@gmail.com

educacional do país. Pois com a aplicação de políticas públicas, são possíveis mudanças feitas em virtude dos direitos que a população realmente possui como direito. A organização do presente trabalho vem ainda discutir, compreender e refletir sobre como a administração pública da educação é vista, seu conceito, função, aplicação e representação dada pelo poder federal, estadual e municipal em benefício e necessidade de cada um para o bem geral da população. Bem como, apresentar de forma sucinta, uma abordagem a respeito da UAB (Universidade Aberta do Brasil) como uma política pública na área educacional, que possui seu valor na medida em que visa agir como um, projeto direcionado para melhorar a qualidade da educação do povo brasileiro em âmbito superior. Isso sem sombra de dúvidas faz com que cada vez mais cidadãos e instituições vejam a educação como uma forma de democratizar o acesso ao conhecimento e expandir oportunidades de trabalho e aprendizagem ao longo da vida. Segundo Melo, Bianchini de Melo, Nunes (2009), a educação já está firmada em todo o mundo como uma função do Estado, e também um caminho para que as pessoas se desenvolvam, além de ser um direito inalienável, assegurado no Brasil pela constituição de 1988.

A UAB veio garantir educação pública, gratuita e de qualidade a população, sendo por isso, um sistema integrado por universidades públicas de ensino superior (IPES) que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldades de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação mediada, que no caso, é a EaD (Educação a Distância), sediada em Polos distribuídos em diversas cidades pelo Brasil inteiro. Atualmente também tem oferecido além da graduação, cursos de extensão e pós-graduação.

A Constituição Federal de 1988, que no artigo 6º, declara: “São direitos sociais a educação, [...] na forma desta Constituição”, que mostra com primazia, a educação; complementado pelo artigo 205 “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família”. Estes artigos configuram a UAB como uma política pública, justificada na afirmação de Goldin (2003, *apud* ROSA, ODDONE, 2006, p. 185) em que uma política pública deve ter origem de uma vontade pública, e de diferentes setores da sociedade, o que de certa forma ocorreu pela representatividade que o povo deu aos seus representantes no momento da escrita da Carta Constitucional de 1988.

Assim, Peters (1986) segue a mesma ideia quando afirma que a política pública soma atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Por isso, o Programa da Universidade Aberta do Brasil, constitui-se como uma forma de garantir uma educação pública, gratuita e de qualidade a população.

Neste sentido, o presente texto procura apresentara Universidade Aberta do Brasil como uma política pública, bem como seu funcionamento, e ainda, caminhos possíveis para que os estudos sobre as políticas educacionais possam evoluir não só como fonte de pesquisa, mas como um meio de construção de novas e crescentes políticas públicas.

## **1. AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1.1 Conceituando políticas públicas**

O momento atual vem demonstrando que as políticas públicas têm apresentado uma grande visibilidade não só no meio acadêmico como no cotidiano. E isso ocorre pela intervenção estatal e também pela necessidade que ocorra uma real implementação de ações públicas para o público. Tomando como base a ampliação dos direitos, e pelo fato de terem ocorrido muitas mudanças com relação às responsabilidades do Estado frente a sociedade, que tem por objetivo principal proporcionar o bem-estar à população, o Estado deve desenvolver diversas ações e atuar em diferentes campos, como educação, saúde, segurança, meios de transporte público, meio ambiente etc. Para alcançar resultados naquelas áreas, o governo utiliza as Políticas Públicas, que podem ser conceituadas como um conjunto de decisões, planos, metas e ações governamentais (seja a nível nacional, estadual ou municipal) direcionadas a resolução de problemas de interesse público, que podem ser específicos ou gerais.

Souza (2006) declara que as políticas públicas na sua essência ligam-se fortemente ao Estado, e que este determina como os recursos são usados para o benefício de seus cidadãos, fazendo uma síntese dos principais teóricos que trabalham o tema das políticas públicas no que se relacionam às instituições que dão a última palavra de como o dinheiro, sob a forma de impostos deve ser

acumulado e de como este deve ser investido, e no final fazer prestação de conta pública do dinheiro gasto em favor da sociedade.

Fernandes (2007) defende a ideia de que as políticas públicas se manifestam através de duas dimensões que se complementam entre si que é o administrativo técnico e o aspecto político como pode ser observado na sua afirmação:

... costuma-se pensar o campo das políticas públicas unicamente caracterizado como administrativo ou técnico, e assim livre, portanto do aspecto 'político' propriamente dito, que é mais evidenciado na atividade partidária eleitoral. Este é uma meia verdade, dado que apesar de se tratar de uma área técnico-administrativa, a esfera das políticas públicas também possui uma dimensão política uma vez que está relacionado ao processo decisório. (FERNANDES 2007 p. 203)

Fernandes (2007) foi fortemente influenciado por Lowi (1972) por afirmar que antes de investir dinheiro público em um certo setor, o Estado deve antes de tomar essa decisão, passar por três categorias, que são a regulatória, distributiva e a redistributiva. Verza (2000) faz uma discussão diferenciada ao afirmar que a sociedade pós-moderna está tomando um rumo em que a globalização predomina em todo o mundo, e que tem como característica uma manifestação excludente, gerando consequências que desafiam a sociedade com a quantidade de violência, e que por isso, criar uma política de solidariedade humana seria o principal. Segundo Verza (2000), os municípios são os que mais fazem com que os cidadãos se aproximem e ajudem a administrar as políticas públicas, trazendo a participação pública a um espaço público. O autor complementa que para formar futuros cidadãos que participem do espaço público, é importante incentivar as crianças nas escolas a participarem de grêmios estudantis, para que então se tornem cidadãos conscientes e reflexivos com o bem estar de sua escola, comunidade e município. Como pode ser observado no trecho abaixo:

À escola, como instituição, incumbe a socialização do saber, da ciência, da técnica e das formas culturais e artísticas produzidas socialmente. Importa seja politicamente comprometida e capaz de interpretar as carências e anseios e perspectivas reveladas pela sociedade, desenvolvendo atividades educativas eficazes para o atendimento às demandas sociais. (...) De nada vale manter os alunos em sala de aula por anos a fio, se a escola lhe nega a capacidade de conseguir aprender e seguir aprendendo a vida a fora. A democratização e gestão democrática da escola servem enquanto mediações que asseguram os processos pedagógicos eficazes à construção dos saberes indispensáveis para a vida numa sociedade complexa, dinâmica e atravessada por mudanças incessantes. (VERZA, 2000, p. 180-181)

Diferente de Verza (2000) que acredita em uma mudança, mesmo com a globalização e sistema capitalista, é possível uma política pública educacional que se começa pelos municípios e se estende para o resto do mundo como um pensamento global. Já Meksenas (2002) diz que não é possível pensar em mudança com o sistema capitalista, já que as políticas públicas são na verdade uma forma que o Estado tem para criar um novo tipo de mão de obra, a fim de sustentar o capitalismo de como pode ser explorado melhor, sem formar cidadãos críticos para a participação política. Este autor foi influenciado por Marx que diz serem as políticas públicas um modo usado pelo capital para se manter no poder sem a reclamação da classe trabalhadora da sociedade. Como pode ser observado abaixo:

O conceito de políticas públicas aparece vinculado ao desenvolvimento do Estado capitalista e esse às relações de classe. No século XX, as políticas públicas são definidas como um mecanismo contraditório que visa à garantia da reprodução da força de trabalho. Tal aspecto da organização do Estado nas sociedades industriais, não traduz um equilíbrio nas relações entre o capital e o trabalho". (MEKSENAS, 2002, p.77)

Meksenas (2002) quer mostrar que a população é excluída das decisões do Estado, que usa os recursos públicos para o investimento das grandes empresas que muitas vezes são multinacionais, e por isso, exclui grande parte da população, que deveria ser os primeiros beneficiários dos recursos públicos. O que ele afirma na seguinte observação:

Um outro aspecto das contradições presente nas relações políticas do Estado implica a exclusão das classes trabalhadoras nas instancias de decisão e gerenciamento das políticas públicas e, ao mesmo tempo no apelo para a incorporação das demandas dessas classes na extensão dos direitos sociais. Tal aspecto integra o receituário de medidas que garantem a legitimidade das condições de governabilidade presentes no Estado frente ao conjunto da sociedade. Assim a intervenção estatal que ocorre por meio das políticas públicas emerge numa complexa disputa pelo poder relacionado às contradições econômicas e políticas. (MEKSENAS, 2002, págs. 77- 78)

O autor explica que as políticas públicas desde suas origens estão ligadas ao capital que ou utiliza como uma forma de aumentar ainda mais seu domínio para manter o controle sobre os mais excluídos, e isso mantém uma ilusão de que futuramente poderá ascender socialmente, o que na maioria das vezes não ocorre. Meksenas (2002) busca discutir sua teoria se baseando em três autores, John Locke, John Rawl e Nozick, que possuem uma visão liberal do sistema capitalista,

resumindo que as políticas públicas estão subordinadas ao mercado. E que outros pensadores, defendem a ideia de que existe uma determinação mútua entre o mercado e as políticas públicas como Marx, Lênin e Luxemburgo.

Segundo Souza (2006) não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, o que é possível apresentar de acordo com o seu cotejamento na presente tabela 1.

**Tabela 1 – Definições sínteses de políticas públicas**

<b>Autor</b>	<b>Principais definições de políticas públicas</b>	<b>Ano da Obra</b>
Laswell	Responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz.	1958
Lynn	Conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.	1980
Dye	O que o governo escolhe fazer ou não fazer.	1984
Peters	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vidas dos cidadãos.	1986
Mead	Campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas.	1995

Fonte: Oliveira (2010)<sup>2</sup>

Souza (2003) apresenta o seu entendimento sobre as políticas públicas, afirmando que:

Campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações e ou entender por que o como as ações tomaram certo rumo em lugar de outro (variável dependente). Em outras palavras, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real (SOUZA, 2003, p. 13).

Segundo Rua (2009) as políticas públicas (*policies*) ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política (*politics*), marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, que podem ser resumidos na seguinte tabela 2.

**Tabela 2 – Ciclo de políticas**

<b>Sequência</b>	<b>Atuação</b>
Formação de agenda	Reconhecer uma situação como problema.
Definição do problema	Um problema passa a integrar as atividades de um grupo.

<sup>2</sup> Historiador e Sociólogo; doutor em Dinâmica Sócio espacial / Geografia pelo IESA-UFG. Professor Adjunto da UFT (2010).

Análise do problema	Discussão do problema apresentado.
Formação de alternativas	Propor ações para o problema.
Tomada de decisão: adoção da política	Chegar a um número maior de consenso possível.
Implementação	Decisões de rotina a serem usadas que deixam de ser intenções e passam a ser intervenção de verdade.
Monitoramento	Gestão das políticas públicas e sua apreciação.
Avaliação	Julgamento das políticas a partir de seus resultados.
Ajuste	Acusar a necessidade de consertos para a obtenção de resultados satisfatórios.

Fonte: elaborado pela autora em jan/2015

Quanto aos atores envolvidos no processo de políticas públicas temos:

1. Atores estatais: são aqueles que exercem funções públicas no Estado, eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia).

2. Atores privados: são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado. E fazem parte deste grupo, as instituições, sindicatos, partidos políticos, imprensa, igrejas, associações da sociedade civil organizada.

De modo geral, cada um desses atores exercem uma função na sociedade e, no caso das políticas públicas, é responsável por fases do processo de elaboração das mesmas. Seja na indicação dos problemas sociais ou na elaboração das leis e decretos para tornar as soluções viáveis, cada ator social é fundamental neste processo.

## **1.2 Contexto das Políticas Públicas educacionais do ensino superior após a década de 90**

O contexto social e político brasileiro se enquadra atualmente como um dos mais desiguais do mundo, em que a política de distribuição de renda não satisfaz as reais necessidades dos cidadãos e uma crescente concentração dessa mesma renda, o Brasil se encontra mergulhado numa crescente aceleração da miséria, fome, criminalidade, e tantas outras mazelas sociais. Por isso, segundo Holanda (2011) ocorre uma concepção que se configura como ideias neoliberais, salientada pelo autor que: “ Os neoliberais defendem que o único sistema possível de organização, baseado na divisão do trabalho é o capitalismo. São inúteis e inviáveis todas as formas alternativas de organização social, inclusive o socialismo”. (p. 43). O

autor aponta para uma visão totalitária do sistema social, em que o sentido econômico para um país se dá pela estrutura capitalista. Por isso, é possível questionar-se de que forma as formulações e concepções ideológicas ocorreriam nas políticas sociais, relacionando-as com a distribuição da renda nacional.

Foi no Governo de Fernando Collor, na década de 90 que iniciou a venda de várias empresas estatais e a desarticulação dos sindicatos, enfraquecendo a luta de milhares de trabalhadores espalhados pelo país. E com isso, o aumento do desemprego e a carência de uma maior participação do estado na vida das pessoas, ou seja, o Brasil vivia um momento de oportunizar e efetivar políticas públicas voltadas para o emprego e renda. Mas infelizmente, pouca ação ocorreu. E na área da política educacional, Tommasi *et all* (1996) declara que tudo fora feito para que as estratégias fossem dar espaço para os organismos internacionais decidirem os rumos da educação. Nessa mesma década, as ações dos movimentos internacionais que redirecionaram as práticas e as políticas de educação em processos econômicos globais. Assim, as mudanças nas políticas educacionais no Brasil foram inseridas num contexto de reforma do Estado, especialmente implementadas no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso e teve continuidade no governo Lula, norteadas pela transformação produtiva da igualdade e a qualidade como paradigma da educação.

Ocorreram mudanças nas formas de gestão e nos modelos para uma eficiência da educação, como na formação docente, currículo, avaliação, na estrutura institucional, nos processos de ensino aprendizagem e na comunicação com a comunidade. A educação foi inserida no mundo globalizado, reforçando o discurso que vinculava o investimento dela no crescimento econômico. Assim, de acordo com Gentilli (1995) os gestores educacionais neoliberais implementaram a definição de um novo papel para a escola e de um novo padrão de gestão educacional, assim, adequou-se as novas exigências das empresas e respaldados na racionalidade e na lógica do mercado. É neste contexto que a atual LDB em vigor, a Lei nº 9.394/96 surge, de acordo com Rosemberg (2008) em um novo modelo político- econômico marcado pela globalização da economia e a redução da função do Estado. Neste novo modelo econômico, concentra-se sua política social de distribuição de auxílios aos mais carentes e socialmente vulneráveis.

A nova LDB seria resultado do debate democrático de diferentes setores da

sociedade e expressava o desejo desses segmentos de que a educação fosse assumida como prioridade do Estado. Entretanto, esse primeiro projeto denomina do *Substitutivo Jorge Haje* que já havia sido aprovado em diversas comissões da câmara, foi substituído pelo projeto de lei do senador Darcy Ribeiro, que foi alterado e moldado, segundo Frigotto (2002), pelo Neoliberalismo infringindo os princípios democráticos da escola pública brasileira. E que após aprovado e passado pelos trâmites legais, e então sancionado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, foi promulgada em dezembro de 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Nº 9.394/96.

Ao observar o longo processo pelo qual passou a LDB 9.394/96 até ser promulgada, percebe-se o quanto os governantes brasileiros são submissos às regras ditadas pela política neoliberal, e como isto afetou diretamente aos interesses da população brasileira que teve os avanços conquistados na Constituição de 1988 tolhidos pelo pensamento neoliberal. A luta a favor da educação sempre se mostrou árdua, tendo em vista que fora colocado em primeiro lugar sempre a economia, a distribuição de renda e o poder sobre aqueles, porém não se pode permitir que políticas alheias aos interesses da população brasileira se coloquem frente à sua democracia. Para tanto, é necessário que todos se envolvam no processo educacional, e principalmente atentos à ideologia neoliberal, que encontra-se camufladas no projetos e programas.

E não se pode deixar de citar a Constituição Federal de 1988, que veio dar margem para novos projetos e programas na educação, quando veio preconizar no artigo 206 que: o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei. E a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9394/96 além de reiterar esse princípio, acrescenta no artigo 3º que: o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino. E ainda tem-se o Plano Nacional de Educação que é a Lei 10.171, de 09 de janeiro de 2001, que dá ênfase a gestão democrática em relação aos recursos, eficiência, transparência e modernidade nos meios. Embora as Políticas e a Gestão da Educação no Brasil, materializadas em ações políticas e programas são marcadas de um modo geral pelas rupturas, políticas de governo e não de estado, assim muitos desafios são colocados a prova, o que mostra o quanto do contexto educacional é mediado pelo contexto político econômico, social

e cultural. Dessa forma, Dourado (2007) afirma a necessidade de garantia dos padrões mínimos de qualidade, incluindo a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; e além disso, a participação deve ser garantida a partir da definição coletiva e a efetividade das diretrizes nacionais dos níveis, ciclos e modalidades da educação; a avaliação deixar de ser apenas diagnóstica de forma a garantir a efetividade do sistema de avaliação direcionado para subsidiar o processo de gestão educativa e garantir a melhoria do aprendizado.

Ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso surgiu a necessidade de políticas públicas em educação e recorrer emergencialmente as instituições privadas e então ampliar a oferta de vagas para alunos de baixa renda, o governo federal criou o Programa Universidade para Todos (PROUNI) que consiste em permutar com as instituições privadas de ensino superior vantagens fiscais em troca de um percentual de vagas gratuitas para estudantes oriundos do ensino público, de baixa renda e, em alguns casos, pertencentes a determinadas etnias. Também os professores do ensino do ensino público elementar que não possuíam formação superior estariam incluídos. E no decorrer dos anos, foram criados vários decretos e leis investindo na ampliação de vagas nas instituições de ensino privadas e assim melhorar a qualidade da educação da população. E da mesma forma, exemplifica-se o Programa Universidade Aberta do Brasil, criado em 2005, com o objetivo de capacitar professores da educação básica no ensino superior, e não tratar-se de uma bolsa, mas sim de um programa de educação integral EM uma instituição federal. Sendo assim, atualmente A UAB É ofertado somente por universidades públicas, ao contrário do Prouni que tem parceria com universidades privadas ao oferecer bolsas integrais ou parciais.

## **2. PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**

### **2.1 Histórico da UAB**

O Sistema UAB foi criado pelo Ministério da Educação no ano de 2005, em parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes Federais do Ensino Superior (ANDIFES) e Empresas Estatais, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação com foco nas Políticas e a Gestão da Educação Superior. Trata-se de uma política pública de articulação entre a Secretaria de Educação a Distância - SEED/MEC e a

Diretoria de Educação a Distância - DED/CAPES com vistas à expansão da educação superior, no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Foi criado no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação, instituído pelo Decreto 5.800 de 8 de junho de 2006, e que veio propiciar uma articulação, interação e efetivação de iniciativas que estimulam a parceria dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) com as universidades públicas e demais organizações interessadas em nível de ensino superior. E vem viabilizar mecanismos alternativos para o fomento, a implantação e a execução de cursos de graduação e pós-graduação de forma consorciada. Sua prioridade é a capacitação de professores da educação básica e para isto, a UAB não propõe a criação de uma nova instituição de ensino, mas sim, a articulação das já existentes, possibilitando levar ensino superior público de qualidade aos municípios brasileiros que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a todos os cidadãos. A Universidade Aberta do Brasil (UAB) é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldades de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância. A prioridade são os professores que atuam na educação básica, mas isso não significa que não seja um direito de todos, já que prioriza a educação de um modo geral.

A UAB sustenta-se em cinco eixos fundamentais<sup>3</sup> que são:

1. A expansão pública da educação superior como processo de democratização e acesso;
2. Aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior, para então possibilitar a expansão de propostas educacionais dos estados e municípios;
3. Avaliação da educação superior a distância de acordo com os processos do Mec;
4. Estimular a investigação em educação superior a distância no País;
5. Financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação superior a distância.

---

<sup>3</sup> Fonte: [http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9&Itemid=21](http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=21)

Os primeiros cursos executados no âmbito do Sistema UAB resultaram na publicação de editais, sendo que o primeiro edital, conhecido como UAB1<sup>4</sup>, publicado em 20 de dezembro de 2005, permitiu a concretização do Sistema UAB, por meio da seleção para integração e articulação das propostas de cursos, apresentadas exclusivamente por instituições federais de ensino superior, e as propostas de polos de apoio presencial, apresentadas por estados e municípios. O segundo edital, publicado em 18 de outubro de 2006, denominado UAB2<sup>5</sup>, diferiu da primeira experiência por permitir a participação de todas as instituições públicas, inclusive as estaduais e municipais.

## **2.2 Funcionamento da UAB**

No site da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), tem-se que a base da UAB é o aprimoramento da educação a distância, e que sua missão é expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior. E para ofertar cursos a distância, cada município deve montar um polo presencial, com laboratórios de informática, biologia, química e física, além de biblioteca, e toda essa infraestrutura, inclui ainda o apoio de tutores que ficam à disposição dos alunos. Já a elaboração dos cursos é de responsabilidade das instituições públicas de ensino superior de todo país, que desenvolvem material didático e pedagógico. Apesar de priorizarem a capacitação de professores em base de licenciatura, existe ainda a formação de outros cursos nas mais variadas áreas, que a cada edital vem se modificando como, por exemplo, o de Aplicações para Web, Gestão Pública entre outros.

Na figura 1, tem-se de forma sintética o funcionamento do sistema UAB.

---

<sup>4</sup> <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/editais/editaluab1.pdf>

<sup>5</sup> <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/editais/editaluab2.pdf>

Figura 1 – Funcionamento do sistema UAB.



Fonte: Site <http://uab.capes.gov.br/>

A articulação é feita entre instituições públicas de ensino e os polos de apoio presencial, cabendo ao sistema UAB assegurar o fomento de determinadas ações de modo a assegurar o bom funcionamento dos cursos. Para aderir ao sistema, Estados e Municípios, bem como as instituições públicas de ensino superior, devem participar dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e que tem no caput do art. 1º da Portaria MEC nº 883, de 16 de setembro de 2009, a seguinte afirmação:

Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente são órgãos colegiados criados para dar cumprimento aos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica [...] com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica.

Cabe as secretarias de estaduais de educação ou de ciência e tecnologia a direção dos Fóruns Estaduais, em que os podem compor os fóruns representantes locais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) das secretarias municipais de educação, das universidades federais e estaduais, entre outros atores. Os fóruns estaduais realizam reuniões periódicas, e seus resultados devem ser lavrados em ata, e servem como base para o atendimento de pedidos de novos polos feitos à Diretoria de Educação a Distância da CAPES.

Há duas modalidades de ingresso de estudantes nos cursos ofertados no âmbito do Sistema UAB: pelo Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica e pela candidatura às vagas destinadas à demanda social. O

candidato para ingressar nos cursos do Sistema UAB por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica, devem necessariamente ser professores da educação básica das redes públicas estadual ou municipal. Estes devem preencher os dados constantes da Plataforma Freire, candidatar-se a um curso determinado e ser aprovado em processo seletivo específico. Apenas os cursos de licenciatura e de especialização para professores são ofertados nessa modalidade de ingresso. O acesso aos cursos ofertados para a demanda social no Sistema UAB é aberto a qualquer candidato que atenda aos pré-requisitos do curso e tenha sido aprovado em processo seletivo organizado pela instituição de ensino ofertante. Todos os cursos do sistema UAB podem ter vagas ofertadas nessa modalidade de ingresso.

Atualmente o sistema abrange 88 instituições entre universidades federais, universidades estaduais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs). E a partir de 2007 a julho de 2009, foram aprovados e instalados 557 polos de apoio presencial com 187.154 vagas criadas. A UAB também em agosto de 2009 selecionou mais 163 novos polos, no âmbito do Plano de Ações Articuladas, para equacionar a demanda e a oferta de formação de professores na rede pública da educação básica, ampliando a rede para um total de 720 polos.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS E UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**

As motivações que movem a sociedade são inúmeras, e nesse contraste diverso, tem-se movimentos que apontam para a melhoria da qualidade de vida, do bairro, da região, da cidade, da escola e do mundo. Assim, na área da educação, conforme Cotta (2014) são grandes as realizações para se garantir a efetividade no atendimento às demandas de informação do sistema educacional. Para superar este desafio, é preciso identificar as preferências e se manter permanentemente focado em seus interesses e necessidades. Isto nos leva a um novo desafio, que é o de construir e institucionalizar relações de parceria entre os governos federal, estadual e municipal, envolvendo ativamente estes atores em todas as etapas. Por isso, destaca-se a visão de Frey (2009) que declara a importância da discussão a respeito das políticas públicas tendo em vista as várias abordagens e dimensões conceituais necessárias para a compreensão e definição do seu processo de análise.

Pois, trata-se de um estudo de temática que ganhou espaço e relevância dentro das ciências política e administrativa, o que demonstra a importância de ampliar o estudo sobre políticas públicas e levar em consideração que a maioria das análises feitas sobre este assunto limita-se em apenas estudar os seus campos específicos, de natureza descritiva, não se atentando em avaliar essas políticas através de uma macro abordagem. E assim, as instituições, o processo e os conteúdos políticos se inter-relacionam na tentativa de melhor adaptar a dinâmica real de aproveitamento dessas políticas. Na verdade, não se pode dizer que tivéssemos uma implementação real das políticas públicas em educação antes da Constituição de 1988, e sim pequenas tentativas de se fazer algo a favor da educação. Pois, não se pode esquecer que a política como um todo, e ainda mais a educacional é vista como elemento vinculador entre o conhecimento e a distribuição de poder na sociedade. O jogo político é por natureza conflituoso, e a busca para estabelecer políticas públicas que efetivamente busquem atender às demandas díspares e múltiplas do meio social não é fácil. Os atores políticos envolvidos possuem a racionalidade necessária para que se cumpra o papel de trazer para o processo político o cumprimento das reais necessidades da população. A educação é um dos meios mais poderosos no sentido de influir social e politicamente, e que portanto, pode ser alcançado através das políticas educacionais gestadas pelo Estado. A importância da educação e da escola como forma de acessar o conhecimento e informação são inquestionáveis, uma vez que aquelas são as capacitadoras de fazer com que o indivíduo exerça seu papel de cidadão.

Os estudos de políticas públicas pertencem a um ramo da Ciência Política, que sem sombra de dúvidas, possui um foco de ação governamental, e que apontam para uma necessidade de se medir a ação dos governos nas relações entre os atores e sobre suas interações. No Brasil, segundo Frey (2002), os estudos sobre políticas públicas são recentes, e ocorrem a ausência de embasamento teórico suficiente o que leva a um escasso grau de generalização dos resultados. Já Faria (2003) também reflete sobre o campo de estudos de políticas públicas, e declara que há uma quase inexistência de análises sobre a implementação e a carência de estudos sobre a avaliação, sem falar na debilidade dos estudos em administração pública, sendo esta fraqueza uma das causas da fragilidade dos estudos de políticas públicas.

Mas Apesar disso, políticas públicas tem sido feitas, e como referido

anteriormente, a década de 90 foi a precursora do processo de mercantilização do ensino superior no Brasil, causando a expansão de instituições privadas de ensino superior. Este processo fez com que as Instituições de Ensino Superior Públicas diminuíssem seus investimentos, diante disso, o governo criou vários decretos e leis para que ocorressem modificações na educação, como a LDB que fez com que a modalidade de educação a distância fosse válida e de certa forma acabara a discriminação que antes ocorria com relação a Educação de Jovens e Adultos (EJA), antes chamada de supletivos. Dessa forma, agora seria possível fazer um curso superior sob o sistema da UAB, que viria para somar a qualificação da população em âmbito superior, além da implementação de uma demanda social. E com isso, passou-se a credenciar instituições públicas e privadas aptas para o oferecimento de cursos e programas na modalidade educação à distância nos diversos níveis escolares. Surgindo o Sistema Universidade Aberta do Brasil, criado em dezembro de 2005 pelo Ministério da Educação, para democratizar, expandir e levar o ensino superior público e gratuito para o interior dos estados brasileiros, através de uma EAD de qualidade, oferecida por instituições públicas renomadas. É importante enfatizar que o Decreto nº 5622/05 também garante que os diplomas e certificados de cursos EAD emitidos por instituições credenciadas terão validade nacional, sendo assim, o estudante tem amparo legal para não ter seu diploma discriminado por ter concluído o curso à distância. Costa (2009) também cita que a instituição, ao fornecer o certificado, não pode fazer qualquer menção de que o curso foi feito na modalidade presencial ou à distância.

Trata-se de uma importante política de democratização do Ensino Superior no país, que veio trazer uma inovação significativa na expansão do ensino público de qualidade, é coordenado pelo Diretoria da Educação à Distância (DED) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), supervisionado pela Secretaria de Educação à Distância (SEED) e pelo Ministério da Educação (MEC), e tem como prioridade atender o Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica e contribuir com o aperfeiçoamento da formação de servidores públicos das diversas esferas governamentais. Oferece atualmente formação de graduação e pós-graduação lato-sensu, com metas de futuramente oferecer também a pós-graduação stricto-sensu (mestrado e doutorado).

Percebe-se que o Sistema UAB é um componente essencial e muito importante para enfrentar novos padrões de produtividade e competitividade, impostos pelo avanço tecnológico. O que está fazendo, com que ser e descubra que a educação é uma estratégia de desenvolvimento social, político e econômico. Rúa (1998) conceitua políticas públicas como:

“conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem a atividade política, compreendida como conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos”. RUA (1998, p.12)

Com isso, percebe-se que o estudo das políticas públicas no Brasil tem sido intensificado, uma vez que de acordo com Muller e Surel (2002), o termo política pública é difícil de ser definido devido a quantidade de usos da palavra “política”. Assim, esses autores, acreditam que tal definição seja mais fácil entre autores de língua inglesa, ao afirmarem que o termo abrange ao mesmo tempo a esfera da política (*policy*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*). E que por isso, faz-se entender como:

- a) *Policy*: distingue o mundo da política e a sociedade civil;
- b) *Politics*: diz respeito à atividade política em geral, uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder e influenciam o comportamento das pessoas para produzir soluções pacíficas de conflitos relacionados a decisões políticas;
- c) *Policies*: é o processo de elaboração e implementação de programas de ação pública para referir-se à formulação de propostas, tomadas de decisões e sua implementação por organizações públicas. Rúa (2009) complementa que uma política pública implica uma decisão política, mas nem toda decisão política se constitui numa política pública, já que essa resulta da atividade política que consiste na resolução pacífica de conflitos, processo essencial à preservação da vida em sociedade.

Segundo de clara Shiroma et al. (2002) uma política de educação é sempre mais abrangente do que a legislação proposta para organizar a área, e na elaboração do programa UAB, deve ter sido feito um planejamento educacional, a partir da análise de outros programas governamentais nas três esferas, bem como, outras ações não governamentais que se propagaram por todos os meios de

comunicação. Além disso, fica claro que a UAB como política pública vem acompanhar a oferta dos cursos na modalidade a distância, e acabar com a ideia de que a EaD é uma modalidade tão boa quanto a presencial.

## **CONCLUSÃO**

As políticas públicas são organizadas pelo Estado a partir do surgimento de fatos sociais ou de movimentos de classe que, em virtude de sua relevância política, econômica ou cultural, precisam ser inseridas no contexto atual. A partir daí, o Estado precisa formular uma série de medidas que vão dar forma a esses desejos e/ou necessidades. O Estado sempre poderá intervir quanto a avaliar se tais movimentos ou fatos sociais, possam dar continuidade a essas articulações e ao jogo de pressões que sustentam as mesmas necessidades.

Neste aspecto é que reside, a importância de estudos e pesquisas que busquem analisar a proposta de criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, bem como que seja dada continuidade a este programa, e que venham a ser criados a partir de agora, muitos outros cursos, além da não suspensão do financiamento do programa. Quer-se que o programa venha a qualificar o ensino e reforçar a cultura da EAD como uma modalidade voltada a todos que não tiveram acesso ao ensino regular. Além disso, trata-se de um programa inovador que pode contribuir para o processo de democratização e de interiorização da educação. O programa é acompanhado pelo MEC, desde a construção dos polos de apoio presencial até a elaboração do conteúdo programático dos cursos.

E ainda, o principal mérito da UAB é ser uma forma de expansão de instituições de ensino superior federais e de inclusão dos estratos sociais historicamente desfavorecidos. Assim, conclui-se que fazer políticas públicas de educação e dar-lhe dimensões, dependem da apropriação que o Estado confere à tais políticas. Embora ao Estado não caiba somente decidir sem um instrumento de mediação entre sociedade e projeto nacional, trata-se de uma tarefa difícil, tendo em vista as situações conflituosas que ocorrem durante o processo. E por fim, é 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.

Todo e qualquer programa é uma política pública E devem ser avaliados e atualizados de tempos em tempos, a fim de que sua continuidade seja aprovada com o louvor de uma política embasada nas necessidades da população.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL, **Decreto nº 6.755, de 29 de Janeiro de 2009**. Brasília, DF: 2009. Disponível online em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm). Acesso em 20 Jan 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **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. Brasília, DF: MEC, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5622.htm). Acesso em : 19 Jan 2015.

BRASIL. **Catálogo Universidade Aberta do Brasil**. Brasília, DF: Universidade Aberta, 2009 a. Disponível: [http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9&Itemid=21](http://www.uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=9&Itemid=21) Acesso em: 17 Jan 2015.

BRASIL, **Portaria do Ministério da Educação e Cultura nº 883, de 16 de setembro de 2009**. Brasília, DF: 2009. Disponível <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port883.pdf>. Acesso em 20 Jan 2015.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

COSTA, Maria Luisa Furlan (org). **Introdução à educação a distância**. Maringá: Eduem, 2009. (Formação de Professores - EAD; v. 34).

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Revista do Serviço Público** 52.4 (2014): p-89.

DOURADO, Luiz Fernandes. Política e Gestão da Educação: conceitos e desafios. Simpósio Internacional– **O Estado e as políticas educacionais no tempo presente**, Uberlândia, 2007.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**,

São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FERNANDES, Antonio Sergio Araujo. Políticas Públicas: Definição evolução e o caso brasileiro na política social. IN DANTAS, Humberto e JUNIOR, José Paulo M. (orgs). **Introdução à política brasileira**, São Paulo. Paulus. 2007.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n. 21, 2009.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática: Da ditadura civil militar à ditadura do capital. In: FÁVEROP, Osmar; SEMERARO, Giovanni (Orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996.

HOLANDA, Francisco Urubam Xavier de. **Do liberalismo ao neoliberalismo: o itinerário de uma cosmovisão impenitente**. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2001.

LOWI, Teodor. "**Four Systems of Policy, and Choise**". Public Administration Review, 32 Review, 32: 298-310. 1972.

MELO, Pedro Antônio de; BIANCHINI DE MELO, Michelle; SILVA NUNES, Rogério da. A Educação a Distância como Política de Expansão e Interiorização da Educação Superior no Brasil **Revista de Ciências da Administração**. Santa Catarina: vol. 11, núm. 24, maio-agosto, 2009.

MEKSENAS, Paulo. Cidadania, Poder e Comunicação. São Paulo ed. Cortez, 2002.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: UDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Adão F. de Oliveira, Alex Pizzio e George França **Fronteiras da Educação: desigualdades, tecnologias e políticas**, Editora da PUC Goiás, 2010, páginas 93-99.

PETERS, Guy B. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

ROSA, Flávia Goullart Mota Garcia; ODDONE, Nanci. Políticas públicas para o livro, leitura e biblioteca. **Ci. Inf.**, Brasília, v. 35, n. 3, Dec.2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.Php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652006000300017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.Php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652006000300017&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 nov.2014.

ROSEMBERG, Flúvia. Do embate para o debate: educação e assistência no campo da educação infantil. In: MACHADO, Maria Lúcia de A. (Org.). **Encontros e desencontros em educação infantil**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RUA, Maria das Graças. Políticas públicas / Maria das Graças Rua. – Florianópolis: **Departamento de Ciências da Administração** / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SHIROMA, Eneida Oto et.al. **Política Educacional**. 2ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **IN Sociologias** nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

TOMMASI, Livia, WARDE, Míriam J. &HADDAD, Sérgio (org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/ Ação Educativa/ PUC, SP, 1996.

Trevisan, Andrei Pittol, and Hans Michael Van Bellen. "Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção." **Revista de Administração Pública** 42.3 (2008): 529-550.

VERZA, Severino Batista. **As Políticas Públicas de Educação no Município**. Ijuí ed. UNIJUÍ, 2000