

# Políticas públicas em educação aberta e a distância: uma abordagem em nível superior no Brasil

Public policies in open and distance learning: an approach in higher education in Brazil

*Fabiano Lemos Pereira\**

*Fernanda Campos Junqueira\*\**

*Antonio José Marinho Ribeiro\*\*\**

## RESUMO

O trabalho analisa o conceito e os paradigmas que envolvem a educação aberta à luz da Universidade Aberta do Brasil (UAB), seu contexto de desenvolvimento e finalidades, a partir da crítica calcada em Silva (2013). Criada em 2005 para expandir a educação superior no interior do Brasil, inspirou-se no padrão espanhol (UNED) e na Télé-Université de Quebec, Canadá, embora o modelo mundial seja a Open University of United Kingdom (OUUK). Na literatura sobre EaD há vasto material sobre docência e formação de professores, além de reflexões sobre Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) e redes sociais. Mas há poucos textos que aprofundam o conceito de educação aberta e sua política pública. Os aspectos relativos à implementação da UAB considerados foram: municípios contemplados, IDH-E, distribuição e tipos de cursos por região. Os resultados sugerem que a UAB não se adequa ao conceito definido de educação aberta, pois na produção do conhecimento não há abertura e flexibilidade, não se pauta no gerenciamento das escolhas e nem nas referências dos paradigmas que delinham o seu conceito.

**Palavras-chave:** Educação Aberta. Educação a Distância. Políticas públicas em educação. Universidade Aberta do Brasil.

## ABSTRACT

The paper analyzes the concept and paradigms involving open education in the light of the Open University of Brazil (UAB), its context and development purposes, from the critical squashed Silva (2013). Established in 2005 to expand higher education in the interior of Brazil, it was inspired by the Spanish standard (UNED) and Télé - University of Quebec, Canada, while global model is the Open University of the United Kingdom (OUUK). In the literature on Distance Education (DE) it has been found vast material on teaching and teacher formation, as well as reflections on Information and Communication Technologies (ICTs) and social networks. But there are few texts that deepen the concept of open education and its public policy. UAB implementation of aspects considered: municipalities contemplated, HDI-E, distribution and types of courses by region. The results suggest that UAB does not fit the defined concept of open education, since the production of knowledge there is no openness and flexibility, it is not based on management's choices and it has no reference on the paradigms that define the concept.

**Keywords:** Open Education. Distance Education; Public policies in education. Open University of Brazil.

\* Doutorando em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ); mestre em Música pela UFRJ e Licenciado em Música pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: [fabianolemospereira@gmail.com](mailto:fabianolemospereira@gmail.com)

\*\* Mestre em Ciências Sociais e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Especialista em Pós-graduação, Planejamento e Implementação pela Universidade Federal Fluminense (UFF); Professora do Centro Universitário Geraldo Di Biasi (UGB) e Tutora de ensino a distância da Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: [fernandajunqueirajf@gmail.com](mailto:fernandajunqueirajf@gmail.com)

\*\*\*Mestre em Saúde Pública - Gestão de Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz; Especialista em Administração pela Universidade Castelo Branco e MBA em Gestão Empresarial pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: [antoniomarinho@fiocruz.br](mailto:antoniomarinho@fiocruz.br)

## Introdução

**B**uscou-se, por meio levantamento de dados secundários, apresentar o contexto no qual a UAB se desenvolveu, tendo como referência os preceitos defendidos pelo conceito de educação aberta. O embasamento teórico para apresentação do conceito de educação aberta consubstanciou-se em autores como O'NEILL (1994), Pimentel (2006), Okada (2007) e Santos (2009).

Segundo Gil (2002, p. 44), “[...] a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Ela é fundamental para permitir ao investigador cobrir uma série de fenômenos que dificilmente seria possível de ser investigada diretamente. Por meio da pesquisa bibliográfica foi possível entrar em contato com o que já se produziu e se registrou a respeito do tema pesquisado. A pesquisa documental é uma fonte rica e estável de dados e possibilita uma leitura aprofundada dos levantamentos (GIL, 2002, p. 62).

O trabalho de Silva (2013) serviu de base para compreensão do contexto de criação da UAB como política pública de expansão e interiorização educacional, e a apresentação de seus resultados baseados no IDH e IDH-E nos permitiram uma leitura de como a gestão tripartite da UAB vem sendo executada. Através de tal análise, reportamos a necessidade se questionar tal política pública em educação como forma da expansão da educação superior juntamente com os conceitos de educação aberta e universidade, adicionando aos condicionantes sociais envolvidos nas tecnologias utilizadas no contexto educacional.

## O conceito: Educação aberta

A universidade do futuro está aberta a toda pessoa que pode participar do ensino com sucesso, portanto também para muitos adultos em idade média ou adiantada. Ela não impõe locais e horários de estudo compulsórios. Portanto, o estudo pode ser iniciado, interrompido e retomado, exatamente de acordo com as necessidades da vida e da carreira profissional dos alunos. Por necessidade, os alunos podem decidir entre os seguintes modos de estudar: seminários, aulas práticas, trabalhos com cursos de ensino a distância auto-instrutivos, estudo digital, estudo digital em todas as suas formas (por exemplo, multimídias, hipertexto e teleconferências), estudo autônomo aberto, bem como estudo fechado com pacotes de ensino rigorosamente estruturados. Também podem fazer combinações com esses modos de ensino, tanto paralela quanto sequencialmente. É possível inclusive fazer uso das ofertas de várias instituições ao mesmo tempo. Trabalha-se com módulos de ensino. Créditos obtidos em diferentes instituições são acumulados e servem de base para graduações. Pode-se recorrer tanto a uma assessoria intensiva de ensino quanto a uma assistência tutorial competente na respectiva área, especialmente como complementação do estudo autônomo aberto. Ambas as formas têm uma importância que jamais puderam ter no tradicional ensino em presença ou ensino a distância. A universidade do futuro é a escola superior flexível por excelência. (PETERS, 2001 *apud* PIMENTEL, 2006, p. 69).

O texto citado representa ideias e propostas que fazem parte da Educação Aberta. Este projeto traz em seu bojo a possibilidade de fomentar por meio de práticas, recursos e ambientes abertos, variadas configurações de ensino e aprendizagem, reconhecendo a pluralidade de contextos e as possibilidades educacionais para o aprendizado ao da vida. (HILU, TORRES e BEHRENS, 2015). Em outra definição, Santos afirma que a Educação Aberta é:

[...] um termo utilizado para descrever cursos flexíveis, desenvolvidos para atender necessidades individuais. É frequentemente utilizado em cursos que visam **remover barreiras de acesso à educação tradicional**, mas também sugere uma filosofia de aprendizagem centrada no aluno. Cursos baseados em aprendizagem aberta podem ser oferecidos num centro de estudo ou a maioria das atividades pode ser feita fora desses centros (por exemplo, em casa). Em quase todos os casos são necessários materiais especialmente preparados ou adaptados (LEWIS, SPENCER, apud SANTOS, p. 290, grifo nosso).

Podemos constatar, de acordo com a educação presencial praticada em uma universidade “fechada<sup>1</sup>”, alguns entraves que prejudicam o ingresso e a permanência discente do curso, como (a) o nível de disputa (relação candidato X vaga), (b) exigências específicas (prova de aptidões e habilidades específicas prévias que dificultam o ingresso) e (c) a dificuldade de concluir o curso, uma vez que há disciplinas - principalmente com base na área de exatas) que afastam os alunos desses cursos. Esses três fatores acabam por elitizar determinados cursos - como medicina, engenharias, arquitetura e outros -, tornando-os tradicionalmente inacessíveis a uma parcela dos estudantes.

Além destes fatores, as avaliações ocorridas ao longo dos cursos, como monografias, aulas em laboratórios, compra de onerosos recursos materiais, gastos com transporte e alimentação, dificuldade de conciliar o trabalho com os estudos, a não acessibilidade a portadores de deficiência física ou ainda preconceitos podem acarretar em evasão desses cursos<sup>2</sup>.

Educação aberta implica em se opor aos seus fechamentos impostos da educação tradicional. Caracteriza-se principalmente pela tentativa de superação das restrições, das exclusões e dos privilégios por meio da derrubada de barreiras e obstáculos que impedem ou dificultam o conhecimento. Educação aberta pressupõe aprendizagem com tempo, lugar e ritmo livres, definidos pelo agente construtor do conhecimento. A inovação esperada no âmbito da educação terá que estar aberta a mudanças que promovam a educação superior e a educação continuada. Como destaca Pimentel (2006), a educação aberta pressupõe alguns paradigmas fundamentais, listados a seguir.

**1. Paradigma da Diversidade** refere-se à oferta institucional. Não poderá ser única, mas sim variada no que diz respeito aos planos de estudos, aos

---

<sup>1</sup> Utilizamos o termo “fechado” em oposição ao termo aberto, uma vez que há inúmeras regras que burocratizam o acesso e a permanência ao aluno em uma universidade – tanto presencial quanto a distância.

<sup>2</sup> Podemos ainda citar o caso do curso de Direito, que “fecha” o seu acesso através da prova da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), ocorrido após o término da graduação. Ao ser reprovado na prova, o Bacharel em direito não pode exercer a advocacia.

conteúdos, aos materiais e aos processos de aprendizagem e de avaliação. A diversificação da oferta é condição imprescindível para que haja escolha.

**2. Paradigma da Opcionalidade** marca a atitude do estudante que seleciona dentro das opções o que quer aprender.

**3. Paradigma da Contratualidade** encaminha e configura a opção feita. Isto é, no plano que resultou das escolhas do estudante é validado pelo compromisso que ele assume, responsabilmente, com a instituição: esta, por sua vez, garante-lhe os meios para o concretizar.

**4. Paradigma da maleabilidade** tem o seu oposto na rigidez. Tanto a oferta quanto a escolha deverão apresentar indicadores explícitos das transferências ou acumulações possíveis. Pressupõe adaptação, contrariando qualquer padronização.

**5. Paradigma da Flexibilidade** considera-se a chave deste tipo de educação – a educação aberta. É suposto que ele flexibilize o acesso, o percurso, o sucesso e o perfil de entrada. A flexibilidade facilita a mudança, adequa e facilita a adaptação. Este será o paradigma central da educação aberta porque assume a opcionalidade, associa a diversidade e a maleabilidade.

Desse modo, através da aprendizagem aberta os alunos podem gerenciar seu próprio processo de aprendizagem através de escolhas – o que (material), qual sequência seguir (grade curricular), quando (tempo), como (metodologia), quais recursos técnicos (tecnologia), onde (local), quantas vezes interagir (frequência), quem contatar (equipe pedagógica ou apoio técnico), com quem estudar (colegas), como ser avaliado (sistema de avaliação) (OKADA, 2007, p. 1).

Santos (2009, p. 290) apresenta algumas premissas da educação aberta: aprender no horário, lugar e ritmo que satisfaçam suas necessidades e circunstâncias, não deve haver exigências mínimas de qualificação para a entrada do aluno e os estudantes devem escolher **quando, o que e como** querem aprender (CUNNINGHAM apud SANTOS, 2009).

Fraser e Deane (1997, p. 25, tradução nossa) apontam, ainda, como características da educação aberta: momentos de entrar e sair de um assunto / disciplina / curso; o modo de aprendizagem; o modo de atendimento; os recursos colocados à disposição para a aprendizagem; o ritmo de aprendizagem; a interação entre os alunos; o apoio fornecido para os alunos, e os métodos de avaliação. Ao escolher o que quer estudar e os momentos de entrar e sair do curso, inevitavelmente é necessário que as instituições acabem com os pré-requisitos para disciplinas modulares. Isso implica em uma reformulação de conteúdos das disciplinas e ementas com informações mais precisas.

A Educação Aberta (ou aprendizagem aberta) propõe quebrar paradigmas do ensino “fechado”. Entendemos que educação aberta não é sinônimo de EaD, uma vez que podemos questionar a “distância” através de sistemas híbridos (*blended learning*). No entanto, alguns autores como Lewis e Spencer, (1986 apud SAMPSON, p. 103) consideram a Educação a Distância como subcategoria da educação aberta.

Ao confrontarmos tais premissas apresentadas com a realidade ocorrida na Universidade Aberta do Brasil (UAB), podemos constatar que há exigência mínima de qualificação (vestibular), incluindo provas de Habilidade Específica. No modelo ofertado pela UAB através de conteúdos elaborados por um Professor autor, pré-concebido através de editais, irá apenas escrever um livro-texto que pode repetir os erros da educação presencial. Dessa forma, não há como o aluno escolher o que e como quer aprender, uma vez que os conteúdos podem ser fechados ou engessados (ver PEREIRA, 2014; GOHN; PEREIRA, 2015). O paradigma da operacionalidade apontado por Pimentel (2006) não é quebrado.

Outra dissensão que podemos apontar no sistema UAB com a educação aberta é o ritmo da aprendizagem, uma vez que há prazos pré-determinados para o envio de tarefas e realização de provas, momentos para entrar e sair de um assunto em fórum, e ainda métodos de avaliação que fazem com que o ensino continue fechado, transpondo a educação tradicional para a tela do computador. Nesse sentido:

Não se trata de considerar a Educação a Distância apenas como uma 'segunda via', de cunho compensatório, para quem não pode assistir às aulas, ou apresenta uma defasagem na relação idade/série, ou de utilizar a qualquer custo as tecnologias, mas sim de acompanhar consciente e deliberadamente uma mudança de civilização que está questionando profundamente as formas institucionais, as mentalidades e a cultura dos sistemas educativos tradicionais e, notadamente, os papéis de professores e aluno. O que está em jogo na cybercultura, tanto no plano de redução dos custos como no do acesso a educação, não é tanto a passagem do 'presencial' para a 'distância' e, tampouco, da escrita e do oral tradicionais para a multimídia. É, sim, a transição entre uma educação e uma formação estritamente institucionalizada (escola, universidade) e uma situação de intercâmbio generalizado dos saberes, de ensino da sociedade por ela mesma, de reconhecimento autogerido, móvel e contextual das competências (VILLARDI; OLIVEIRA, 2005, p. 70).

## A Universidade Aberta do Reino Unido

A Open University of United Kingdom (OUUK) ou Universidade Aberta do Reino Unido existe desde 1969 e é comumente citada como principal exemplo de universidade aberta. Em 2007 a OUUK possuía cerca de 250.000 alunos, sendo grande parte composta por trabalhadores cujos estudos são financiados pelos seus empregadores (OKADA, 2007).

O acesso a Open University é aberto, pois a matrícula é facultada a todas as pessoas maiores de 21 anos independente de vestibular. Para o aluno ingressar no sistema britânico de ensino superior tradicional, são necessários ao menos dois *A levels* - certificado que deve ser obtido nos dois últimos anos do ensino médio. A OUUK aceita alunos com dois ou menos *A Levels* - podendo até não exigir este certificado. Essa é uma das principais características da abertura e flexibilidade do sistema britânico (SANTOS, 2009).

Esse modelo de educação aberta certamente implica em novas estratégias de ensino, de forma a combinar racionalmente recursos tecnológicos, meios didáticos novas formas de trabalho e de organização do ensino. Uma dessas formas é através de um canal de TV filiado à BBC exclusivo para conteúdos ligados à Universidade Aberta. O estudante da OUUK cursa módulos de créditos que são acumulados, em média, ao longe de seis a oito anos para o aluno graduar-se. A metodologia dessa educação aberta, baseada em tecnologias informacionais, muda as estruturas escolares, já que não há limitação de lugar, tempo, ocupação e idade. Nesse processo, o estudante é considerado protagonista de seu próprio processo educativo.

Embora a Open University of United Kingdom (OUUK) seja a primeira experiência em educação aberta e a distância, passam a surgir outros modelos com grande acesso ao redor do mundo copiados do Reino Unido. No Brasil, em 1979, a Universidade de Brasília resolveu encampar tal modelo e assinou um convênio com a OUUK, recebendo gratuitamente o direito de tradução para a língua portuguesa e distribuição do seu acervo de material didático. Por questões políticas, o programa se limitou ao Telecurso de 1º grau e o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), não atingindo o nível superior. (AZEVEDO, 2012, p. 2-3)

Os consórcios de universidades que atingem milhares de alunos são denominados *Megauniversidades*. A maior delas é a *The Open University of China*, que possui cerca de 3,59 milhões de alunos matriculados<sup>3</sup>. Estas megauniversidades se concentram majoritariamente no continente Asiático, seguido da Europa e África. Ainda, na Índia, mesmo com vários idiomas e dialetos, 850 milhões de habitantes e 180 milhões de crianças entre 6 e 14 anos não tiveram outra opção senão adotar o ensino a distância (AZEVEDO, 2012).

É importante salientar que o modelo adotado no Brasil não pretendeu seguir a Universidade Aberta do Reino Unido, mas sim o modelo da UNED e na Télé-université de Quebec, Canadá (PRETI; OLIVEIRA, 2012).

Se por um lado conseguimos identificar alguns poucos traços de abertura na educação presencial – como disciplinas de livre escolha ou escolha condicionada –, por outro podemos constatar em cursos da UAB, que em tese deveria ser aberta, a reprodução da sala de aula tradicional transposta para o virtual: lista de frequência (virtual e presencial), salas de aula virtuais, turmas com grande quantidade de alunos – ideais apenas para MOOCs<sup>4</sup>, mas não para universidades –, aulas expositivas, trabalhos de múltipla escolha e materiais focados em textos presenciais erroneamente utilizado em EaD aberta, o qual deveria ser interativo, colaborativo e criado exclusivamente para esta modalidade.

---

<sup>3</sup> Esses dados constam no site <<http://en.ouchn.edu.cn/index.php/about/general-information>>. Acesso em: 25 Jul 2015.

<sup>4</sup> Curso Online Aberto e Massivo, do inglês *Massive Open Online Course*, são cursos livres destinados a uma grande quantidade de alunos, com ou sem tutoria, com ou sem certificação – geralmente as certificações são pagas e dadas por instituições de boa reputação.

## Universidade Aberta do Brasil – UAB

O projeto da Universidade Aberta do Brasil é mais uma possibilidade de inserção das instituições de ensino superior na educação a distância. Para tanto, é preciso compreender sua origem, formação e dados recentes. A UAB é um programa do Ministério da Educação, “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<sup>5</sup>”.

Para tal finalidade, a UAB não propõe a criação de novas instituições de ensino, mas a articulação das já existentes, objetivando levar o ensino superior público aos municípios brasileiros que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a todos os cidadãos. Logo, a UAB não é uma Universidade, mas sim um projeto político de articulação para ofertar cursos a distância.

A criação da UAB se deu em 19 de dezembro de 2005 e o uso da educação a distância em cursos regulares, foi regulamentado pelo Decreto nº 5.622 e instituído por meio do Decreto nº 5.800 em 8 de junho de 2006. A educação a distância já havia sido citada na Lei de Diretrizes e Bases da educação, lei 9.394/96 (BRASIL, 1996) em seus artigos 80 e 62, que regulam a educação a distância dentro da educação regular, uma vez que anteriormente tal modalidade era realizada somente por exceção: acesso aos mais velhos que não tiveram acesso na idade escolar e filhos de militares em áreas isoladas.

Para viabilizar a criação e execução desses cursos, o modelo UAB opta por contar com uma equipe polidocente (MILL, 2010): professor autor, professor supervisor, tutor a distância e tutor presencial. Todos são remunerados através de bolsas: enquanto os Professores Supervisores são concursados de universidades e instituições públicas, os tutores são remunerados com bolsas sem vínculo empregatício, férias ou direitos trabalhistas, beirando o piso salarial da categoria docente. Para atuar como tutor da UAB, é necessário ter nível superior e ao menos um ano de experiência como professor da educação básica ou superior ou ter formação em pós-graduação *lato-sensu* ou *stricto-sensu* ou estar cursando cursos de pós-graduação *stricto-sensu*.

A remuneração do tutor, além de precária, é inferior em relação ao professor concursado. Se compararmos o salário de um professor concursado de ensino superior com a bolsa de um tutor presencial ou a distância com a mesma carga horária – ambos em início de carreira –, a remuneração do professor é superior em 184% para professor auxiliar, 226% para professor assistente e 290% para professor adjunto. Ao fim da carreira docente, a diferença pode ficar em 385% para mestres e 455% para doutores (professores assistentes) e 495% para titular, ainda considerando a carga horária de 20 horas<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/index.php>> Acesso em: 12.mai.2015.

<sup>6</sup> Não foram computadas auxílios de transporte e alimentação para o cálculo. Para realizar os cálculos, usamos como base o edital para professor 155/15 da UnB – base de vencimentos na lei 12.772/12 atualizada

Este cálculo considerou o vencimento base acrescido da gratificação por titulação – o que não ocorre com o tutor da UAB, que recebe a bolsa independente de sua titulação. Além disso, outros fatores que contribuem para a precarização do trabalho de tutoria são a ausência dos direitos trabalhistas, da estabilidade, férias, décimo terceiro e progressão salarial, que usualmente os servidores públicos têm acesso<sup>7</sup>, além da possibilidade de ascensão para carga horária de 40 horas com regime de dedicação exclusiva.

Tais fatos nos levam a concluir que a UAB não é, de fato, uma universidade, uma vez que o artigo 54 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que caracteriza a universidade, prevê regime jurídico e plano de carreira (BRASIL, 1996)<sup>8</sup>. Outro fator que corrobora com essa conclusão é que a LDB define a Universidade como formação para pesquisa<sup>9</sup>, pois presumem indissociabilidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão. Não ocorre pesquisa docente na UAB, mas apenas nas Universidades presenciais que fazem parte da UAB. Ainda, há o fato de a UAB não ser instituição, mas ser um projeto político e necessitar do convênio com as universidades federais, estaduais e municipais para existir. Nesse sentido, tudo o que é descrito no artigo 53 da LDB e que caracteriza uma universidade não é função da UAB, mas sim das universidades que aderem ao programa, que evidencia a UAB apenas como um *sistema integrado*<sup>10</sup> – e não sistema pluridisciplinar ou universidade.

O ensino a distância não é uma iniciativa nova em termos de política pública no país e vem assumindo um papel cada vez mais central nas políticas educacionais da nação. Em inúmeras situações, visualizamos sua defesa como uma espécie de solução para todos os problemas educacionais, especialmente em razão das dimensões continentais do país e do custo-benefício para uma ação de forte expansão do ensino no país (PINTO JÚNIOR; NOGUEIRO, 2014).

Nos últimos anos, especialmente entre 2003 e 2010, visualizamos uma grande expansão no acesso ao ensino superior em nosso país. Seu governo estabeleceu como um dos eixos centrais do seu plano de ação o aumento da escolaridade dos cidadãos, com a ampliação do acesso à educação superior. Foi neste momento que a EaD passou a fazer parte do rol de políticas públicas para a educação e a UAB ganhou destaque em virtude de suas propostas de democratização e interiorização do ensino superior.

---

em 2015 e o edital 02/2015 para tutor a distância da UAB UnB com base na resolução/CD/FNDE 044/06. Valores calculados com base no ano de 2015.

<sup>7</sup> Se por um lado um professor estatutário sofre em seu salário líquido descontos previdenciários e sindicais e paga certa quantia ao Imposto de Renda, o que diminui consideravelmente o valor líquido do salário, o tutor fica isento destes, uma vez que a bolsa é rendimento não-tributável e não possui sindicato e desconto previdenciário, uma vez que não é considerado trabalho.

<sup>8</sup> Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

<sup>9</sup> “Art. 52. As universidades são instituições pluridisciplinares de formação dos quadros profissionais de nível superior, de pesquisa, de extensão e de domínio e cultivo do saber humano, que se caracterizam por” (BRASIL, 1996).

<sup>10</sup> Tal definição ocorre no sítio oficial da Universidade Aberta do Brasil.

<<http://uab.capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/o-que-e>>. Acesso em: 15.jul.2015.

Os objetivos do Sistema UAB são, entre outros, a oferta de cursos de Licenciatura e de capacitação de trabalhadores da educação, e, no tocante à educação superior, ampliação do acesso e redução das desigualdades de oferta entre as diferentes regiões brasileiras. Sua implantação teve como fundamento contribuir para o atendimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), cujas metas eram “prover, até o final da década (2010) a oferta de educação superior para, pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.” (BRASIL, 2000 apud PINTO JÚNIOR; NOGUEIRO, 2014). O PNE determinou também que até o final da década passada os professores que atuassem na Educação Básica deveriam possuir formação superior.

## Organização da UAB: relação de parceria tripartite

O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), é um sistema formado por uma complexa rede, baseada em uma relação de parceria tripartite onde, em um vértice, temos o Governo Federal, num segundo vértice estão as Instituições de Ensino Superior e, por fim, temos os Municípios. Vejamos a função de cada um destes vértices no funcionamento do sistema.

(a) O Governo Federal Coordena e controla o sistema. É o MEC que regulamenta, através de Decretos e Portarias, o funcionamento do Sistema UAB, definindo as regras, metas, disponibilidade de recursos para investimento e custeio, valores e número de bolsas a serem pagas, bem como define a criação de vagas nas IES para que estas possam contratar o pessoal necessário à implantação do programa. Situa-se, assim, como o grande gestor de todo o sistema UAB em nível nacional.

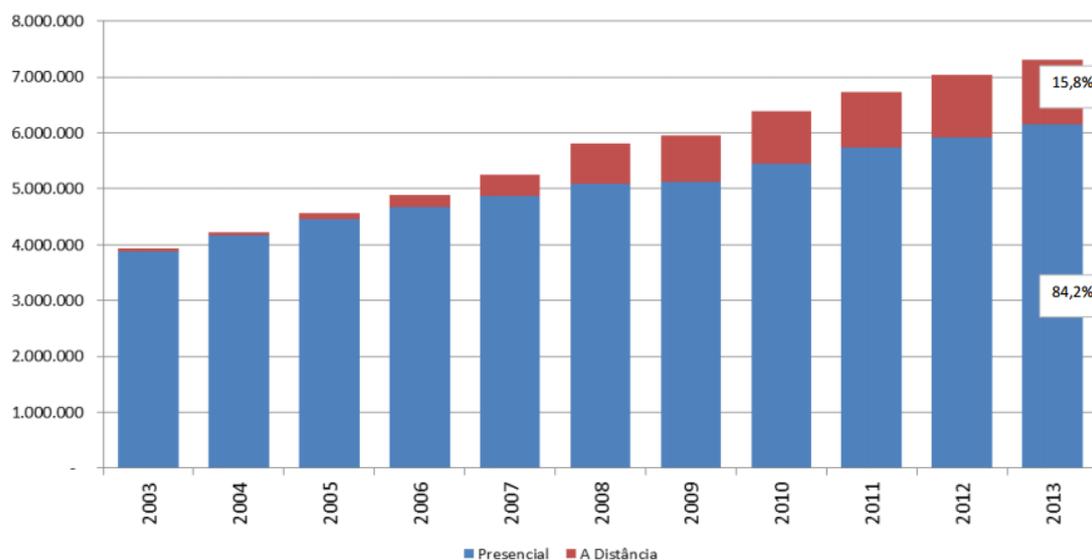
(b) As Instituições de Ensino Superior Ofertam cursos na modalidade à distância e que são as responsáveis por todo o aspecto pedagógico e operacional do tripé ensino-pesquisa-extensão.

(c) Os Municípios oferecem a estrutura física colocada à disposição dos alunos e são, portanto, responsáveis pelos denominados Polos de Apoio Presenciais do sistema, onde ocorrem as atividades presenciais dos cursos oferecidos pelo sistema.

## EaD e UAB: alguns dados relevantes

Em 2013 tínhamos 7.305.977 estudantes matriculados em cursos de graduação no ensino superior. Deste total, tínhamos 1,9 milhões de alunos matriculados na graduação superior em instituições públicas (Instituições Federais = 1,1 milhão, Estaduais = 604 mil e Municipal = 190 mil) e 5,3 milhões de alunos (73,5%) dos estudantes estavam matriculados na graduação superior em Instituições Privadas (INEP, 2013).

Neste mesmo contexto, tínhamos na EaD 15% das matrículas sobre o total, o que correspondia a 1.1 milhão. Entre estes matriculados na EAD (1,1 milhão) 86,6%, está matriculado em instituições particulares e 40,4% cursam Licenciatura (444,4 mil) em instituições públicas e privadas (INEP, 2013).

**GRÁFICO 1: Evolução das matrículas de Educação Superior de graduação, por modalidade de ensino - 2003 - 2013.**

**Fonte:** INEP, 2013.

Na UAB temos como cenário atual o seguinte quadro:

**Quadro 1: Instituições e cursos oferecidos pela UAB – 2015..**

<b>104 instituições públicas de ensino superior (IES)</b>	<b>Quantidade de Cursos oferecidos: 1240</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 51 Universidades Federais</li> <li>• 30 Universidades Estaduais</li> <li>• 19 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia</li> <li>• 4 Fundações.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 93 Bacharelados</li> <li>• 348 Licenciaturas</li> <li>• 67 Extensão</li> <li>• 1 Formação sequencial</li> <li>• 14 Tecnólogos</li> <li>• 515 Especializações + 6 mestrados profissionais</li> <li>• 183 Aperfeiçoamento</li> <li>• 13 Formação Pedagógica</li> </ul>

**Fonte:** Capes (2015)

Deste quadro, podemos constatar que 49% dos polos presenciais são instalados em Universidades Federais. Ainda, de todos os cursos, 41,7% são especializações e 30,6% são Licenciaturas. Podemos constatar então que a maior oferta não se dá na formação de professores em nível superior, mas sim no aperfeiçoamento, o que pode indicar tanto a preocupação com a formação pós-graduada prevista no PNE 2011-2020 quanto com a progressão salarial dos professores já atuantes. Ainda, partindo desse dado, precisamos considerar que

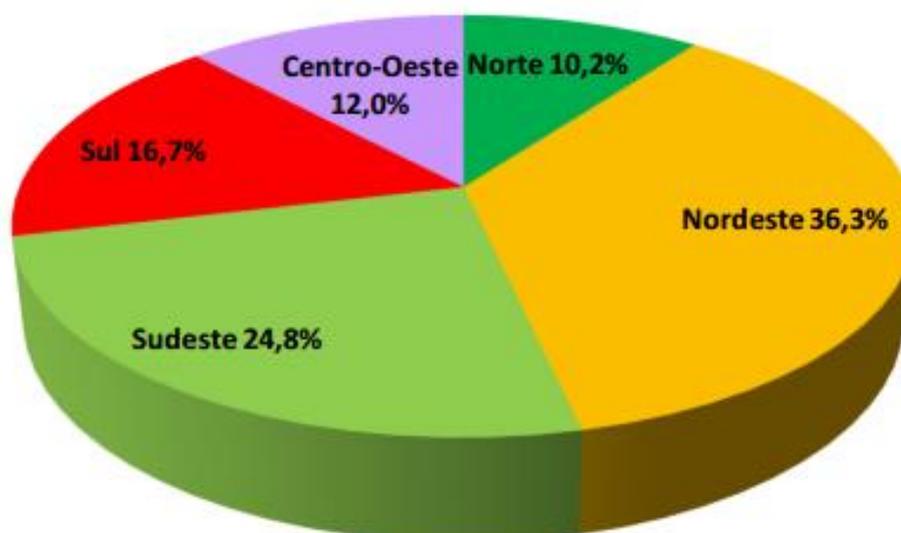
há maior dificuldade em implementar Licenciaturas, que são cursos com duração média de 3 a 5 anos com muitos encontros presenciais obrigatórios, enquanto especializações duram, em média, um ano e podem possuir poucos encontros presenciais.

No que diz respeito à localização dos polos, a escolha destes locais deve respeitar as peculiaridades de cada região e localidade, bem como as particularidades dos cursos ofertados e suas respectivas áreas de conhecimento. Essa escolha criteriosa deve considerar a vinculação entre os cursos ofertados e as demandas locais, em favor do desenvolvimento social, econômico e cultural da região (SILVA, 2013).

Lamentavelmente, em inúmeras circunstâncias, as ações governamentais junto aos gestores municipais têm sido reconhecidas como prêmio para o município que possui uma sede político-administrativa suficientemente valiosa para compensar o investimento. A ação desejável das instituições deve apontar para políticas públicas que estimulem o desenvolvimento do território e de seu grupo social, e que colaborem para a compreensão das características sociais, econômicas, políticas e culturais regionais, inseridas no contexto nacional (SILVA, 2013).

No registro de 2009, as informações disponibilizadas, mesmo que pulverizadas, indicavam a distribuição regional dos polos UAB sem avaliar, entretanto, a efetividade da interiorização, por meio de um diagnóstico desses polos de atuação, considerando as vocações, a demanda regionalizada, a qualidade acadêmica e o compromisso social dos cursos implantados.

**Gráfico 2: Brasil – Distribuição Regional Cursos UAB – 2009.**

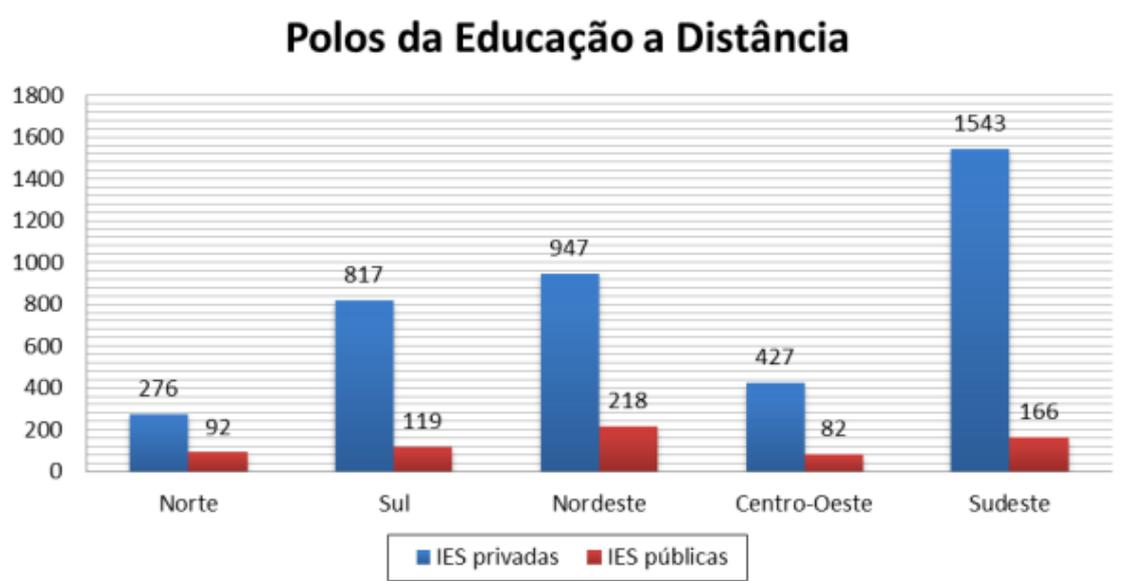


Fonte: CAPES/ UAB apud SILVA (2013)

## Alguns problemas e limitações da UAB

Silva (2013), se valendo das correlações entre as caracterizações geoeconômicas regionais e o IDHE, sugere que se problematize a atuação UAB. O sistema UAB não revela um desenvolvimento harmônico e o exame das informações até agora disponíveis tem conduzido, muitas vezes, a uma euforia de estatísticas e informações divulgadas pelo próprio sistema e pelas instituições públicas participantes do Programa. Apesar da suposta grandiosidade dos números que envolvem a UAB – em termos de quantidade de instituições envolvidas e de polos –, a oferta pública de Educação a Distância manifesta-se tímida quando comparada às instituições privadas (SILVA, 2013).

**Gráfico 3: Brasil / Região: oferta de polos de natureza jurídica – 2010**



**Fonte:** CAPES/ UAB apud SILVA (2013)

De acordo com Silva (2013, p. 172), a política expansionista apresenta contradições, “se não pela qualidade acadêmica, ao menos pelo compromisso social dos cursos implantados”. Os dados sugerem a reprodução dos arranjos produtivos da educação presencial, reduplicando a oferta da educação superior.

Ao partirmos do geral para o particular e compararmos com os cursos de Licenciatura em Música em três instituições ligadas à UAB, Pereira (2014) aponta que em 2012 havia uma predominância de total de ofertas do curso de Licenciatura em Música na região norte (37%), seguido do sudeste (24%), sul (18%), nordeste (15%) e centro-oeste (6%), contrariando o quadro geral da UAB.

Ao compararmos estes dados com os cursos de Licenciatura em Música com as ofertas vigentes em 2015 (turmas ativas), constatamos que os municípios da região sudeste detêm 77% das vagas ativas enquanto que a região norte fica com apenas 15% das vagas e o centro-oeste 8%, sem nenhuma oferta

no nordeste<sup>11</sup>. Constatamos que se havia uma pretensão de expansão – intencional ou não – para as regiões onde havia maior carência de cursos de Música presenciais, tal demanda não conseguiu se sustentar ao longo do tempo nas regiões de baixo IDH-E. São Paulo, que é classificado como segundo melhor IDH-E, atualmente detêm 65% do total das ofertas do ensino de Música a distância.

De acordo com as determinações do SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior), a oferta da educação a distância deve estar pautada em fatores concretos, havendo necessidade de:

Justificar de modo convincente a localização dos polos, a partir de estudos que consideram a distribuição geográfica, a demanda reprimida por educação superior, a população do ensino médio regional, a demanda por cursos superiores, a taxa bruta e líquida de matriculados na educação superior e os indicadores estabelecidos no PNE. (SINAES apud SILVA, 2013, p. 174).

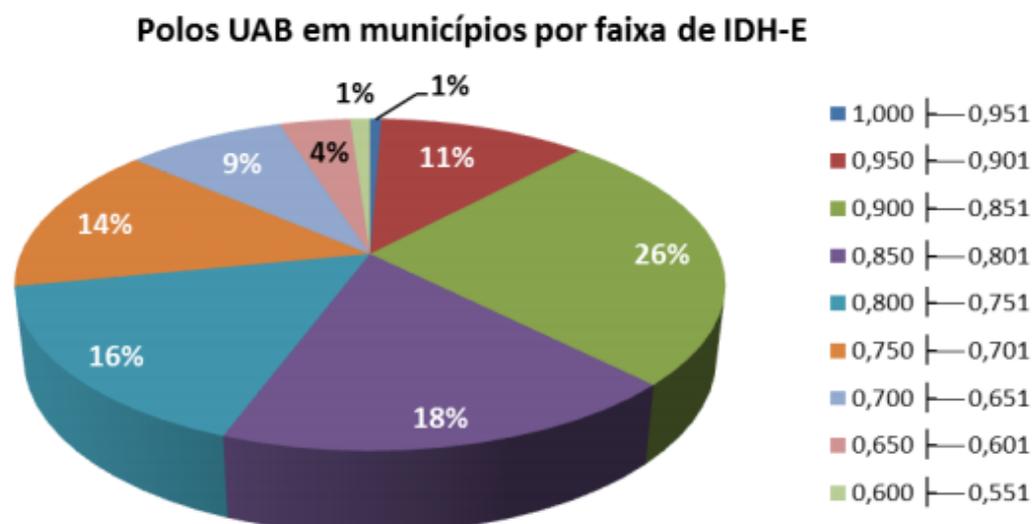
O que presenciamos nos últimos anos, no entanto, foi mera reduplicação do que ocorreu na educação presencial: privilegiou-se, especialmente, Pedagogia e Normal Superior e impulsionada pela iniciativa privada, a educação a distância expandiu-se sem cessar e em índices altíssimos.

Outra questão pertinente refere-se à capilarização do programa. Nem sempre a UAB tem considerado as vocações regionais e os critérios para escolha dos polos não são definidos claramente (SILVA, 2013). Há uma distribuição mais densa nos próprios núcleos metropolitanos – exemplo dos Polos UAB instalados nas capitais; evidencia-se a distribuição dos Polos UAB em todas as regiões brasileiras e nos municípios com índices de desenvolvimento humano superior a 70%, o que revela ações de articulação distantes do atendimento nos municípios socialmente vulneráveis.

Além destas questões, Silva (2013) sugere que a análise realizada a partir do IDH–E em detrimento do IDH cheio, que pode causar algumas distorções, permitiria visualizar os espaços que demandam maior atenção do poder público e que precisariam ser considerados na escolha dos polos UAB, o que consolida a necessidade de profundas transformações estruturais no sistema UAB. O próximo gráfico reforça a perspectiva de que a expansão dos Polos UAB se limita a regiões já amplamente financiadas pelo poder público, o que a princípio assegura ensino superior público presencial.

---

<sup>11</sup> Segundo consulta ao sítio CAPES SISUAB. Disponível em: <<http://sisuab.capes.gov.br/sisuab/>>. Acesso em: 30.ago.2015.

**Gráfico 4: Quantidade de polos UAB em municípios por faixa de IDH – E.**

**Fonte:** CAPES/ UAB apud SILVA (2013)

É possível observar que 86% dos polos se encontram em municípios com IDH superior a 0,700; destes, 56% em municípios com IDH-E acima de 0,800; Os 4 polos em municípios com IDH superior a 0,950 situam-se exatamente nas regiões Sul e Sudeste, as mais bem servidas de IES públicas; A presença de apenas 14% de polos em municípios com IDH-E médio (entre 0,551 e 0,700) e nenhum polo em municípios com IDH-E baixo (inferior a 0,550) comprova que o objetivo primeiro da UAB – a “expansão pública da educação superior, considerando os processos de democratização e acesso” – não tem sido elemento balizador da abertura de polos (SILVA, 2013).

Poderíamos argumentar que os Polos UAB estão bem localizados, já que nos municípios de menos IDH-E a demanda seria menor. Tal argumento, no entanto, não se aplica. Se é objetivo buscar um desenvolvimento mais harmônico no país, elevando as possibilidades de crescimento econômico, de trabalho e renda em municípios mais pauperizados, a presença da universidade deve ser considerada em razão das correlações existentes entre a presença de instituições públicas de educação superior e o processo de desenvolvimento da região e de seu entorno.

As articulações do sistema UAB atendem a 40% dos dez municípios brasileiros, localizados nas regiões Sudeste e Sul, com IDH educacional superior a 0,951. A localização do maior número de Polos UAB da Região Norte coincide com o maior percentual – 30,3% dos municípios da região com IDH educacional entre 0,800 e 0,751. O país apresenta cerca de 150 municípios com IDH educacional inferior a 0,600. Desses, as articulações promovidas pelo sistema UAB contemplam apenas sete polos, distribuídos pelas regiões Norte e Nordeste (SILVA, 2013).

## Educação e a influência das tecnologias no seu contexto social

Em um País onde 10% da população controla 75% da riqueza nacional (IPEA, 2011), fica claro que as políticas educacionais são direcionadas para este pequeno percentual da sociedade, visto o sucateamento da rede pública de ensino. O índice de educação básica para o ensino fundamental foi de 3,7 % em 2013, conforme dados do observatório do Plano Nacional de Educação (PNE) 2010-2020, o que demonstra um desinteresse da classe dominante em investir em educação, permitindo o acesso as melhores universidades aos mais favorecidos que frequentam as melhores escolas e ingressam com maior facilidade nas melhores Instituições de Ensino Superior. Esta realidade vem se reduzindo com o sistema de cotas, porém ainda muito aquém do ideal.

A maturidade do docente e também do discente quanto ao método e uso das Tecnologias de Informação e Comunicação, no contexto da educação superior estará melhor se houver uma melhoria significativa no preparo destes estudantes desde o ensino fundamental e um investimento na formação e na conscientização dos discentes quanto ao uso de TIC'S. Desta forma, existirá uma quebra de paradigma para a educação a distância e assim será percebido que o ambiente não influenciará no aprendizado independente do método utilizado.

O uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC'S), métodos de interação pedagógica no ensino presencial e a distância e o comportamento dos alunos inseridos neste cenário, bem como sua formação prévia são de suma importância. Desta forma, entendemos que para um ambiente virtual funcionar adequadamente devem existir maiores investimentos em todos os níveis educacionais.

Houve no Brasil um aumento de 143% no número de internautas em 6 anos. 92,2% dos jovens da Geração Y<sup>12</sup> dizem aprender mais facilmente por meio de tecnologia; 88,2%, com foco na prática; 83,9%, por meio da experiência e 66,4%, com a utilização de networks, de forma colaborativa. (LAB-SSJ, 2008).

Sendo as tecnologias de informação, comunicação e a pedagogia elementos fundamentais e inseparáveis para educarmos, se faz necessário identificar como caminha a educação presencial diante das tecnologias e quais as políticas para os programas de Educação a Distância. Qual o pensamento diferencial do educador que está ministrando aulas presenciais e do educador que transmite seu conteúdo via tecnologias de informação e comunicação (TIC)? Cada vez mais esse segmento tem que acompanhar a evolução de novas tecnologias, *softwares e hardwares*, não só pela competitividade, mas também pela qualidade. Nesse sentido: “A educação é e sempre foi um processo complexo que utiliza a mediação de algum tipo de meio de comunicação como

---

<sup>12</sup> Termo sociológico para designar a geração que nasceu após a década de 1980 e conviveu com o uso de tecnologias no cotidiano.

complemento ou apoio á ação do professor em sua interação pessoal e direta com os estudantes”. (BELLONI, 2003, p. 54).

Seguindo este raciocínio, julgamos ser necessário analisarmos como os docentes universitários se comportam, com que qualidade se formam no ensino a distância e como estão enxergando e interagindo com seus discentes? Não é possível justificar uma necessidade sem esclarecer o porquê dessa atividade desenvolver-se ou simplesmente dizer que é justificável pela globalização, trazendo maior interação dos povos, suas culturas e a evolução das inovações tecnológicas.

## Considerações Finais

Atualmente há na educação superior, principalmente no ensino presencial, mas também no ensino a distância, um “fechamento” para o ingresso e permanência nos cursos. O conceito de educação aberta surgiu na Universidade Aberta do Reino Unido e se espalhou como modelo de Educação a Distância aberto. Mais que uma proposta curricular, a educação aberta como uma mentalidade ou nova concepção de educação.

Os resultados encontrados sugerem que a UAB não se adequa ao modelo de educação aberta conceitualmente definido, uma vez seu funcionamento não atende aos preceitos de abertura e flexibilidade para a produção do conhecimento, não se pauta no gerenciamento das escolhas e não tem como referência os paradigmas fundamentais que delineiam o seu conceito (OKADA, 2007; PIMENTEL, 2006). Ao contrário, a UAB opera com um modelo próximo ao presencial, no qual o aluno tem pouca possibilidade de escolha de disciplinas, pouca decisão sobre os conteúdos e formas de avaliação. A UAB também não é universidade, pois não é uma instituição pluridisciplinar com pesquisa e extensão, uma vez que a Universidade Aberta do Brasil se define como sistema que articula instituições, e não uma instituição em si.

Os cursos criados pela UAB não levaram em conta vocações regionais e as licenciaturas privilegiaram a pedagogia, assim como o IDH-E municipal, repetindo o que já havia sido feito nas instituições presenciais tradicionais, assim como nos Institutos Federais (ver SILVA, 2013). Ainda, constatamos esta ideia se manteve quando traçamos um comparativo entre quadro geral de cursos da UAB e a permanência do curso específico de Licenciatura em Música, onde os municípios com IDH-E mais elevado conseguiram manter a oferta de cursos, enquanto as regiões com baixo IDH-E não prosseguiram com essa oferta. A geração “Y” utiliza cada vez mais as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC’s) em seu cotidiano. Isso por si não caracteriza que esta geração seja propícia a aprendizagem a distância, uma vez que a EaD pressupõe maior autonomia discente. No entanto, as chances de sucesso da oferta de cursos a distância podem aumentar ao longo do tempo se houver o objetivo de formar alunos autônomos e familiarizados com esses *softwares* em seu cotidiano.

Com isso, a expansão através da UAB pode tanto conduzir à permanência de oferta de cursos por parte de municípios que tenham suas vocações regionais atendidas quanto a uma menor evasão discente, desde que se ponha em prática os paradigmas da educação aberta e o conceito de universidade, para que haja uma política de interiorização onde, de fato, possa ser criada e expandida uma educação emancipatória, agregando capital cultural e iniciando o processo de criação da universidade do futuro.

## Referências

AZEVEDO, J. C; de A. Origens da educação universitária a distância no Brasil. In: LITTO, Frederic; M. FORMIGA, Manuel M. M. *Educação a distância: O estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

BELLONI, M. L. *Educação à distância*. 3ª ed. Campinas: Ed. Autores Associados, 2003.

BRASIL, *Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Brasília: 1996

FRASER, S.; DEANE, E. *Why open learning?* Australian Universities review, 1997, p. 25-31.

FORMIGA, M. *Panorama Nacional e Internacional de Educação Aberta e a Distância*. In: Curso de especialização em educação a distância. SENAC, rede EaD, módulo 1, unidade 4. Rio de Janeiro: SENAC, 2010.

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, D. M.; PEREIRA, F. L. O ensino coletivo de instrumentos musicais na Educação a distância: Olhares docentes e discentes em universidades públicas. In: DIAS, Adriana Moraes dos Santos.; SIMOES, Alan Caldas; VANZELA, Alexander; GOHN, Daniel Marcondes; PEREIRA, Fabiano Lemos. *Música e ensino de música*. 1. Jundiaí: Paco editorial, 2015. (Coleção escritos acadêmicos, 4º vol.)

HILU, L.; TORRES, P. L.; BEHRENS, M. A. REA (Recursos Educacionais Abertos): conhecimentos e (des)conhecimentos. In: *Revista e-Curriculum*, São Paulo, v. 13, n. 01, p. 130 -146 jan./mar, 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS (INEP). *Censo da Educação Superior*. Brasília: INEP/Ministério da Educação, 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA (IPEA). *Políticas sociais: Acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_19\\_completo.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_19_completo.pdf)>. Acesso em: 03.jun.2015

LAB-SSJ. *Consultoria Educacional*. São Paulo: 2008.

- MILL, D. Das inovações tecnológicas às inovações pedagógicas. In: MILL, Daniel; PIMENTEL, Nara Maria. *Educação a Distância: Desafios contemporâneos*. São Carlos: Ed. UFSCar, 2010.
- OKADA, A. Novos paradigmas na educação online com a aprendizagem aberta. *Revista Challenges*. 2007. Disponível em: <<http://kn.open.ac.uk/public/getfile.cfm?documentfileid=11833>>. Acesso em: 15.mai.2015.
- O'NEILL, J. *Open learning: An Action Research Study do Digital Galway*. 202 f. Tese (Doutorado em Business Studies) – Dublin City University Business School, Dublin, 1994.
- PEREIRA, F. L. *A aprendizagem de música a distância: Relatos de experiência discente*. Curitiba: Ed. CRV, 2014.
- PINTO JÚNIOR, G. do C.; NOGUEIRO, V. M.R. Programa Universidade Aberta do Brasil: aspectos relevantes na construção de uma metodologia para avaliar sua implementação. in: *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 19, n. 1, p. 227-249, mar. 2014. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=1848&path%5B%5D=1700>>. Acesso em: 28.ago.2015.
- PIMENTEL, N. M. *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*. 193 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.
- PRETI, O.; OLIVEIRA, G. M. S. de. *A tutoria num curso de licenciatura a distância: concepções e representações*. Disponível em: <[http://www.uab.ufmt.br/uab/images/artigos\\_site\\_uab/tutoria\\_concepcoes\\_r\\_epresentacoes.pdf](http://www.uab.ufmt.br/uab/images/artigos_site_uab/tutoria_concepcoes_r_epresentacoes.pdf)>. Acesso em: 28.jul.2012.
- SANTOS, A. I. O conceito de abertura em EaD. In: LITTO, Frederic; M. FORMIGA, Manuel M. M. *Educação a distância: O estado da arte*. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.
- SILVA, R. V. da. *A UAB e suas práticas subjacentes nas diferentes concepções do espaço social brasileiro*. 195 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- VILLARDI, R.; OLIVEIRA, E. G. de. *Tecnologia na educação: uma perspectiva sócio-interacionista*. Rio de Janeiro: Dunya, 2005.

**Recebido em:** 23/07/2015

**Aceito em:** 15/10/2015