

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ - PUCPR  
ESCOLA DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES  
PROGRAMA DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**AVALIAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL - UAB**

Marcio Dolizete Mugnol Santos

CURITIBA  
2013

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ - PUCPR  
ESCOLA DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES  
PROGRAMA DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**AVALIAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSIDADE  
ABERTA DO BRASIL - UAB**

Marcio Dolizete Mugnol Santos

Tese apresentada ao Programa Pós-Graduação em Educação, da Escola de Educação e Humanidades, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Educação, sob a orientação da Professora Dr<sup>a</sup>. Maria Lourdes Gisi

CURITIBA  
2013

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central

Santos, Marcio Dolizete Mugnol  
S237a Avaliação do regime de colaboração do Sistema Universidade Aberta do  
2013 Brasil – UAB / Marcio Dolizete Mugnol Santos ; orientadora, Maria de Lourdes  
Gisi. – 2013.  
155 f. : il. ; 30 cm

Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba,  
2013  
Bibliografia: f. 145-152

1. Educação. 2. Política pública. 3. Ensino à distância. 4. Universidade  
aberta. I. Gisi, Maria Lourdes, 1949-. II. Pontifícia Universidade Católica do  
Paraná. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD 20. ed. – 370

**ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE TESE N.º 031  
DEFESA PÚBLICA DE TESE DE DOUTORADO DE**

**Marcio Dolizete Mugnol Santos**

Aos doze dias do mês de dezembro do ano de dois mil e treze, reuniu-se na Sala de Defesa da Escola de Educação e Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, a Banca Examinadora constituída pelos professores: Prof.ª Dr.ª Maria de Lourdes Gisi, Prof.ª Dr.ª Maria Amélia Sabbag Zanko, Prof. Dr. Ivo José Both, Prof.ª Dr.ª Sirley Terezinha Filipak e Prof.ª Dr.ª Joana Paulin Romanowski, para examinar a Tese do candidato **Marcio Dolizete Mugnol Santos**, ano de ingresso 2011, do Programa de Pós-Graduação em Educação, Linha de Pesquisa "História e Políticas da Educação". O doutorando apresentou a tese intitulada "AVALIAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL - UAB", que, após a defesa foi Aprovado pela Banca Examinadora. A sessão encerrou-se às 16:40. Para constar, lavrou-se a presente ata, que vai assinada pelos membros da Banca Examinadora.

Observações: A Banca, tendo em vista o excelente trabalho apresentado, recomenda a publicação e divulgação em eventos de área.

Presidente:

Prof.ª Dr.ª Maria de Lourdes Gisi \_\_\_\_\_

Convidado Externo:

Prof.ª Dr.ª Maria Amélia Sabbag Zanko \_\_\_\_\_

Convidado Externo:

Prof. Dr. Ivo José Both \_\_\_\_\_

Convidado Interno:

Prof.ª Dr.ª Sirley Terezinha Filipak \_\_\_\_\_

Convidado Interno:

Prof.ª Dr.ª Joana Paulin Romanowski \_\_\_\_\_

Prof.ª Dr.ª Maria Elisabeth Blanck Miguel

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação  
*Stricto Sensu*

## **AGRADECIMENTOS**

Muitas são as pessoas que me incentivaram, deram força e ficaram tensas juntamente comigo durante o período de realização da pesquisa. A todas essas pessoas dedico o meu profundo agradecimento e digo que essa tese é resultado de longas pesquisas, leituras e discussões, todas sedimentadas nas minhas atividades profissionais.

Realizar está pesquisa foi uma empolgante tarefa que me trouxe muitas felicidades, permitindo aprofundar conhecimentos, amadurecer intelectualmente, viajar e fazer novas amizades. Uma trajetória que iniciou muito antes da elaboração do texto e que por certo não termina com a defesa, mas toma novos rumos.

Agradeço aos professores membros das bancas de qualificação e defesa pela dedicação, paciência e orientações que muito contribuíram para o aprimoramento do texto.

Agradeço especialmente à professora Maria Lourdes Gisi, minha orientadora, que aceitou o desafio de me orientar, tornou possível a realização da pesquisa e com muita sabedoria indicou o caminho certo e seguro para que o trabalho se concretizasse.

## DEDICATÓRIA

Esta tese de Doutorado em Educação é dedicada a todos os professores da educação infantil e do ensino fundamental que deixam sempre um pouquinho de si em cada criança, especialmente aquelas que me ensinaram as primeiras letras e me incentivaram a continuar estudando, minha irmã Marizete Mugnol Santos Parkuts e Belmair Abreu de Souza.

## RESUMO

O objeto desta pesquisa é a avaliação do Regime de Colaboração (RC) da União com os Estados e os Municípios, instituído em 2006 para implementar e manter o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), entendido nesta tese como uma política pública, colaborativa e estratégica, adotada com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país, utilizando-se da modalidade a distancia. Pretendemos com a pesquisa responder ao seguinte questionamento: o Regime de Colaboração da União com Estados, Distrito Federal e Municípios, instituído para implementar e manter o Sistema UAB, apresenta-se como um regime de efetiva colaboração entre os entes partícipes? Assim, definimos como objetivo geral avaliar esse regime de colaboração, tendo como campo de pesquisa o Estado do Paraná. Esse objetivo geral foi desdobrado em três objetivos específicos: contextualizar o campo de avaliação das políticas públicas no Brasil; discutir o regime de colaboração entre os entes federados no âmbito das políticas educacionais e analisar o regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB. Apresentamos como hipótese, que o Regime de Colaboração que instituiu o Sistema UAB, ainda não encontrou o equilíbrio entre o respeito à autonomia dos entes federados e a necessidade de estabelecer mecanismos de gerenciamento que impeçam, por um lado, a submissão dos entes com menor poder político-econômico e, por outro, omissões e transferências de responsabilidades constitucionalmente previstas. Usamos como método de pesquisa a abordagem do ciclo de políticas formulada pelos pesquisadores ingleses Stephen Ball e Richard Bowe (1992) e como técnica de coleta de dados a entrevista semiestruturada. Para tratamento dos dados coletados usamos a análise documental. Duas categorias sustentaram a investigação. A primeira buscou compreender se existe colaboração ou transferência de responsabilidades dos entes federados no âmbito do sistema UAB. Para tanto, investigou os fatores que facilitam e os que dificultam a colaboração. A segunda procurou investigar se existe colaboração ou submissão, analisando, portanto, os fatores necessários para que haja gerenciamento do processo colaborativo sem que isso implique em submissão dos entes de menor poder político-econômico em relação aos outros. Concluímos que existe esforço efetivo dos gestores do regime, especialmente da Coordenação Geral de Programas e Cursos em EAD da CAPES, para promover a efetiva colaboração, o que não impede de ocorrer transferência de responsabilidades do governo federal na oferta de ensino superior para os Estados e Municípios. Existe também sintonia de trabalho entre os coordenadores da UAB que fazem a gestão no interior das instituições, demonstrando haver efetiva Colaboração entre elas. Sob o aspecto do financiamento das atividades do Sistema UAB ficou evidente que há subordinação dos estados e municípios à União.

**Palavras-chaves:** Avaliação de Políticas Públicas; Educação a Distancia; Sistema UAB; Regime de Colaboração; Políticas Colaborativas.

## ABSTRACT

The object of this research is the evaluation of the Contribution System (CS) of the Union for the States and Cities, established in 2006 to implement and maintain the system Brazil Open University (UAB), understood in this thesis as a public policy, collaborative and strategic adopted in order to expand and internalize the provision of courses and programs of higher education in the country, using the distance education modality. We intend, with the reaserach, to answer the following question: the Union cooperation system with States, Federal District and Cities, set up to implement and maintain the (UAB), presents itself as a system of effective collaboration between the participants? Them, we define as the mein objective the evaluations of this cooperation system, having the field of research the state of Paraná. The general objective was unfolded in three specific objectives: to contextualize the field evaluation of public policies in Brazil, discuss the cooperating system for federal entities within the educational policies and analyze the collaboration system that instituted the (UAB). We present as an hypothesis that the Contribution System that instituted the (UAB), has not yet found the balance between respect for the autonomy of federal agencies and the need to establish management mechanisms that prevent, on the one hand, the submission of the ones with less political power economic - and, secondly, omissions and changing of responsibilities constitutionally provided. Used as a research method the cycle approach of policies formulated by British researchers Stephen Ball and Richard Bowe (1992) and semistructured interview as a technique for data collection. For treatment of the data collecting we use analysis of document. Two categories supported the research. The first sought to understand if there is collaboration or transfer of responsibilities of federal agencies under the (UAB). Therefore, we investigated the factors that facilitate and those that hinder collaboration. The second sought to investigate whether there is collaboration or submission, analyzing the factors necessary to allow management of the collaborative process without incurring in submission of less political and economic power members in relation to others. We conclude that there is effective effort from the managers of the system, especially the General Coordination of Programs and Courses in EAD CAPES, to promote effective collaboration , which does not prevent from occurring transfer of responsibilities from the federal government in the provision of higher education to the states and cities . There is also harmony between the workers of the UAB coordinators that manage within the institutions, showing that there is effective collaboration between them. Under the aspect of financing the activities of the (UAB), it is clear that there is subordination of states and cities to the Union.

**Keywords:** Evaluation of Public Policies; Distance Education; UAB System; Contribution System; Collaborative Policy



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 DA MOTIVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA .....	20
1.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO EM TESES E DISSERTAÇÕES .....	25
1.3 O PERCURSO METODOLÓGICO.....	29
1.4 SOBRE A ORGANIZAÇÃO DO TEXTO.....	36
<b>2 ENTENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E CONTEXTUALIZANDO SUA AVALIAÇÃO</b> .....	39
2.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A EDUCAÇÃO NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI.....	55
2.3 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO.....	62
<b>3 REGIME DE COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL</b> .....	71
3.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA LITERATURA PUBLICADA A PARTIR DE 2005.....	71
3.3 FRAGILIDADES DO REGIME DE COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS.....	83
<b>4 O REGIME DE COLABORAÇÃO QUE INSTITUIU O SISTEMA UAB NA PERSPECTIVA DOS INTERLOCUTORES: OS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO</b> .....	84
4.1 AS RAÍZES DO SISTEMA UAB .....	88
4.2 A GESTÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UAB.....	92

4.3 REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UAB: COLABORAÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE.....	102
<b>4.3.1 Categoria de Análise: Vontade política para colaborar .....</b>	<b>103</b>
<b>4.3.2 Categoria de Análise: Recursos financeiros .....</b>	<b>108</b>
<b>4.3.3 Categoria de Análise: Cumprimento das obrigações Assumidas .....</b>	<b>113</b>
4.4 REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UAB: COLABORAÇÃO OU SUBMISSÃO.....	118
<b>4.4.1 Categoria de Análise: Hierarquização das relações .....</b>	<b>118</b>
<b>4.4.2 Categoria de Análise: Estabelecimento de prioridades.....</b>	<b>123</b>
<b>4.4.3 Categoria de Análise: Processos de tomadas de decisões .....</b>	<b>126</b>
<b>4.4.4 Categoria de Análise: Profissionais envolvidos com o Sistema UAB.....</b>	<b>130</b>
<b>4.4.5 Categoria de Análise: Interesses políticos partidários e colaboração .....</b>	<b>134</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>138</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>145</b>
<b>APÊNDICES .....</b>	<b>153</b>

## **LISTA DE SIGLAS**

ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância  
ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
ABMS - Associação Nacional dos Mantenedores das Instituições de Ensino Superior  
ANPOCS Associação Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais  
ANPUH - Associação Nacional dos Professores de História  
CFE - Conselho Federal de Educação  
CNE - Conselho Nacional de Educação  
EAD - Educação Superior a Distancia  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IES – Instituição de Ensino Superior  
IFET - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
MEC - Ministério da Educação  
PAR - Plano de Ações Articuladas  
PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático  
PROUNI - Programa Universidade Para Todos  
REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
SAPIENS - Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior  
SBHE - Sociedade Brasileira de História da Educação  
SEED - Secretaria de Educação a Distância  
SERES - Secretaria de Regulação e Supervisão do Ensino Superior  
SESU - Secretaria de Educação Superior  
SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica  
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior  
SISUAB – sistema para consulta e atualização de dados do Sistema UAB  
TSD - Termos de Saneamento de Deficiências  
UAB - Universidade Aberta do Brasil

## LISTA DE FIGURAS

<b>Gráfico 1 – Número de vagas oferecidas no período de 2004 a 2009.....</b>	<b>65</b>
<b>Gráfico 2 – Número de Instituições Credenciadas para a EAD –</b>	
<b>2004 a 2011 .....</b>	<b>67</b>
<b>Gráfico 3 – Número de Cursos Ofertados a Distância – 2004 a 2009 .....</b>	<b>68</b>
<b>Gráfico 4 – Número de Inscritos nos Cursos a Distância – 2004 a 2009 .....</b>	<b>68</b>
<b>Gráfico 5 – Número de ingressos nos Cursos a Distância - 2004 a 2009.....</b>	<b>69</b>
<b>Gráfico 6 – Número total de Matriculados por Ano no Período de</b>	
<b>2004 a 2009 .....</b>	<b>69</b>
<b>Gráfico 7 – Número de Vagas do Sistema UAB.....</b>	<b>90</b>
<b>Gráfico 8 – Número de Polos por Estado.....</b>	<b>90</b>
<b>Gráfico 9 – Número de Cursos do Sistema UAB .....</b>	<b>92</b>

## 1 INTRODUÇÃO

**O objeto desta pesquisa é a avaliação do regime de colaboração (RC) da União com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, instituído em 2006<sup>1</sup>, para implementar e manter o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.**

O regime de colaboração em questão é entendido neste estudo, como uma política pública estratégica, com finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país, por meio da educação a distância. Tomamos como pressuposto que o objeto investigado tem estreita vinculação com o lugar histórico, as circunstâncias temporais e as contingências específicas da vida material na qual está inserido.

Assim, a pesquisa se constitui numa tarefa complexa, posto que desenvolve uma análise crítica avaliativa que aborda três temas, quais sejam, as políticas públicas, a educação a distância e a avaliação de políticas públicas. Somem-se a isso as questões de ordem teórico-metodológicas que recaem sobre o desenvolvimento de um trabalho de cunho acadêmico-científico. Portanto, a primeira exigência teórica que se apresenta é a correta delimitação do objeto da pesquisa. A segunda é a demarcação precisa da opção teórico-metodológica assumida.

Para discutir os motivos que dão à pesquisa esse elevado grau de complexidade sob o ponto de vista do recorte teórico-metodológico do seu objeto, é necessário iniciar considerando, conforme mencionado por Saasa (2006, p. 219) que “embora se tenha chegado a um consenso geral a respeito do que seja a formulação de política pública, falta uniformidade quanto ao melhor enfoque para analisar esse fenômeno”. Isso ilustra a dificuldade de realização da pesquisa, à medida que demonstra que a política pública em si é complexa, não devendo:

---

<sup>1</sup> O Decreto nº 5.800 de 8 de junho de 2006 instituiu o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Contudo, o surgimento de fato se deu em 2005, quando o Decreto nº 5.622 de 19 de dezembro de 2005, que credenciou as Instituições Públicas de Ensino Superior para oferta de cursos e programas vinculados ao Sistema UAB, que viria a ser formalizado um ano e meio mais tarde.

[...] ser concebida como um ato isolado e único, mas, sim, como um processo social dinâmico, que pode ser uma agregação de numerosas decisões menores tomadas ao longo do tempo e no qual o que se discerne como sendo a decisão final pode marcar não o fim, senão o princípio de um processo muito mais amplo de considerações alternativas. (SAASA, 2006, p. 219)

Não bastasse essa falta de uniformidade sobre o melhor enfoque para a análise avaliativa de políticas públicas, Faria (2005, p. 98) acrescenta que “há, contudo, uma diversidade de maneiras de se pensar a evolução do papel atribuído à pesquisa avaliativa”.

Ademais, a tão vasta complexidade para realizar uma pesquisa dessa natureza, se torna ainda mais densa logo que nos perguntamos se ela se insere na área da educação, na sociologia, na ciência política, na gestão pública ou na economia.

Questionamentos dessa natureza são reforçados por Saasa (2006, p. 210), que ao referir-se ao tema indica que “[...] isso em grande parte ocorre porque diferentes teóricos extraem suas metodologias de diversas disciplinas”.

Além disso, a análise avaliativa de política pública envolve três áreas distintas de atividades, ainda que inter-relacionadas, “a apresentação do que fazem os governos (descrição da política pública); averiguação das razões para este procedimento (determinação da causalidade); e a avaliação do processo de implantação da política e suas consequências” (SAASA, 2006, p. 220).

Ao indicar estas e outras questões descritas a seguir, semelhante aos ouríferos que lapidam o ouro tirando as impurezas e transformando-o em joias, pretendemos lapidar o objeto dessa pesquisa, indicando com clareza sua problemática e os objetivos pretendidos no decorrer do processo de investigação.

Assim, podemos perguntar então, se ao indicar o assunto pesquisado, estamos nos referindo ao regime de colaboração entre os entes federados para avaliar a sua forma de organização, a distribuição das responsabilidades entre os entes que o compõem e a efetividade de seus resultados ou estamos avaliando o Sistema UAB como uma política pública de educação superior.

A resposta para essa pergunta indica que o objeto da pesquisa é a avaliação do regime de colaboração instituído para implementar e manter o

Sistema UAB. Sendo assim, fica evidente a necessidade de responder também: o que é o regime de colaboração? Seria ele uma política pública, que no caso em discussão, teria o objetivo de promover a educação superior, via modalidade a distância, interiorizando e expandindo cursos e programas ou seria somente um princípio constitucional, essencialmente vinculado ao princípio do federalismo, que fundamenta a composição do Estado brasileiro como uma federação?

Segundo Souza, Ramos e Deluiz (2007, p. 40),

em que pese o fato de mesmo antes da CF de 1988 ter-se notícia de intenções legais<sup>2</sup> e prática de colaboração entre as esferas federadas, especificamente no campo educacional, é somente a partir desta carta que tal cooperação, em consonância ao espírito federativo, é oficialmente preconizada, nos termos de que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino” (Artigo 211, caput)

Para regulamentar a colaboração entre a União, os Estados e os Municípios, preservando a autonomia de todos, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu normas nos artigos 18, 21- 24, 34 e 35. Após analisar esses artigos, Cury (2002, p. 3) relata que:

a Constituição fez escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo e recíproco que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso mesmo a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos e a participação supõe a abertura de arenas públicas de decisão.

Mesmo com as referências legais e as discussões sobre o tema, encontramos dificuldades para definir precisamente o termo regime de colaboração. Para o direito, a Constituição de 1988 estruturou um sistema no qual são combinadas as competências exclusivas, privativas, concorrentes e comuns, da União e dos entes federados, com objetivo de manter o equilíbrio do caráter federativo do Estado brasileiro.

É no âmbito destas competências que se estabelece o regime de colaboração. Contudo, como afirma Cury, (2002, p. 4), “não há uma definição de regime de colaboração estabelecido no artigo 211 da constituição em vigor”.

---

<sup>2</sup> Vale ressaltar que tanto a Constituição de 1934 quanto a de 1946, já se aproximavam de princípios federalistas de colaboração na área educacional (MACHADO, 2002).

Tal artigo aponta

para decisões compartilhadas entre sistemas de ensino iguais e autônomos entre si. Tal concepção de colaboração implica igualmente considerar ações conjuntas que abarquem, por exemplo: divisão de responsabilidades para oferta do ensino fundamental entre as instâncias federadas; o planejamento educacional (plano de educação e censos escolares), de modo a buscar o compromisso comum com a qualidade de ensino; a superação das decisões impostas ou a simples transferência de encargos (SOUZA e FARIA, 2004, p. 931).

Não bastasse a dificuldade para responder aos questionamentos apresentados até aqui, podemos ainda nos perguntar se a iniciativa de implantação do Sistema UAB se configura como uma política pública de Estado para a Educação Superior ou um programa de governo, com objetivos a serem atingidos e metas a serem alcançadas, com prazo para conclusão e extinção.

O artigo 1º do referido Decreto nº 5800/2006, institui o Sistema UAB para ser implementado e mantido pela União, Estados e Municípios, contando com a participação das universidades públicas federais, estaduais e municipais nos seguintes termos:

art. 1º Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no país.

Dessa maneira, estabeleceu-se o Sistema UAB, com sete objetivos a serem atingidos, conforme o parágrafo único do mesmo artigo do referido decreto. São eles:

I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;

II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;

IV - ampliar o acesso à educação superior pública;

V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;



VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância;

VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

Frente aos objetivos propostos, o Sistema UAB foi organizado de modo que as responsabilidades sobre ele fossem divididas entre os entes federados, ou seja, Estados, Municípios e a União, conforme determina o seu artigo 2º:

art. 2º O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos sócio educacionais em regime de colaboração da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com polos de apoio presencial.

Para a viabilização do sistema em nível federal e a articulação com os demais entes federados que o integram, a então Secretaria de Educação a Distância - SEED/MEC e sua Diretoria de Educação a Distância, tornaram-se responsáveis inicialmente pela operacionalização do Sistema UAB com vistas à sua implantação e manutenção.

Os primeiros cursos implementados resultaram da publicação de dois editais, sendo o primeiro deles, conhecido como UAB1, publicado em 20 de dezembro de 2005, que permitiu a concretização do Sistema UAB, por meio da seleção de propostas de cursos de licenciaturas, entre eles o curso de pedagogia. As propostas de cursos foram apresentadas exclusivamente por instituições federais de ensino superior. Já as propostas de abertura de polos de apoio presencial foram apresentadas por Estados e Municípios em conjunto ou separadamente.

Já o segundo edital, publicado em 18 de outubro de 2006, conhecido como UAB2, teve como propósito ampliar a oferta de cursos e a rede de polos. Diferiu do primeiro por permitir a participação de todas as instituições estaduais e municipais. Na prática significou a abertura do sistema para as universidades estaduais e municipais ofertarem cursos, o que proporcionou a ampliação da área

de abrangência do sistema, que a partir de então passou a ser ofertado em todos os Estados e no Distrito Federal.

Segundo informações publicadas no SisUAB<sup>3</sup>, em 2007, os polos de apoio presencial receberam o acervo bibliográfico contemplando as áreas dos cursos ofertados. A seleção da bibliografia foi feita pelos coordenadores de cursos e corroborada por coordenadores da UAB. Em 2008 foram criados os cursos na área de Administração, Gestão Pública e outras áreas técnicas, de forma que em 2010 o Sistema UAB, contava com a participação de 88 instituições públicas integrantes, entre Universidades Federais, Estaduais e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs). Em 2012 esse número passou para 103.

De janeiro de 2007 a julho de 2009, foram aprovados e instalados 557 polos de apoio presencial com o oferecimento de 187.154 vagas. Em agosto de 2009, foram selecionados mais 163 novos polos, ampliando a rede para um total de 768 polos, sendo 630 implantados e 138 em fase de implantação por Estados e Municípios.

Considerando que as ações inerentes ao Sistema UAB tiveram continuidade na transição do governo Lula para o governo Dilma, dando indícios de consolidar-se enquanto estratégia para assegurar a interiorização do ensino superior no país, podemos crer que se constitui numa política pública de Estado, na qual a efetiva colaboração entre a União e os entes federados é essencial para o êxito das ações planejadas.

A grande inovação da política pública que instituiu o Sistema UAB e que a diferencia das demais políticas educacionais como o REUNI, PROUNI, PARFOR, PNLD, é o regime de colaboração instituído entre os entes federados, que significa compartilhamento de responsabilidades na criação de um amplo sistema de educação superior via modalidade a distância, utilizando a experiência das universidades públicas, para a elaboração e implementação de cursos nos polos de apoio presencial.

---

<sup>3</sup> O SisUAB é o sistema para consulta e atualização de dados e informações, mantido pela CAPES e disponibilizado no endereço: <http://www.uab.capes.gov.br/>. Permite aos coordenadores atualizar os dados, executar e acompanhar os diversos processos de gestão e as informações relativas ao Sistema UAB. Com isso é possível a atualização simultânea das informações pelos entes federados que o compõem. Assim, o Sistema UAB disponibiliza para o público em geral informações atualizadas sobre os cursos oferecidos, os polos que os recebem, as instituições responsáveis e outras.

Percebe-se que a compreensão exata do objeto pesquisado, resulta da discussão aprofundada sobre as questões anteriormente indicadas e também exige o domínio de uma série de conceitos, tais como, federação, competência dos entes federados, ação supletiva da União, regime de colaboração, avaliação de políticas públicas, apenas para citar alguns, discussão essa, que será feita ao longo do texto.

A complexidade da pesquisa segue aumentando quando nos perguntamos se uma pesquisa que tem como objeto de estudo avaliar o referido regime de colaboração e, que entende a instituição do Sistema UAB como política pública estratégica resultante desse regime, pode trazer contribuições inéditas para a área de educação e para as políticas educacionais.

Surge, então, a seguinte indagação: o tema pesquisado usufrui de respeitável utilidade, originalidade e importância para a área educacional e para avaliação de políticas públicas educacionais? Os resultados da pesquisa podem constituir-se em referencial que contribua com os pesquisadores da área?

Uma vez levantados os questionamentos iniciais que serão retomados ao longo do texto, é necessário evoluir para indicar os motivos que levaram ao desenvolvimento da pesquisa; expor o objetivo, o método, a metodologia e as técnicas utilizadas para a coleta e análise de dados. Além disso, anunciar a abordagem teórica que sustenta a discussão; destacar as angústias, perspectivas e desafios impostos ao pesquisador.

No decorrer do processo de pesquisa, os questionamentos levantados vão sendo esclarecidos, o que nos possibilita passar nesse momento, para a indicação do problema que fomenta a investigação. Para tanto, observemos o que diz Sari (2009. p.13) sobre regime de colaboração: “trata-se de uma arquitetura político-institucional complexa em que é necessário promover ações integradas entre esferas de governos distintas, respeitando-se os princípios fundamentais da democracia e da autonomia”. Sendo assim, o problema dessa pesquisa pode ser exposto na seguinte questão: **O regime de colaboração da União com Estados e Municípios, instituído para implementar e manter o Sistema UAB,**

## **apresenta-se como um regime de efetiva colaboração entre os entes partícipes?**

No contexto da problemática que instiga o desenvolvimento da pesquisa, trataremos o Sistema UAB como resultante da adoção de um regime de colaboração que partilha responsabilidades e competências entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para expandir e interiorizar o ensino superior no país, por meio da modalidade de educação a distância<sup>4</sup>.

Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa é: **avaliar o regime de colaboração da União com os entes federados, instituído pelo Decreto 5800/2006, para implementar e manter o Sistema UAB, delimitando como campo de pesquisa um Estado da Federação.**

Esse objetivo geral desdobra-se em três objetivos específicos que nos auxiliam no percurso de organização do texto. Para tanto, temos:

- **Contextualizar o campo de avaliação das políticas públicas no Brasil;**
- **Discutir regime de colaboração entre os entes federados nas políticas educacionais Brasileiras;**
- **Analisar o regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB, no Estado do Paraná, sob a perspectiva de representantes da União, Estados, Municípios, polos de apoio presencial e universidades participantes.**

A natureza desta pesquisa circunscreve-a no âmbito das pesquisas avaliativas, num contexto político, econômico, social, em permanente mudança. Sendo assim, temos como pressupostos em relação ao objeto, que este possui estreitas vinculações com o contexto histórico, político e econômico vivido pelo país no final do século XX, cujas implicações vão além do campo educacional.

Por isso, a preocupação que embasa o objetivo e a problemática pesquisada, transcende o contexto da criação das políticas para o campo da Educação Superior, numa perspectiva de avaliação dos resultados. Assim, entendemos que

---

<sup>4</sup> Ver também SARI (2009, p.13) que diz: a democracia promove o equilíbrio das forças políticas pela prática do poder partilhado e pelo controle mútuo entre os governos, enquanto a autonomia federativa promove os aspectos individuais e próprios de cada unidade que compõem o estado.

o objeto estudado se insere num momento de efervescência do campo educacional, possibilitando apresentar a seguinte hipótese: **O regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB, ainda não encontrou o equilíbrio entre o respeito à autonomia dos entes federados e a necessidade de estabelecer mecanismos de gerenciamento que impeçam, por um lado, à submissão dos entes com menor poder político-econômico e, por outro, omissões e transferências de responsabilidades constitucionalmente previstas.**

### 1.1 DA MOTIVAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA

A origem do interesse pela pesquisa está diretamente ligada à nossa atividade profissional e a trajetória de formação pela qual passamos. Iniciamos no ano de 2000 o desenvolvimento de atividades profissionais ligadas às políticas públicas para a Educação Superior, assumindo a função de assessorar a Diretoria de uma Instituição de Ensino privada, com o objetivo de auxiliar na preparação dos processos de credenciamento e autorização dos cursos de graduação. Função que desempenhamos até final de 2003, quando então, depois de credenciada a instituição e autorizados os cursos, assumimos a Coordenação Geral.

No desempenho dessas funções tivemos a oportunidade de nos aproximarmos do Ministério da Educação e de autoridades ligadas à formulação e implementação das políticas educacionais. Fato este, que nos instigou a aprofundar os estudos nesse campo, levando-nos a identificar a necessidade do desenvolvimento de pesquisas relacionadas a essa temática e que contribuíssem para o aprimoramento da educação superior no país.

Em 2002, trabalhando na mesma Instituição e ainda desempenhando as mesmas funções citadas anteriormente, iniciamos um novo desafio. Dessa vez, o trabalho com as políticas públicas educacionais se voltou para a educação a distância. Participamos dos trabalhos de elaboração do projeto de educação a distância, que teve como resultado o credenciamento da instituição no ano de 2004.

A partir de então, assumimos a responsabilidade pela coordenação da equipe responsável pela gestão do projeto de educação a distância, função que desempenhamos até 2008, quando o Ministério da Educação iniciou um processo de redefinição das políticas públicas para este campo, que implicou em profundas alterações nas metodologias de trabalho pedagógico e nas técnicas de gestão das instituições credenciadas. Nesse momento, fomos convidados pela instituição, para assumir a tarefa de acompanhar as discussões que se faziam nas instancias do Ministério da Educação, disseminando estas para toda a instituição, numa linguagem acessível, sobretudo aos polos de apoio presencial. Dessa forma, passamos a coordenar o trabalho de adaptação do projeto institucional de gestão acadêmica, às novas diretrizes estabelecidas pelas políticas públicas para o campo da educação a distância.

Assim, no período de 2002 a 2012, acompanhamos os trabalhos da Secretaria de Educação a Distância SEED/MEC, inclusive em audiências públicas e reuniões com os representantes das instituições credenciadas, sobre assuntos relacionados às políticas para o campo da educação a distância.

Portanto, podemos dizer que o projeto de pesquisa que ora se consolida na produção da presente tese, nasceu do diálogo da nossa prática profissional com as diferentes leituras e discussões que participamos sobre as políticas públicas para a educação. Assim, a origem do interesse por esta pesquisa emerge, primeiramente, de nossa vivência do processo de formulação e também de implementação das políticas para o campo da educação superior e, em particular da educação superior a distância. Vivência esta, que significou acompanhar cotidianamente as discussões, debates e embates sobre o ensino superior no País.

Significou também, participar de congressos nacionais e internacionais, no Brasil e no exterior, nos quais nos deparávamos frequentemente com a apresentação da Universidade Aberta do Brasil - UAB, por pesquisadores nacionais e internacionais, como uma referência em termos de políticas públicas educacionais.

Em 2008, num congresso internacional na cidade do Toluca no México, numa discussão com pesquisadores latinos americanos e europeus sobre o futuro da educação a distância no mundo, a UAB foi citada por um pesquisador argentino, como referência para os 20 (vinte) países ali representados. A implementação do regime de colaboração instituído entre os entes federados foi visto como um exemplo de divisão de responsabilidades entre os poderes públicos, uma fórmula para democratizar o acesso e otimizar os recursos físicos e humanos disponíveis nas Instituições Públicas.

Em 2010, no XVI Congresso Internacional de Educação a Distância, realizado pela ABED (Associação Brasileira de Educação a Distância) em Foz de Iguaçu, no Paraná, reuniram-se, pesquisadores e profissionais de quatro países, juntamente com autoridades como o Secretário de Educação a Distância e o Diretor de Avaliação e Supervisão da então SEED/MEC. Na ocasião discutiram-se as políticas públicas para a educação a distância e novamente a UAB entrou na pauta das discussões. Os números apresentados pelo então Secretário de Educação a Distância e pelo então Diretor de Avaliação e Supervisão da SEED/MEC<sup>5</sup>, sugeriam a consolidação dessa instituição com uma experiência bem sucedida do governo brasileiro.

Ademais da nossa vivência profissional no campo das políticas públicas para a Educação Superior, desde o ano de 2006, após ter participado do processo seletivo e das capacitações oferecidas pelo Ministério da Educação, passamos a fazer parte do grupo de supervisores e avaliadores que trabalham exclusivamente com avaliação da educação a distância, elaborando pareceres e fazendo visitas *in loco* nas instituições, para verificar o cumprimento das diretrizes e orientações estabelecidas pelas políticas públicas.

O relatório elaborado ao final de cada visita *in loco*, além de servir de parâmetro para o deferimento daquele pedido específico, serve também de subsídio para a formulação ou reformulação das políticas existentes.

---

<sup>5</sup> Disponível em: BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. **Alguns aspectos da educação a distância no MEC.** Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/20333186/Carlos-Eduardo-Bielschowsky-SEED-MEC-Brasil>. Acesso em: 12/12/2010.

Dessa maneira, no desenvolvimento dessa atividade, ao mesmo tempo em que vivenciamos o cotidiano das instituições, levantamos subsídios para discutirmos as fragilidades e potencialidades existentes nas políticas públicas para a educação, num processo de melhoria contínua.

Podemos então indicar que tivemos a oportunidade, antes mesmo de iniciar a coleta de dados para esta pesquisa, de vivenciar o campo da educação a distância e acompanhar a implantação do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

Cumprindo as obrigações da nossa atividade profissional, por solicitação do Ministério da Educação, realizamos visitas avaliativas e supervisão *in loco* em polos do Sistema UAB. Realizamos também visitas de avaliação em Instituições em processos de credenciamento ou reconhecimento e junto a cursos em processo de autorização ou reconhecimento.

Dentre as experiências vivenciadas que influenciaram diretamente a motivação para realizar esta pesquisa, relatamos, sucintamente, algumas das experiências vividas, que entendemos terem dado maior contribuição para o amadurecimento do desejo de investigar o regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB sob a perspectiva de sua avaliação.

Assim podemos relatar que em visita ao Estado de Tocantins, chegamos a Palmas, capital, e iniciamos uma trajetória que durou uma semana de visitas e reuniões com representantes de instituições de ensino locais. Percorremos o Estado, passando por sete cidades, o que nos possibilitou vivenciar, mesmo que limitadamente, a experiência de implantação das políticas para a educação a distância em polos de apoio presencial do Sistema UAB e de instituições particulares instaladas no Estado. Tivemos a oportunidade de conversar sobre políticas públicas educacionais com coordenadores de polos, alunos, tutores e com autoridades locais ligadas a Secretarias de Educação dos Municípios e do Estado.

Em outra oportunidade, meses depois, fizemos nova viagem para os Estados do Piauí e Maranhão, passando por três cidades do Estado do Piauí e nove cidades do Estado do Maranhão. Dessa vez, foram 10 dias de convivência



com pessoas que trabalham com educação a distância no Sistema UAB ou fora dele.

Em outra oportunidade, em outubro de 2008, fizemos nova viagem, desta vez para os Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Foram duas semanas de visitas, reuniões e observações dos trabalhos dos coordenadores de polos de instituições particulares, diretores de instituições regionais e tutores. Oportunidade ímpar para perceber as diferenças existentes nas regiões do país. Dessa forma, fomos fortalecendo o desejo de aprofundar um trabalho de pesquisa que pudessem investigar, no contexto das políticas públicas para a educação, como se constituiu o Sistema Universidade Aberta do Brasil.

Em São Paulo, em seis oportunidades distintas durante o ano de 2009, passamos por 5 cidades para fazer avaliação a pedido do Ministério da Educação. Na ocasião destas visitas, pudemos participar do processo de credenciamento para oferta de educação a distância de duas faculdades isoladas, um Centro Universitário e dois polos de apoio presencial.

Contudo, uma das experiências mais marcantes foi em Roraima. No interior do Estado tivemos a oportunidade de participar por 4 (quatro) dias da vida de duas aldeias indígenas que recebiam as aulas dos cursos a distância via televisão. Havia uma escola estadual em cada uma delas onde estavam instalados os polos de apoio presencial e os habitantes da aldeia estavam muito satisfeitos com a possibilidade de formar membros do seu povo, como professores para as escolas que funcionavam em suas aldeias. Neste Estado, tivemos a oportunidade de nos reunir com o governador que revelou o interesse público na implantação de cursos e polos do Sistema UAB, visto que tinham muitas dificuldades para oferecer educação nas regiões mais distantes da capital. Nesses encontros, percebia-se nitidamente a necessidade de formar os professores do interior do estado e das aldeias indígenas via Sistema UAB. Faltavam professores, sobretudo nas áreas de ciências exatas. Segundo ele, a língua indígena era um obstáculo para os professores brancos e a lei facultava aos indígenas terem aulas na sua própria língua, o que eles tornavam uma exigência para o Estado, de modo que a formação de professores indígenas era uma saída

conciliatória para satisfazer aos interesses do povo Indígena e cumprir as obrigações do Estado.

No Estado da Paraíba tivemos a oportunidade de participar de uma mesa de discussões com Diretor de Avaliação e Supervisão da então SEED e com os dirigentes da UAB do Estado. Um dos assuntos em pauta era o resultado das avaliações de supervisão realizadas por membros da equipe da SEED nos polos da UAB no Estado da Paraíba e que indicavam necessidade de melhorias nas condições de ensino e nas instalações. Na ocasião, também, participamos como palestrante do Congresso Brasileiro de Educação a Distância, apresentando trabalho sobre Políticas Públicas para a Educação no Brasil.

Assim, pretendemos que esta pesquisa, que nasceu da nossa prática profissional e da vivência que temos do campo das políticas para a Educação Superior, possa contribuir com a discussão sobre as potencialidades e fragilidades das políticas colaborativas na área da educação, de forma que o país consolide as disposições constitucionais que determinam a colaboração entre os entes federados para ampliar o acesso dos brasileiros à educação.

## 1.2 O REGIME DE COLABORAÇÃO NAS TESES E DISSERTAÇÕES

Partimos de um levantamento, de caráter exploratório, das teses e dissertações produzidas no Brasil, no qual encontramos a dissertação de mestrado de Marisa Timm Sari (2009), cujo título é: Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul. A autora observa que, quando a Constituição Federal de 1998 estabeleceu o regime de colaboração para garantir o compromisso compartilhado dos entes federados pela equidade e qualidade na educação, predominavam as práticas competitivas, clientelistas e hierarquizadas nas políticas e gestão da educação no país.

Nesse contexto foi promulgada a Constituição Federal de 1988, que provocou uma reviravolta nas práticas existentes até então, por considerar os Municípios como entes federados, uma inovação no cenário mundial. A referida dissertação tem como objeto de estudo a trajetória dos Municípios rio-grandenses

na tentativa de implementação desse novo modelo de relacionamento com as outras instancias federadas. Estuda as condições de viabilidade do regime de colaboração intergovernamental na gestão da educação básica pública.

A autora apresenta um levantamento dos trabalhos produzidos entre os anos de 1988 e 2008, relacionados ao tema e disponíveis nos bancos de dados da CAPES, do IBICT – (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia) e das universidades brasileiras e revela que poucas são as pesquisas sobre o tema. Foram encontrados por Sari (2009) apenas quatro trabalhos, duas teses e duas dissertações, todos destinados a pesquisar o assunto sob a perspectiva da colaboração entre Estados e Municípios para manutenção do ensino fundamental, apresentados conforme abaixo:

#### Quadro 1 - Regime de Colaboração - Teses e dissertações no Brasil (1988 a 2008)

Regime de Colaboração - Teses e dissertações no Brasil (1988 a 2008)	
<p><b>Título:</b> Federalismo e política educacional: um estudo sobre o regime de colaboração no Estado do Pará (tese)</p> <p><b>Autora:</b> Telma Cristina Guerreiro Pinto Barroso</p> <p><b>Orientadora:</b> Rosemary Dore Heijmans</p> <p><b>Instituição:</b> Universidade Federal de Minas Gerais</p> <p><b>Ano:</b> 2007</p> <p><b>Fonte:</b> CAPES</p>	<p>O estudo analisa as relações intergovernamentais da federação brasileira e suas consequências para definir políticas de educação pública no Brasil. Delimita-se, quanto às relações estabelecidas entre os membros da federação, ao longo do século XX, e, quanto à análise da política de educação, ao Estado do Pará dos anos de 1990. Algumas conclusões: todos os membros participantes do governo federativo devem "consentir" em subordinar-se as orientações centrais; o desenvolvimento das relações intergovernamentais brasileiras oscilou, quanto ao cumprimento ou não dos princípios federativos da autonomia e da interdependência, de acordo com a conjuntura inscrita na relação da sociedade civil com o Estado. Nas relações intergovernamentais entre a União e o Estado do Pará, os governantes paraenses da década de 1990 aderiram às propostas hegemônicas do governo nacional por identificação e integração ideológica entre os projetos de Estado adotado por seus dirigentes.</p>
<p><b>Título:</b> As relações intergovernamentais entre o estado e os Municípios: um estudo sobre o regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco (dissertação)</p> <p><b>Autora:</b> Lenira Silveira</p>	<p>O estudo investiga o desenvolvimento do regime de colaboração entre os sistemas de ensino em Pernambuco, no período de 1999 a 2003. Analisa em que medida esse mecanismo relacional tem contribuído para a formulação de políticas comuns para o fortalecimento da autonomia municipal. Procura apreender o exercício do regime de colaboração através do processo de construção de duas medidas de política</p>

<p>Barbosa  <b>Orientadora:</b> Janete Maria Lins de Azevedo  <b>Instituição:</b> Universidade Federal de Pernambuco  <b>Ano:</b> 2006  <b>Fonte:</b> IBICT</p>	<p>educacional: a redistribuição da Quota Estadual do Salário-Educação entre os sistemas de ensino, no período citado, e a construção da Base Curricular Comum para as redes públicas de ensino em Pernambuco. Para a coleta dos dados, foram utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semi-estruturadas com os componentes da Câmara Técnica e Temática de Desenvolvimento da Educação Municipal e Estabelecimento do Regime de Colaboração em Pernambuco. Como resultados, são apontados avanços no exercício do regime de colaboração na formulação de políticas conjuntas para a rede pública, destacando o processo de amadurecimento dos entes federados no enfrentamento da cultura da dependência e de tutelamento que permeia as relações intergovernamentais.</p>
<p><b>Título:</b> Sistemas Públicos de Educação Básica e Relações Intergovernamentais: a ação da União e a autonomia dos sistemas locais de ensino (tese)  <b>Autora:</b> Marisa Ribeiro Teixeira Duarte  <b>Orientador:</b> Osmar Fávero  <b>Instituição:</b> Universidade Federal Fluminense  <b>Ano:</b> 2003  <b>Fonte:</b> IBICT</p>	<p>O problema geral implicado no estudo relaciona-se com a efetivação do regime de colaboração, estabelecido na Constituição Federal de 1988 (art. 211, caput). O objetivo do estudo dirige-se para a apreensão dos mecanismos reais de seu exercício. A autonomia jurídico-política estabelecida para os sistemas municipais de educação básica é analisada frente às relações e restrições com os níveis superiores de governo. Qual o tipo de autonomia dos sistemas de ensino construída após 1996? Esta análise destaca a natureza essencialmente política das relações entre os sistemas de ensino como forma de expandir o atendimento em educação básica, capaz de efetivar a ampliação do acesso e igualdade de oportunidades. Privilegia-se a análise das relações entre as sistemáticas de financiamento público e a capacidade de decidir e implementar políticas pelos governos locais.</p>
<p><b>Título:</b> O papel equalizador do regime de colaboração estado - município na política de alfabetização (dissertação)  <b>Autora:</b> Maria Leila Alves  <b>Orientador:</b> Moacir Gadotti  <b>Instituição:</b> Universidade Estadual de Campinas  <b>Ano:</b> 1990  <b>Fonte:</b> Biblioteca Digital da UNICAMP</p>	<p>O estudo discute os graves problemas do ensino fundamental em São Paulo, destacando a perspectiva da ação coordenada estado-município para o desenvolvimento de uma política de alfabetização de qualidade para os alunos das escolas públicas. Encaminha a defesa de conhecimento científico atualizado como suporte para a proposta político-pedagógica de alfabetização. Apresenta argumentos contrários e favoráveis à municipalização do ensino, reconhecendo a importância do papel dos Municípios. Analisa a política de alfabetização no Estado de São Paulo, as descontinuidades político-administrativas e a proposta de alfabetização elaborada em conjunto pelas redes públicas. Aponta o regime de colaboração, previsto na Constituição de 1988, para a ação coordenada entre o estado e os Municípios, que deverão responder pela orientação, acompanhamento e controle do processo.</p>

**Fontes:** Banco de Teses e Dissertações da CAPES, IBICT e UNICAMP.

**Elaboração:** Marisa Timm Sari (2009)

Aprofundamos o levantamento feito pela autora encontramos ainda, duas pesquisas elaboradas em 2007 e 2009 respectivamente, que apresentam uma posição crítica sobre a colaboração intergovernamental nas políticas educacionais, conforme pode ser observado a seguir e que consideramos importantes para esta pesquisa.

**Quadro 2 - Regime de Colaboração na área da educação - teses e dissertações no Brasil – 2008 a 2009.**

<b>Regime de Colaboração na área da educação - teses e dissertações no Brasil</b>	
<p><b>Título:</b> O Conceito Normativo do regime de colaboração enquanto construção e ampliação dos espaços públicos de direitos: mediações no percurso da atuação do prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo. (Tese)</p> <p><b>Autora:</b> Gesuína de Fátima Elias Leclerc</p> <p><b>Orientadora:</b> Edna Gusmão de Góes Brennand</p> <p><b>Instituição:</b> Universidade Federal da Paraíba – PB</p> <p><b>Ano:</b> 2007</p> <p><b>Fontes:</b> CAPES</p>	<p>O objeto de estudo é a interlocução institucional para viabilizar o regime de colaboração entre as esferas de governo – dispositivo constitucional visado para organizar e desenvolver os sistemas Federal, Distrital, Estaduais e Municipais de Ensino. O recorte da abordagem incide sobre a atuação contraditória e conflituosa de um número restrito de pessoas que intervêm na proposição e na gestão das políticas públicas educacionais. A indefinição do regime de colaboração é tratada sob a temática da construção e da ampliação do espaço público de direitos, como uma interface da política educacional em sua relação indissociável com a vida política.</p>
<p><b>Título:</b> Sistemas de Ensino e regime de colaboração: o dito e o por se dizer – Um estudo de caso no município de Jequié – BA. (Dissertação)</p> <p><b>Autora:</b> Daniele Farias Freira Raic</p> <p><b>Orientador:</b> José Wellington Marinho de Aragão</p> <p><b>Instituição:</b> Universidade Federal da Bahia-BA</p> <p><b>Ano:</b> 2009</p> <p><b>Fontes:</b> CAPES</p>	<p>O estudo tem por objetivo compreender como se efetiva, na prática, o regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como referencia o município de Jequié da Bahia e a União. Apresenta como desafios a serem superados: os programas e projetos entre os sistemas têm mais se configurado em política de governo e menos em políticas de estado; não há uma discussão ampliada e qualificada sobre o regime de colaboração; existem diferentes concepções de educação e de regime de colaboração entre os gestores dos sistemas de ensino, ocasionando um desencontro de ações; a vaidade pelas ações articuladas pelos sistemas de ensino, caracterizada pelo personalismo, inviabilizando uma ação de corresponsabilidades e de gestão compartilhada.</p>

**Fontes:** Banco de Teses e Dissertações da CAPES, IBICT e UNICAMP.

**Elaboração:** autor da tese

O levantamento das pesquisas publicadas nos mestrados e doutorados sobre o regime de colaboração proporcionou a compreensão do tratamento que o tema tem recebido e das discussões que tem sido feitas sobre ele desde a promulgação da Constituição Federal de 1998 quando foi instituído juridicamente nas três esferas da administração pública. Demonstrou o levantamento feito, que as discussões estão concentradas na colaboração entre Municípios e Estados para oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e, que não existe uma regulamentação pormenorizada que defina a colaboração entres os entes federados e estabeleça diretrizes claras para seu funcionamento.

Uma vez concluído o levantamento das teses e dissertações, procuramos aprofundar a discussão a partir do que os autores da área têm publicado sobre a temática desde 2005, ano da instituição do regime de colaboração do Sistema UAB.

### 1.3 PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

No que se refere à perspectiva teórico-metodológica, buscamos primeiramente definir a concepção de pesquisa que sustenta o desenvolvimento deste estudo. Para tanto, expomos de forma objetiva e apoiando-nos nas palavras de Dalarosa (1999, p.102), com o qual concordamos, que a pesquisa é “a busca, a investigação movida pela necessidade de solucionar um determinado problema”. Exige rigorosidade metodológica e o estabelecimento de um vínculo entre o sujeito e objeto pesquisado.

A partir desse entendimento, situamos a pesquisa no campo da Educação, no âmbito da avaliação das políticas públicas, mais especificamente, das políticas públicas para a Educação Superior.

Nessa perspectiva, para podermos evoluir até a exposição clara do caminho metodológico percorrido, iniciamos por dizer que entendemos como um método adequado para apreender as particularidades da natureza avaliativa do objeto pesquisado, a abordagem do ciclo de políticas, formulada pelos pesquisadores ingleses Stephen Ball e Richard Bowe e seus colaboradores e

que, segundo Mainardes (2006, 95), “tem sido utilizada em diferentes países como um referencial analítico consistente para políticas educacionais”.

#### A abordagem do ciclo de políticas

destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micro-políticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, 95).

Os processos micro políticos do regime de colaboração foram analisados de modo articulados com os processos macros, a partir das entrevistas com os interlocutores que revelam o contexto da prática onde a política é interpretada e implementada.

O ciclo de políticas pressupõe a existência de um ciclo contínuo formado por três contextos principais, apresentados por Ball e seus colaboradores: o contexto da influência, da produção dos textos da política e da prática. A estes três que serviram de base para a criação do ciclo de políticas, foram acrescentados pelos autores dois novos: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política.

O contexto da influência compreende o momento em que as políticas são iniciadas, incluindo as discussões preliminares e tomada de posição dos grupos de interesses que buscam influenciar as finalidades e os objetivos das políticas. É também chamada por Saravia (2006, p.32) de fase de formação da agenda social e definição das prioridades.

Para Mainardes (2006, p. 97)

o contexto da influência tem uma relação simbiótica, porém não evidente ou simples, com o segundo contexto, o contexto da produção do texto. Enquanto o contexto de influência está frequentemente relacionado com interesses mais estreitos e ideologias dogmáticas, os textos políticos normalmente estão articulados com a linguagem do interesse público mais geral (MAINARDES, 2006, 95).

No contexto da produção do texto as políticas passam a ser representadas em textos oficiais como leis, decretos, portarias, editais e outros. No caso do

Sistema UAB, a política está representada no Decreto 580/2006, nos Editais UAB1 e UAB2 e em resoluções, todos serão retomadas mais adiante.

Os textos oficiais que representam as políticas são o resultado das disputas e acordos firmados no contexto da influência entre os grupos de interesses e partidos políticos. As consequências são percebidas no contexto da prática, onde as políticas são interpretadas e recriadas. Segundo Mainardes (2006, p.98) para os autores do ciclo de políticas (Ball e Bowe, 1992) “o contexto da prática é o lugar onde a política é sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original”. Assim a interpretação e a recriação das políticas na fase de implementação acabam por tornar-se um ponto importante na análise de política visto que representam a incorporação das transformações realizadas pelos sujeitos responsáveis pela implementação e que não participaram diretamente da formulação.

O contexto da prática destaca-se como o principal elemento constitutivo desta pesquisa. É nele que atuam os entrevistados que representam os entes federados e trabalham diretamente na implementação da política que instituiu e mantém o Sistema UAB. A definição desse contexto como o principal guarda coerência com as proposições básicas do ciclo de política que, conforme relata Mainardes (2006, 96), para seus formuladores, o “foco da análise de políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem para relacionar os textos da política à prática”.

Isso significa identificar os conflitos existentes, as divergências de opiniões, os grupos de interesses, as vontades políticas, as relações de poder que se estabelecem no contexto da prática.

A estes três contextos indicados, identificamos nas obras de Ball, mais precisamente em 1994, com o livro *Education reform: a critical and post – structural approach*, no qual ele acrescentou outros dois, expandindo assim o ciclo de políticas com o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. Com isso demonstrou preocupação com as questões de



justiça, igualdade social e liberdade que estariam no âmbito dos resultados ou efeitos que uma política pode provocar na sociedade. Discorrendo sobre isso, Mainardes (2006, p. 98) relata que a “ideia de que as políticas têm efeitos, ao invés de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e interações com desigualdades existentes”.

Os efeitos então são divididos em efeitos de primeira e segunda ordem. Os de primeira ordem são aqueles que implicam em mudanças estruturais evidentes, específicas ou gerais, no sistema social no qual uma determinada política está ligada. Os efeitos de segunda ordem são medidos pelos impactos que uma política é capaz de causar na vida dos indivíduos, oportunizando alterações nas condições de justiça social.

O ultimo contexto do ciclo de políticas, o contexto da estratégia política, segundo Mainardes (2006, p.99), “envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com os problemas identificados, principalmente as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada”.

Este contexto demonstra uma preocupação com a perspectiva crítica avaliativa na análise de política. Busca entender os resultados de uma política, para, a partir deles, criar estratégias de correção ou reestruturação que possam enfrentar as lacunas deixadas.

Frente ao exposto, podemos resumir então, afirmando que se trata de uma pesquisa qualitativa, que usa a abordagem do ciclo de políticas como modo teórico de sustentação para a análise do regime de colaboração do Sistema UAB e a entrevista semiestruturada como técnica de coleta de dados. Para o tratamento dos dados coletados, usa análise de conteúdo, que segundo BARDIN (2011, p. 15) “é um conjunto de instrumentos de cunho metodológico em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a discursos (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”.

O material coletado nas entrevistas foi organizado compondo o *corpus* da pesquisa. Esse contato inicial, necessário para a organização do material, ou

seja, do conteúdo das entrevistas, somado à revisão de literatura sobre o tema e a nossa experiência profissional, possibilitou a definição das categorias de análise, vistas como rubricas ou classes temáticas que agrupam elementos com características comuns.

No desenvolvimento da pesquisa procuramos observar as regras básicas da análise de conteúdos (BARDIN, 2011), ou seja, a exaustividade no sentido de esgotar todo o assunto sem omissões; a mostra representativa do universo pesquisado; homogeneidade como forma de garantir que todos os dados refiram-se ao mesmo tema sendo coletados por meio de técnicas iguais; a pertinência dos dados aos objetivos da pesquisa; a exclusividade para garantir que um elemento não fosse classificado em mais de uma categoria de análise.

No desenvolvimento da pesquisa todos os contextos do ciclo de políticas estão presentes, embora as atenções se voltem para o contexto da prática que entendemos como fundamental na avaliação de políticas educacionais. No contexto da influência, veremos rapidamente que a instituição do regime de colaboração do Sistema UAB, motivada pela necessidade de ampliar o acesso ao ensino superior, é resultado de discussões que se iniciaram na década de 1970 e sofreu influência de grupos de poder e partidos políticos nacionais, além da influência internacional, tendo como modelo a *Open University* inglesa.

Do contexto da produção do texto extraímos os textos que oficializam as políticas de criação, implementação e manutenção do Sistema UAB. Escapa aos objetivos deste trabalho uma discussão mais aprofundada deste contexto, por ter sido está apresentada por outros<sup>6</sup> pesquisadores. Desse modo, os referidos textos serão utilizados como fonte de consultas.

O contexto dos resultados/efeitos será apresentado mais na perspectiva dos resultados propriamente ditos do que dos efeitos como anteriormente descritos. Entendemos a instituição do Sistema UAB como uma política estratégica do Estado para a educação superior, cujos efeitos devem ser objeto

---

<sup>6</sup> Ver a tese de Maria Luiza Furlan Costa defendida no Programa de Doutorado em Educação Escolar, da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – UNESP.

Ver a dissertação de mestrado de Neuza Maria Barbosa de Oliveira Antunes apresentada no Programa de Pós-Graduação *Strictu Sensu* em Educação da Universidade do Oeste do Paraná – UNIOESTE.

de pesquisas que tenham essa finalidade específica, extrapolando, portanto, o objeto dessa pesquisa. Contudo, serão apresentados os números do Sistema UAB como forma de expor sua expansão ao longo de 6 anos de existência.

O contexto da estratégia política será retomado na análise dos dados e nas considerações finais. Mesmo assim entendemos que sua contribuição é relativa, visto que a utilização integral do que ele propõe exige uma discussão aprofundada do contexto dos resultados/efeitos que não será compreendida nesta pesquisa por distanciar-se do seu objeto.

A partir da leitura das determinações constitucionais de 1988 sobre regime de colaboração, do Decreto 5800/2006 e dos Editais UAB1 e UAB2, definimos as categorias de análise que buscaram contrapor a colaboração entre os entes federados no âmbito do Sistema UAB, com transferência de responsabilidade, no sentido de um ente deixar ao encargo de outro aquilo que está descrito pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional, como sua responsabilidade. Para esta análise trabalhamos, então, com as seguintes categorias: **vontade política de colaborar; disponibilização de recursos financeiros para manutenção do sistema; cumprimento das responsabilidades definidas no Decreto 5800/2006, na Constituição Federal e na legislação complementar; hierarquização das relações; interesses político-partidário, corporativos e individuais e ainda, os profissionais envolvidos com o Sistema UAB;**

Buscamos também contrapor a colaboração e autonomia federativa dos entes investigando os fatores necessários para que haja gerenciamento e controle do processo colaborativo e os fatores que indicam a existência de subordinação. Para tanto, acrescentamos as seguintes categorias de análise: **o processo de tomada de decisões e, por fim, como são estabelecidas as prioridades.**

Foram apresentadas aos interlocutores da pesquisa cinco questões básicas, cujas manifestações fortaleceram a discussão do tema.

Conforme se pode observar no Apêndice 2, elaboramos um roteiro com cinco questões que orientaram as entrevistas com os interlocutores. Para eliminar possíveis fragilidades fizemos a aplicação piloto do roteiro, entrevistando uma

coordenadora de universidade paranaense vinculada ao Sistema UAB, cujas respostas não foram utilizadas na análise dos dados.

Os interlocutores receberam, juntamente com o roteiro da entrevista, o termo de consentimento livre e esclarecido (Apêndice 1) para que pudessem manifestar formalmente sua concordância e dar ciência do conhecimento do objetivo da pesquisa.

Para delimitar o campo de pesquisa e os interlocutores, observamos o que diz Deslauriers (2012, p. 343) quando fala que “toda a pesquisa deve recortar seu objeto, precisar o campo de aplicação de seus conceitos e explicitar as restrições requeridas pela explicação proposta pelo pesquisador”.

Tomando essas precauções, observamos primeiramente no SISUAB que o Sistema UAB está presente em todos os Estados da federação, em 638 Municípios. Em seguida, observamos que o Estado do Paraná<sup>7</sup> participa com 6 (seis) Instituições Públicas de Ensino Superior vinculadas e 47 (quarenta e sete) polos de apoio presencial implantados.

Delimitamos o campo de pesquisa ao Estado do Paraná, porém julgamos a amostra envolvendo as 6 instituições e os 47 (quarenta e sete) polos, extensa além do necessário para o atendimento dos propósitos desta pesquisa.

Assim, delimitamos como local da pesquisa o Estado do Paraná, representado por três sujeitos. Um deles, profissional com função de liderança na Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Além desse, uma coordenadora de Polo de Apoio presencial que representou o polo e o município enquanto ente federado, além de duas Universidades vinculadas ao sistema, que juntas oferecem 24 (vinte e quatro) cursos de graduação e especialização. Por fim, como um modo de ter todos os entes federados representados, incluímos um interlocutor com cargo de liderança no âmbito do Sistema UAB na CAPES, que representa a União.

---

<sup>7</sup> Os dados apresentados no Censo da Educação Superior do INEP e no portal da CAPES, demonstram que todos os Estados da Federação integram o sistema UAB e implantaram polos. A estratégia de implantação compreende a existência de polos mantidos por um consórcio entre Estados e Municípios, polos mantidos exclusivamente pelos Estados ou pelos municípios. Minas Gerais é o maior ente federado membro do sistema UAB em quantidade de polos, com 67 em funcionamento. Os menores são o Amapá com 4 polos e o Distrito Federal tem 2 polos implantados. O estado do Paraná aparece com 47 polos implantados.

Dessa forma, compomos o grupo dos interlocutores com um representante de cada ente federado – União, Estados e Municípios – dois representantes das universidades paranaenses e um representante dos coordenadores de polos.

A análise dos dados envolveu uma reflexão contínua e profunda com resgate da literatura pesquisada, no intuito de compreender e explicar o material coletado. Exigiu, portanto, aprofundar o entendimento das respostas e das informações recebidas. Assim, os trabalhos de análise iniciaram depois de encerrada a fase da coleta de dados, tendo sido realizadas as entrevistas com os interlocutores. O passo seguinte foi a transcrição das respostas e comentários.

Portanto, a análise iniciou com uma leitura atenta de todas as respostas transcritas para ter uma visão geral das informações coletadas e refletir sobre seu sentido global e a qualidade geral das informações quanto à sua profundidade e credibilidade.

Os dados coletados com os interlocutores foram confrontados com a literatura produzida sobre a temática e com a legislação que define as regras de funcionamento do Sistema UAB. Os conteúdos foram organizados de acordo com as categorias de análise elencadas anteriormente e resumidas abaixo:

- Vontade política para colaborar;
- Recursos Financeiros;
- Cumprimento das obrigações assumidas;
- Hierarquização das relações;
- Interesse político-partidário e a colaboração;
- Os profissionais envolvidos com o Sistema UAB;
- Os processos de tomadas de decisões;
- O estabelecimento de prioridades.

#### 1.4 ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

O primeiro capítulo apresenta como título: **Entendendo as políticas públicas educacionais e contextualizando sua avaliação** e tem por objetivo contextualizar o campo da avaliação das políticas públicas; apresentar a

educação à distância pública, representada pelo Sistema UAB, como uma política pública estratégica do Estado brasileiro para expandir e interiorizar a educação superior; discutir o aporte teórico metodológico da pesquisa e aprofundar o diálogo interdisciplinar que se revelou necessário entre autores das áreas de educação, ciência política, sociologia e administração pública para a compreensão do objeto analisado.

Esse capítulo foi organizado em três itens nos quais estão contextualizadas as políticas públicas para a Educação Superior no Brasil, a avaliação destas, bem como, a educação a distância como uma política educacional do Estado.

Para descrever o processo de avaliação de políticas públicas, os interesses conflitantes e os fatores que possam interferir no uso dos resultados, dialogamos com autores como, Holanda (2003), Souza (2006), Faria (2005), Saravia (2006), Faria e Filgueiras (2007), Saasa (2006), Villanueva (2006), Subirats (2006).

Tendo conceituado políticas públicas e construído o panorama no qual se consolidou a sua avaliação, passamos a analisar o conceito de regime de colaboração entre entes federados, conforme preceitua o Artigo 211 da Constituição Federal de 1988, o que será tratado no segundo capítulo.

Para tanto, o segundo capítulo, tem como título: **regime de colaboração nas políticas públicas educacionais no Brasil** e está destinado a definir e analisar o regime de colaboração entre os entes federados enquanto política pública para a educação superior. Nele foi descrito o que diz a literatura sobre a temática, com base, no levantamento feito nas publicações existentes nas bases de dados da CAPES, do SCIELO e outras publicações.

O regime de colaboração foi analisado sob a perspectiva de suas bases legais, a partir do artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Buscamos na produção científica o embasamento para contextualizá-lo e discutir sua trajetória no Brasil. Com base no que diz a literatura, foram apresentadas potencialidades e fragilidades no desenvolvimento de ações conjuntas entre os entes federados. Recorremos a autores como Cury (2010), Luce e Sari (2010), Abrucio (2010), Costa (2010), Morduchowicz e Arango (2010) e outros que se dedicam ao estudo do federalismo ou das políticas colaborativas no âmbito da educação. A posição

destes autores foi confrontada com os dados coletados na pesquisa de campo analisados no capítulo seguinte, que se destina ao estudo do regime de colaboração no âmbito do Sistema UAB.

Dessa forma, o **terceiro capítulo** tem por título: **o regime de colaboração que instituiu a Sistema UAB na perspectiva dos atores: o resultado da pesquisa de campo** e destina-se à análise dos dados, iniciando pela contextualização do Sistema UAB, para, em seguida discutir a colaboração, submissão e transferência de responsabilidades.

Foram utilizados como fontes, além dos dados coletados na pesquisa de campo, os Editais UAB1 (2005), UAB2 (2006) que tiveram como objetivo selecionar propostas de abertura de polos de apoio presencial e cursos superiores a serem ofertados por Instituições de Ensino Públicas – IPES. Foram utilizadas também as informações constantes no Censo da Educação Superior do INEP de 2010 e os dados publicados no SISUAB pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior- CAPES, que são considerados como oficiais, visto que o Ministério da Educação que representa a União, transferiu a ela, por meio da Portaria 318, de 2 de abril de 2009, a responsabilidade pela gestão do Sistema UAB. Estas fontes dialogam com os dados coletados na pesquisa de campo.

## 2 ENTENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E CONTEXTUALIZANDO SUA AVALIAÇÃO

Para descrever o contexto da avaliação das políticas públicas educacionais, suas origens e dimensões conceituais, entendemos que é necessário discutir, ainda que brevemente, algumas das diversas definições conferidas a ela pela literatura. Tarefa difícil de ser realizada considerando que nestas definições estão presentes conceitos, tais como, estratégia, grupos de interesses, tomada de decisão, democracia, justiça social, interesse partidários, entre outros, que carregam um grau elevado de complexidade. Partimos então, da concepção de política de Bobbio (2000). Segundo ele, a política é uma prática humana, falar dela conduz, conseqüentemente, a falar do conceito de poder, “que é definido por vezes como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro sua própria vontade e lhe determina, malgrado seu, o comportamento” (BOBBIO, 1998, p. 954).

O poder está relacionado à posse dos meios para se obter algum tipo vantagem, ou mesmo para impor a vontade de um homem sobre os demais pertencentes ao grupo. Assim, o poder político diz respeito ao poder que um indivíduo pode exercer sobre outros, como acontece na relação que se estabelece entre governantes e governados. Portanto:

o poder político pertence à categoria do poder do homem sobre outro homem, não à do poder do homem sobre a natureza. Esta relação de poder é expressa de mil maneiras, onde se reconhecem fórmulas típicas da linguagem política: como relação entre governantes e governados, entre soberanos e súditos, entre estado e cidadãos, entre autoridade e obediência (BOBBIO, 1998, p. 954).

Contudo, para falar do poder político é necessário responder ao seguinte questionamento: Como se dá a sua legitimação? A história nos ensina que a legitimação do poder político, pode se dar pela tradição (poder de pai, paternalista), pelo despotismo (autoritário, exercido numa ditadura), pelo consenso, que resulta em modelos de governo democráticos. O poder exercido por um governante numa sociedade democrática é legitimado pelo consenso que



o autoriza, é fundamentado numa Constituição que o formaliza e assegura as garantias a todos os membros da sociedade.

Nas palavras de Bobbio (1998, p. 955), “o poder político fundamenta-se na posse dos instrumentos através dos quais se exerce a força física (armas de todas as espécies e potência): é o poder coator no sentido mais estrito da palavra”. O autor deixa claro que não é apenas o uso da força o fundamento do poder político, mas seu monopólio, o exercício da força com exclusividade, adquirida com o consentimento da sociedade organizada e exercida sobre um determinado grupo de indivíduos, num dado território.

Isso indica que a elaboração e a implantação de uma política, que se concretiza por meio das ações governamentais, mobiliza uma vasta área de competências articuladas de forma harmoniosa para uma mesma finalidade, considerada está, aspecto importante da política. Para Bobbio (1998, p. 955) a finalidade ou o fim da política não pode se resumir apenas a um aspecto, visto que “[...] os fins da política são tantos quantas são as metas que um grupo organizado se propõe, de acordo com os tempos e circunstâncias”.

Contudo, segundo o autor, existe um fim mínimo para a política, ou seja, a manutenção da ordem pública nas relações internas e a defesa da integridade nacional nas relações de um Estado com outros Estados. Resumindo, pode-se inferir em linhas gerais, que ele define a política como “atividade ou conjunto de atividades que têm de algum modo, como termo de referência, a *pólis*, isto é, o Estado” (BOBBIO, 2000, p. 160).

No entanto, é preciso ter clareza que o conceito de política distingue-se do conceito de políticas públicas, em que pese se influenciarem mutuamente. Segundo Parada (2006, p. 67), “la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”

Conclui-se dessa definição, que as políticas públicas, constituem-se numa forma particularizada de intervenção do Estado, fundamentada, de um lado, no conhecimento da realidade social e, de outro, nas variadas formas de interação com a sociedade. São, portanto, intervenções governamentais, que têm por

objetivo resolver situações problemáticas relevantes num determinado contexto social.

Nesse sentido, Saravia (2006, p. 28) ao definir políticas públicas explica que:

[...] trata-se de um fluxo de decisões, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade [...] é possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Ressalvados os limites de nossa experiência e familiaridade com o tema, entendemos as políticas públicas como programas ou projetos governamentais, estruturados a partir das demandas originadas da sociedade civil, organizada ou não, para suprir o atendimento dos direitos básicos concentrados em grandes áreas, como por exemplo, educação, saúde, seguridade social, meio ambiente, desenvolvimento sustentável, saneamento básico, proteção da mulher, da criança, do adolescente e idoso, das minorias étnicas, a diversidade cultural e outros.

Apesar da pouca produção literária<sup>8</sup> sobre a temática em língua portuguesa, encontramos definições que enfatizam as políticas públicas como ferramentas para solução dos problemas sociais, outras que enfatizam os aspectos racionais e procedimentais ou o embate em torno das ideias e interesses. Há ainda definições que se concentram no papel dos governos e deixam de lado os aspectos conflituosos e os limites do poder de decisão dos próprios governos.

Algumas definições encontradas na literatura ressaltam a existência de grupos de interesses no processo de formulação de políticas, esse é o caso de Martins (2010, p. 30) que se refere às políticas públicas nos seguintes termos:

---

O texto intitulado **políticas públicas: uma revisão da literatura, (2006)** da pesquisadora Celina Souza, se constitui numa síntese do estado da arte deste campo. Segundo as palavras da autora, o texto "busca construir algumas pontes entre as diferentes vertentes teóricas neo-institucionalistas e a análise de políticas públicas. Seu objetivo principal é minimizar a lacuna da ainda escassa tradução para a língua portuguesa da literatura sobre políticas públicas", o que confirma a pouca produção de pesquisa e publicação sobre a temática na realidade brasileira.

[...] assinalem-se alguns aspectos do debate atual sobre a própria noção de política, vista por muitos teóricos como as ações de um governo com vistas à consecução de objetivos definidos e, por outros, como um processo de negociações e confrontos entre grupos de interesses, nem sempre diretamente envolvidos na formulação do conjunto legal e normativo dos programas governamentais.

Por sua vez, Souza (2006, p. 26) diz que, “pode-se, então, resumir política pública como um campo 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 (variável dependente)”.

Nas discussões realizadas no Grupo de Pesquisa do Programa de Doutorado em Educação do PUCPR, chegamos ao entendimento de que as políticas públicas são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade; mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as não ações, as omissões como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que formulam ou executam as políticas públicas.

A origem da área de estudo denominada políticas públicas está ligada a duas vertentes, uma iniciada nos Estados Unidos e a outra na Europa. Segundo Souza (2006, p. 22) “na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo -, produtor por excelência, de políticas públicas”. Por outro lado, nos Estados Unidos, a “área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p 22).

No Brasil os estudos sobre políticas públicas, conforme demonstra a literatura, são recentes e dispersos. A ênfase recai sobre a análise das estruturas

institucionais ou sobre a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais. Encontramos uma diversidade de abordagens, teorizações e vertentes analíticas, todas incipientes e buscando explicar o processo de formulação e gestão de políticas públicas.

Observa-se também que a consolidação da área se sustentou em dois pressupostos, o primeiro relacionado à possibilidade de planejar cientificamente as ações dos governos e o segundo relacionado à possibilidade de tais ações serem analisadas por pesquisadores capazes de avaliar com isenção os benefícios aferidos pela sociedade. Souza (2006, p. 22) formula esses pressupostos dizendo que “em democracias estáveis aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é possível de ser (a) formulado cientificamente e (b) estudado por pesquisadores independentes”.

A efetivação desses dois princípios tem sido o grande desafio das políticas públicas no Brasil. Ademais, a área tem se caracterizado pela baixa capacidade de desenvolver pesquisas e acumular conhecimentos. Ao abordar esse tema, Souza (2003, p.17) afirma que [...] “a área ainda apresenta um uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e que mantêm uma leveza metodológica exagerada”. Isso evidencia a necessidade de superar estudos pouco preocupados com as questões políticas propriamente ditas e fortemente assentados no pressuposto de que a formulação e implantação de políticas são processos exclusivamente racionais e lineares.

Ainda sobre o percurso evolutivo das pesquisas na área de políticas públicas no Brasil, Arretche (2003, p. 8-9) explica que a produção de pesquisa está fortemente subordinada à agenda de políticas do país, referindo-se ao tema nos seguintes termos:

O conteúdo da produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas) tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados. Na verdade, a subordinação da agenda de pesquisa à agenda de política é potencialmente maior na área de políticas públicas do que em outras áreas do conhecimento (ARRETCHÉ, 2003, p.8-9).

As políticas públicas apresentam determinadas características que as tornam úteis para compreender o direcionamento político de uma dada sociedade e as concepções ideológicas dos governos. Dentre estas características estão a discussão da agenda de maneira ampla possibilitando a participação da sociedade nas decisões, as atividades dos governos e as formas de atuação da oposição.

Aprofundando essa temática, Parada (2006, p. 68), levanta o seguinte questionamento: “Qué es una buena política pública?” Logo em seguida esclarece que

una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos e mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Portanto, nesta definição é possível identificar as características que demonstram a excelência de uma determinada política pública. Características estas, de ordem teórica e de ordem técnicas que vão desde uma sólida fundamentação do que se pretende até o estabelecimento de indicadores que demonstrem os benefícios conquistados com os recursos investidos.

Em que pese a existência de tais características, conforme Souza (2006, p. 21), a maioria do países em desenvolvimento, em especial na América Latina, incluindo o Brasil, “não conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população”. É neste contexto que se encontram as políticas educacionais brasileira, influenciadas pelas tendências econômicas internacionais, insegura quanto a sua capacidade de atingir os objetivos para os quais foram criadas e incertas quanto a sua longevidade.

O processo de formulação de políticas públicas, segundo Saravia (2006 p. 32), passa por estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. Porém, não é pretensão dessa pesquisa fazer um

aprofundamento detalhado de cada estágio, apenas uma descrição sumária em linhas gerais. Para tanto, observamos no texto do referido autor, que o processo de políticas públicas inicia com a formação da agenda social, ou seja, a definição das áreas sociais prioritárias para investimentos governamentais e segue com a fase da elaboração da política, que significa um estudo para identificar e delimitar a existência de problemas concretos ou potenciais, bem como, a indicação de alternativas para a solução. A fase seguinte, ou seja, a da formulação, tem como base a definição da alternativa mais adequada e a divulgação dessa alternativa, a apresentação dos parâmetros jurídicos, administrativos e financeiros envolvidos. A fase de implementação, caracterizada pela operacionalização prática de uma política, implica na definição dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos que sustentam a fase seguinte, ou seja, a execução, que por sua vez é a concretização efetiva, a prática de um conjunto de ações que buscam o resultado esperado.

Depois da execução vem a fase do acompanhamento que é entendido como um processo de supervisão, realizada de maneira sistemática e serve para introduzir possíveis correções que provoquem melhoria e garantam o atendimento dos objetivos pretendidos. A última fase, a da avaliação, entendida como uma etapa do processo de formulação das políticas conquistou grande desenvolvimento a partir da década de 1980. “Consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas” (SARAVIA, 2006, p.34).

Resumindo as etapas do processo de políticas temos:

- **Formação da agenda** – significa a inclusão de determinado pedido ou necessidade social na agenda, na lista de prioridades, do poder público.

- **Elaboração** – consiste na determinação de possíveis alternativas para a solução de determinado problema, a definição dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.
- **Formulação** – especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida da declaração que explicita a decisão tomada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.
- **Implementação** – trata-se da preparação para por em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.
- **Execução** – significa por em prática efetiva a política. É a sua realização.
- **Acompanhamento** – processo sistemático de supervisão que tem por objetivo fornecer informação necessária para introduzir eventuais correções
- **Avaliação** – consiste na mensuração e análise dos efeitos.

Para os fins desta pesquisa, destaca-se a última fase do processo de formulação, ou seja, a avaliação de políticas públicas, no caso as educacionais, fase na qual se apreciam os programas já implementados e seus impactos efetivos. Investigam-se os déficits de impactos e os efeitos colaterais indesejados, para poder extrair informações que servem para direcionar ações e programas futuros. Portanto, a “fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p. 229).

As políticas públicas, parte essencial da atividade do governo, são reivindicadas pelos grupos sociais sob a alegação de que em sendo diferentes merecem tratamento diferenciado para terem acesso aos direitos e condições sociais iguais. Em função disso, exercem pressão sobre as instituições estatais para implementar medidas que lhes assegurem os direitos “negados” e/ou

“negligenciados” ao longo do processo de desenvolvimento de determinada sociedade.

Ao discorrer sobre formulação das políticas públicas, Saravia (2006 p. 32), refere-se ao poder político dos diferentes grupos de interesses e deixa claro que:

o predomínio da racionalidade técnica é absoluto e as prioridades são estabelecidas na base de considerações supostamente racionais [...] mas as prioridades outorgadas pelos planejadores não estão determinadas – como se pretende – só pela razão técnica: o poder político dos diferentes setores da vida social e sua capacidade de articulação dentro do sistema político são os que realmente determinam as prioridades.

A pressão social sob as autoridades governamentais é uma das forças que definem os temas que serão colocados na agenda de políticas, pressão essa, exercida por grupos com identidades e interesses diversos. Dentre os quais podemos citar como exemplo, os grupos organizados em função do poder econômico – como é o das instituições privadas de educação superior ou das sociedades agrárias que recebem o apoio da bancada ruralista no congresso para defender interesses dos grandes produtores agrícolas - os grupos raciais – como os de luta contra os preconceitos de cor ou em defesa das minorias étnicas; os grupos de proteção ambiental – como as organizações não governamentais que lutam pela preservação da Amazônia, ou grupos que lutam em defesa dos direitos das crianças, adolescentes e idosos e tantos outros.

Martins (2010, p. 30) os refere-se a esse assunto, confirma que:

[...] na análise de formulação da agenda passaram a ser considerados os grupos de interesses envolvidos em negociações e conflitos – tanto os corporativos que englobam categorias profissionais, membros do poder executivo, legislativo e judiciário – quanto os movimentos sociais organizados em entidades de classe e/ou em movimentos que reivindicam o direito às diferenças (étnico-raciais; de opção sexual; de contratos civis etc.), processo este acentuado desde os anos 1980.

Cada grupo, dentro de suas condições estruturais, luta para ter seus interesses reconhecidos pelos organismos governamentais como merecedores de atenção diferenciada no momento da formulação de políticas públicas. Dentre os



mecanismos mais utilizados para influenciar o processo decisório destacam-se, a capacidade de articulação, a visibilidade social e o poder econômico de que dispõem.

Portanto, as políticas públicas são influenciadas por grupos sociais e as demandas são definidas como prioritárias a partir das prioridades estabelecidas no projeto de governo e do nível de influência que os diferentes grupos passam a exercer no processo decisório das políticas sociais de cada gestão. A relação entre o Estado e os grupos de interesses pode ser colaborativa, no sentido de troca de apoio ou de oposição. Contudo, é uma relação de permanente tensão.

As forças no interior de um grupo se influenciam mutuamente para definir seus interesses prioritários, provocando essa dinâmica de fluidez que leva Saravia (2006, p. 29) a afirmar que “as modernas teorias do caos são as que mais se aproximam de uma visualização adequada da dinâmica social”<sup>9</sup>.

## 2.1 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A área de estudo denominada avaliação de políticas públicas ganhou relevância nos países democráticos do ocidente no final do século XX. Especialmente os países da América Latina, que a partir da década de 1990, movidos pela força do capitalismo na sua versão neoliberal, iniciaram um processo de reforma dos Estados Nacionais e, conseqüentemente, surgiu a necessidade de modernização da gestão pública.

Foi nesse contexto que a avaliação das políticas públicas consolidou-se como uma área de estudos relevante. Faria e Filgueiras, (2007, p. 219) ao se referirem ao caráter incipiente da pesquisa sobre avaliação das políticas públicas no Brasil, mesmo reconhecendo que há uma diversidade de maneiras de

---

<sup>9</sup> As diversas proposições da teoria do Caos têm em comum a recusa em aceitar que as relações de causa e efeito sejam lineares: no mundo real, eventos simples podem levar a uma profusão de efeitos. Afirmam, também, que no mundo real não existem sistemas passíveis de serem isolados e, dessa forma, ser objeto de experimento puro ou de observação isenta. O universo é formado por coleções de entidades individuais que se articulam e desarticulam formando sistemas efêmeros. Afasta-se, assim da crença de que o passado, o presente e o futuro formam um continuum inteligível (THIRY-CHERQUES, Hermano R. **O Caos e a confusão**. Revista da ESPM, p. 21 – 22, mio/jun. 1999). A não-previsibilidade de um sistema caótico não se deve à falta de leis reitoras, mas ao fato de o produto ser sensível a variações, imensuráveis e instantâneas, nas condições iniciais (HODERICH, Ted (Ed.) **The Oxford companion to philosophy**. Oxford: Oxford University Press., 1995.p.129).

interpretar a evolução do papel atribuído a ela, afirmam “que nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação foi colocada a serviço da reforma do setor público, o qual é submetido nos países centrais e periféricos a reformas de diferentes intensidades”.

Mesmo que tenhamos o correto entendimento que a avaliação de políticas públicas, é um processo necessário para a democracia, a partir de literatura pesquisada percebemos que no Brasil existem dois obstáculos a serem superados, primeiro, a avaliação não é feita com intensidade, segundo, as pesquisas que se dedicam ao aprofundamento do assunto são escassas. Segundo Faria (2003, p.22) “a notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo”.

O levantamento que fizemos demonstrou a existência de diferentes definições de avaliação de políticas públicas presentes na literatura, ora dando ênfase à associação com o processo decisório, ora dando ênfase na reformulação de programas existentes.

Nesse sentido, Thoenig (2000, p. 60), define a avaliação de políticas públicas

como uma atividade que é relativamente limitada no seu alcance, focaliza problemas claramente definidos, emprega uma linguagem que os formuladores de políticas conseguem compreender, utiliza dados disponíveis mesmo que eles não sejam perfeitos e descreve um estado de coisas mais do que o analisa.

Para chegar a esse conceito, o autor fala em uma necessária abordagem pragmática para o uso das práticas de avaliação. Isso significa dizer que as avaliações devem estar fundamentadas em oportunidades e necessidades específicas. Portanto, “são mínimas as possibilidades de que a avaliação seja adotada por si mesma, pois ela não é um fim, mas sim um meio para um fim” (THOENIG, 2000, p. 58), daí a origem dos relativos limites da avaliação e da importância exercida por ela no levantamento de subsídios para a decisão dos formuladores de políticas.

Existem outros dois pontos a serem considerados, segundo o autor, sendo eles, o foco da avaliação e o conteúdo a ser avaliado. Assim, [...] “se o uso da avaliação é orientado para a ação, isso significa que a avaliação se concentra em fornecer conhecimento utilizável” (THOENIG, 2000, p.59), para decidir o futuro dos programas de políticas públicas.

No período de 1960 a 1990, os objetivos buscados com a avaliação passaram da função de levantamento de informações para a função de realocação dos recursos públicos investidos em políticas sociais. “Desde los años 60 a los 90, el énfasis político sobre la evaluación ha pasado desde la función de información a la de reasignación” (DERLIEN, 2001, p.105). Isso teria sido consequência de fatores políticos e econômicos específicos e mudanças nas lideranças políticas que passaram a ser ocupadas por novos personagens com ideologias diferentes.

O desenvolvimento da avaliação de políticas públicas no período de 1960 a 1990 teve características específicas que o diferenciam dos anos posteriores. Estes anos ficaram marcados por condições econômicas e constitucionais de cada país, a formação de economias expansionistas ou intervencionistas e ainda, a origem das iniciativas para avaliação, que podem estar vinculadas ao governo central ou aos departamentos dos governos.

Nesse sentido Derlien (2001, p. 107) menciona que

El primer movimiento de evaluación de los años 60 y 70 (EE.UU., Canadá, Suecia y Alemania) estuvo muy unido al proceso de planificación y programación y, por tanto, al papel de los administradores de los programas, los intentos a finales de los años 70 y 80 se orientan más bien a la reconsideración, a nivel político, de la justificación de las políticas o del proceso presupuestario.

Esperava-se com o processo avaliativo produzir conhecimentos que pudessem demonstrar o efetivo resultado das ações governamentais e ao mesmo tempo racionalizar os processos decisórios demonstrando, por meio de indicadores de base científica, a sua legitimação.

Faria e Filgueiras (2007, p. 228), citam que

quando no início do boom da avaliação de políticas e programas públicos, ocorrido nos Estados Unidos na década de 1960, a avaliação era vista quase exclusivamente como uma ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes dos escalões superiores.

Essa avaliação como forma de racionalização dos processos decisórios, ferramenta de planejamento e mecanismo de redução de gastos públicos foi se mostrando cada vez mais inviável, o que reforçou a perspectiva da avaliação a serviço do setor público.

Portanto, a avaliação desempenhou funções diferentes ao longo do seu processo evolutivo desde sua origem nos 60. Sobre essa temática, Derlien (2001, p. 105) afirma que “hay tres funciones que se atribuyen a la evaluación”. Podemos observar então que a primeira delas foi produzir informações para os formuladores de políticas e gerentes de alto escalão das esferas públicas administrativas. Nesse período as iniciativas de avaliação partiam dos departamentos governamentais responsáveis pela implantação de determinada política e buscavam informações para verificar a funcionalidade, os efeitos que produziam e as consequências positivas e negativas.

Na segunda etapa de desenvolvimento ocorrida durante os anos 80, predominou a função de realocação de recursos, cujos dados serviam de subsídios para definir quais programas deveriam ser suprimidos, que gastos poderiam ser evitados, em fim, como realocar os recursos para produzir mais resultados com o mesmo dinheiro. Neste sentido, encontramos ainda em Derlien (2001, p. 105), que “la función de evaluación predominante en los años 80 durante la segunda etapa de institucionalizaciones estaba destinada claramente a ayudar a realizar una asignación racional del presupuesto”. Nesse momento, os atores principais já não eram mais os administradores dos programas (como quando prevalecia a função da informação), mas os escritórios de auditorias, os Ministérios da Fazenda e as unidades centrais dos governos, a quem compete à elaboração global do orçamento.

Durante os anos 1990, uma terceira função ficou conhecida como forma de legitimar ou mesmo justificar as iniciativas dos governos nas áreas públicas. As

provas científicas construídas no processo avaliativo serviam de referência para decidir sobre permanências, melhorias ou encerramentos de determinada política pública. Nesse período observamos que nos países da América Latina, a avaliação serviu como ferramenta para justificar as mudanças no papel dos Estados provocadas pelo fortalecimento do capitalismo neoliberal a partir da década de 1980. Faria (2005, p. 99) fala que, na América Latina, “o processo de institucionalização da avaliação ocorreu tardiamente, apenas na década de 1990, tendo prevalecido a perspectiva de instrumentalização da pesquisa avaliativa para o sucesso da reforma do Estado”.

No Brasil, o percurso histórico da avaliação das políticas públicas não foge ao contexto latino americano e os estudos sobre a temática passam mais pela área de administração pública do que pela ciência política e sociologia. Segundo Faria (2001, p. 100):

pode parecer contraditório o fato de a nova ênfase dada à avaliação de políticas públicas no Brasil aparentemente não ter despertado um interesse por parte da comunidade acadêmica dos analistas de políticas públicas, notadamente nas áreas de ciências políticas e da sociologia, no sentido de se abrir à novas frentes de investigação. O mesmo parece não se dar, contudo, na seara da administração pública.

A escassa produção científica nesse campo de estudo no Brasil não isenta os pesquisadores da responsabilidade de produzir sobre o tema. Contudo, os elevados custos para execução de pesquisas avaliativas de abrangência nacional, dificultam o levantamento de dados consistentes. Assim, percebemos que existe carência de análises avaliativas consistentes das iniciativas políticas nas áreas públicas e até mesmo os administradores públicos bem intencionados têm dificuldades para encontrar parâmetros para medir os benefícios de suas ações.

De acordo com Frey (2000, p. 214):

no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

Em se tratando de modelos ou enfoques de avaliação, encontramos na literatura referência à múltiplas formas de abordagens e modelos diferenciados, que atribuem maior ou menor ênfase ao levantamento de informações, a realocação de recursos ou a justificação das ações do governo, dependendo da posição ideológica dos atores envolvidos e dos objetivos que se espera alcançar com a avaliação.

Holanda (2003, p. 4), analisando os modelos de avaliação, afirma que a partir da combinação das ideias de autores como John Bulmettis e Phyllis Dutwin (2000)<sup>10</sup>, Joan L. Herman et alii (1987),<sup>11</sup> e Blaine Worthen et alii<sup>12</sup> (1997) é possível identificar pelo menos seis modelos”, com características distintas<sup>13</sup>.

Assim, com fundamento nestes autores, podemos, em rápidas palavras, observar que existe:

- 1- O modelo baseado nos objetivos da política pública que está sendo avaliada. Isso é possível quando tais objetivos estão claramente definidos e constituem parâmetros explícitos para o trabalho de avaliação em questão;
- 2- O modelo direcionado para a tomada de decisão, ou seja, para obter informações que permitam a tomada de decisões em relação ao futuro do programa. Esse modelo privilegia o levantamento de informações que possam subsidiar o processo de formulação de novas políticas ou mesmo corrigir o curso de uma que está em execução.
- 3- O modelo livre de objetivos, nesse caso, independente dos objetivos pretendidos para uma determinada política, o avaliador toma por base os resultados efetivamente alcançados pelo programa avaliado, como forma

---

<sup>10</sup> In **The ABCs of Evaluation**, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 2000, p. 71

<sup>11</sup> In **Evaluator's Handbook**, Sage Publications, 1987, Newbury Park, p. 10

<sup>12</sup> In **Program Evaluation, Alternative Approaches and Practical Guidelines**, Addison Wesley Longman, New York, 1997, p.78

<sup>13</sup> A descrição dos seis modelos apresentados, formulada com base nos autores John Bulmettis e Phyllis Dutwin (2000), Joan L. Herman et alii (1987), Blaine Worthen et alii (1997), é também encontrada nos trabalhos: **Avaliação de políticas públicas : conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira**, de Antonio Nilson Craveiro Holanda, da Universidade de Brasília, e na dissertação de mestrado profissional de Aline Rodrigues Mendes Vieira **Planejamento e Políticas Públicas de Turismo: análise dos módulos operacionais do Programa de Regionalização do Turismo no Polo São Luís – MA**.

- de mostrar os benefícios conquistados, a partir da implantação de um programa ou de uma política específica;
- 4- O modelo transacional ou orientado para os participantes, nesse modelo, o avaliador se torna um observador participante e estabelece uma interação com o objeto avaliado;
  - 5- O modelo do contraditório, nesse modelo busca-se chegar à avaliação contrastando pontos de vistas divergentes dos atores envolvidos no processo de avaliação de uma política pública. A partir de contraposições de ideias e pontos de vistas procura elencar os pontos fortes e as fragilidades da política ou programa avaliado.
  - 6- O modelo de discrepâncias, utilizado para avaliar ambientes que por sua complexidade não permitem o estabelecimento de relações de causa e efeito entre variáveis; neste caso a avaliação tem por objetivo exatamente definir essas relações, comparando os resultados obtidos com os padrões temporários e tentativos estabelecidos inicialmente.

Para o desenvolvimento deste estudo avaliativo que tem como objeto o regime de colaboração instituído entre os entes federados para implantar e manter o Sistema UAB, conforme dito anteriormente, entendemos como mais adequado a utilização do modelo de avaliação de políticas públicas baseado em objetivos, no caso, os objetivos estabelecidos para o Sistema UAB e expressos no Decreto 5800 de 08 de junho de 2006.

Entendemos que os objetivos do Sistema UAB contribuem para a avaliação do regime de colaboração que o instituiu e a compreensão da lógica interna que define as inter-relações entre os diferentes fatores que o compõem. Para isso, serão retomados na análise dos dados os objetivos do Sistema UAB apresentados anteriormente.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E A EDUCAÇÃO NO BRASIL NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

As iniciativas governamentais empreendidas no campo das políticas para a educação superior no Brasil, tais como, a criação do Sistema UAB, estão ligadas às transformações nos padrões de regulação social, econômico e político, pelas quais o país vem passando desde a redemocratização iniciada na década de 1980, com a abertura política que projetou o país no contexto do mundo globalizado. Transformações estas, marcadas pela intensificação das relações da economia com a política e com a cultura; pelo incremento no desenvolvimento e aplicação da ciência e da tecnologia na produção industrial e nas relações sociais.

Conseqüentemente ocorreu uma crescente profissionalização do trabalho, passando-se a exigir dos profissionais o domínio de conhecimentos múltiplos e diversificados para o desempenho de atividades cotidianas. Coube à educação formal a tarefa de fornecer aos sujeitos sociais os instrumentos necessários para a convivência social e profissional de acordo com tais exigências.

Em conformidade com os sentimentos decorrentes da globalização de que o mundo está em movimento acelerado de mudanças, surgiu a necessidade de introjetar nos sujeitos sociais o sentimento de estarem vivendo numa sociedade em profundas transformações. É nesse contexto de mudanças e incertezas, caracterizado por Baumann (1999), como sendo de efeitos ambivalentes entre o global e o local, que se inserem as políticas públicas para a educação no final do século XX e na primeira década do século XXI.

Esse contexto de globalização, neoliberalismo e ampliação do domínio capitalista trouxe consigo a necessidade de definir “um conjunto de estratégias orientadas para criar as condições educacionais de um mercado de trabalho em expansão” (GENTILI, 2005, p. 49). Isso marcou o início de uma nova fase para a política educacional no país, uma vez que propôs a reconstrução do sistema educacional a partir de novas bases ideológicas, iniciando com a Lei 9.394/96 que estabeleceu novas Diretrizes e Bases para a Educação Nacional.



A partir de então, iniciou-se uma fase de discussão e questionamento das tradições cristalizadas nas universidades brasileiras, tais como, a estrutura do ensino superior nacional, a constituição e organização de currículos que passaram a enfatizar conteúdos direcionados a formação de profissionais tecnicamente especializados, a valorização das experiências e dos conhecimentos adquiridos por professores e alunos fora do espaço escolar formal, entre outros.

O processo de escolarização passou a ser interpretado como um elemento essencial para o crescimento econômico, tanto do indivíduo quanto do país. Prevaleceu a noção de que se a educação contribui para o desenvolvimento econômico e para a formação de recursos humanos, coube ao Estado um papel importante no planejamento das políticas educacionais e na captação de recursos financeiros destinado à educação.

Desde o início da década de 1990, apesar das diferentes concepções ideológicas, os sucessivos governos fizeram com que o Brasil avançasse na direção de uma agenda de reformas políticas e administrativas. Reformas estas, que convergiram para uma mudança estrutural do Estado e provocaram alterações no significado do que até então era entendido como preparação dos indivíduos para as atividades profissionais e para as relações em todos os âmbitos da vida social. Assim, é possível destacar outro fato marcante, que foi o surgimento de uma

nova consciência cultural que via a ciência como uma solução específica de problemas, uma ciência administrativa, uma forma de análise dos valores das relações sociais. Surgiu uma “indústria” das comunicações baseada na nova tecnologia, com maneiras que influenciaram as linguagens coloquiais cotidianas, a natureza do debate político e os aspectos gerais da cultura de massa. (POPKEWITZ, 1997, p. 150).

A economia do país se reorganizou em torno de uma estrutura mista de serviços e de produção, com tecnologia dependente do mercado internacional. O desenvolvimento da indústria externa provocou a diminuição dos custos de produção em nível mundial e forçou a queda de preços dos produtos

industrializados, obrigando a indústria nacional a se reinventar para garantir condições mínimas de sobrevivência no mundo competitivo.

Nesse contexto, a importação de tecnologia, o investimento no desenvolvimento da indústria nacional e o incentivo a instalação de grandes corporações internacionais no país, constituíram pontos importantes da política brasileira em todos os âmbitos de governos. E a educação, principalmente a superior, foi chamada a se alinhar com a demanda de formação de mão de obra necessária à nova realidade do país.

Os currículos foram reorganizados com intuito de reduzir o tempo de duração dos cursos superiores, tornando-se focados em conteúdos específicos, para formar profissionais de nível superior para atender a demanda da nova realidade vivida. Exemplo disso são os cursos de superiores de tecnologia, conhecidos como cursos tecnológicos, com duração que varia entre dois e três anos, criados pela Lei 9394/96 e amplamente difundidos no país.

Os investimentos governamentais na educação superior tiveram a intenção de corresponder às expectativas de que uma sociedade educada é uma sociedade rica<sup>14</sup>, discurso profundamente difundido em nível internacional por organismos como a UNESCO a ONU<sup>15</sup>, ou mesmo pelo Banco Mundial.

Embora a linguagem política expressasse a defesa do acesso a educação para todos os cidadãos brasileiros em idade escolar e o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>16</sup> para o período de 2001-2011 estabelecesse como meta colocar 30% da população entre 18 (dezoito) e 24 (vinte e quatro) nas universidades, os investimentos estatais, limitados em quantidade, foram direcionados, na maior parte, para a Educação Básica. (BRASIL, 2001, PNE)

---

14 Essa frase foi formulada a partir do texto de Pablo Gentili, *três tese sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais*, (2005), que ao se referir as estatísticas educacionais, diz que estas corroboram a visão de que uma sociedade rica deveria ser necessariamente, uma sociedade de pessoas ricas, assim como uma sociedade competitiva deveria ser, indefectivelmente, uma sociedade de pessoas competitivas.

15 Organização das Nações Unidas (ONU) é uma organização internacional cujo objetivo declarado é facilitar a cooperação em matéria de direito internacional, segurança, desenvolvimento econômico, progresso social, direitos humanos e a realização da paz mundial. A UNESCO é a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

16 Plano Nacional de Educação (PNE) foi aprovado em 2001 pela Lei 10/172 de 9 de janeiro de 2001, para ser cumprido até 2011. Estabeleceu as metas a serem alcançadas e estratégias a serem adotadas na área educacional para que ao concentrar os esforços governamentais, aliados a iniciativa do setor privado, em uma década o Brasil conseguisse diminuir progressivamente, por meio da educação, o fosso social existente então entre os mais ricos e mais pobres.

Para minorar a carência de investimentos públicos na Educação Superior e assegurar a expansão deste nível de ensino, o Estado incentivou a ampliação dos investimentos privados e, como consequência direta desta política de incentivo, as instituições privadas, até ano de 2009<sup>17</sup>, detinham 75% das matrículas efetivadas nesse nível de ensino.

Neste contexto, podemos ainda observar dois aspectos que consideramos relevantes para as políticas educacionais brasileiras. Nesse sentido, destacamos primeiramente a necessidade legítima e urgente do Brasil incrementar a formação de mão de obra preparada para responder as exigências imediatas do mercado de trabalho. Necessidade esta, intensificada com a aceleração do desenvolvimento econômico e tecnológico e absorvida pelas Instituições de Ensino Superior como um desafio para estas, que tradicionalmente portaram-se socialmente como centros elitistas de formação de pessoal altamente qualificado. Neste novo contexto, passaram a ser procuradas por pessoas de todas as classes sociais. A elas chegaram estudantes das mais variadas classes, sua organização administrativa cristalizada por séculos de história e tradição foi colocada em questão, primeiro pelas concepções teóricas que fundamentam as técnicas de administração empresarial trazida para a gestão educacional, segundo, pelos próprios estudantes que, imbuídos do pragmatismo oriundo do mercado de trabalho, demonstravam insatisfação com os conteúdos dos cursos superiores distanciados da realidade vivida por eles.

O segundo aspecto indicado anteriormente está relacionado com necessidade de expansão do sistema de ensino superior no país e com a baixa capacidade de investimento do setor público neste nível de ensino. Tema este, que serviu de justificativa para a introdução, de forma mais peculiar do que original, de uma modalidade de educação à distância, impulsionada mais pela força da política econômica do que pela força da política educacional e adotada como resposta para as pressões mercadológicas e sociais por ampliação deste nível de ensino. Assim, iniciou-se a criação de um modelo público de educação a distância, que por encontrar-se ainda numa fase inicial de implantação, se depara

---

17 Dados coletados do Censo da Educação Superior Publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais - Anísio Teixeira- INEP. Referentes ao ano de 2009.

com momento de planejamento e reflexão e com momentos de descobertas e imprevistos.

A organização curricular dos cursos superiores passou a atribuir maior importância aos conhecimentos emanados das experiências e vivências pelos educandos fora do ambiente acadêmico-escolar. Valoriza cada vez mais os conhecimentos práticos que demonstram condições de aplicação imediata, reafirmando a crença que as posições sociais, econômicas e culturais dos indivíduos são resultado de sua ocupação profissional. Por conseguinte, é perceptível que a educação profissional conquistou espaço nas políticas educacionais chegando-se a criação dos cursos superiores de tecnologia. Estruturados por meio de diretrizes curriculares específicas, que propuseram a definição do perfil dos egressos e estabeleceram um conjunto de conteúdos relevantes para a formação superior tecnológica.

Isso tudo, no momento em que o país começou a apresentar índices satisfatórios de crescimento econômico, controle da inflação e a consolidação de uma moeda respeitada no cenário internacional. Assim, a estabilidade da economia, conquistada a partir do início da década de 1990, conferiu, ainda, maior importância para a ciência e para a tecnologia na modernização dos meios de produção.

O mercado de trabalho tornou-se mais dependente dos recursos tecnológicos que, por sua vez, mudaram os padrões da produção, reforçando ainda mais a importância de profissionais com formação técnica. Com isso, a política educacional procurou direcionar os currículos dos cursos superiores para atendimento dessa nova realidade e a preocupação primordial tornou-se o ensino com o objetivo de formar para uma profissão e para a inserção no mundo do trabalho.

Instalou-se uma série de iniciativas no sentido de uma reforma educacional para promover a expansão da Educação Superior, incentivando a diversificação e a diferenciação dos cursos, programas e instituições. Isso provocou alteração nas funções tradicionais das universidades, que no entender de um dos educadores mais conceituados do país, Anísio Teixeira, são:

preparar profissionais para as carreiras de base intelectual, científica e técnica [...]

O alargamento da mente humana, que o contato com o saber e a busca produzem nos que frequentam a Universidade. É algo mais do que cultura geral. É a iniciação do estudante na vida intelectual, o prolongamento de sua visão, o ampliar-se de sua imaginação [...]

Desenvolver o ser humano. A universidade não só cultiva o saber e o transmite, como pesquisa, descobre e aumenta o conhecimento humano. [...]

A universidade será assim um centro de saber, destinado a aumentar o conhecimento humano, um noviciado de cultura capaz de alargar a mente e amadurecer a imaginação dos jovens para a aventura do conhecimento, uma escola de formação profissional e o instrumento mais amplo e mais profundo de elaboração e transmissão da cultura comum brasileira. (TEIXEIRA, 1969, p.168 e 199)

Portanto, cabe refletir se as políticas públicas educacionais têm proporcionado às instituições universitárias as condições para que cumpram suas funções, visto que tais instituições, antes tidas como seletos centros formação acadêmico-científico e técnico-profissional das lideranças sociais, passaram a atender estudantes das mais variadas classes sociais e foram formalmente diferenciadas entre instituições universitárias tradicionais multifuncionais e instituições de formação técnica profissional, similares aos

institutos tecnológicos (como os *Fachhochschulen* alemães), escolas especializadas em formação profissional de alto nível (como as grandes *écoles francesas*) ou institutos de formação geral básica (como os *colleges* norte-americanos), no qual a atividade de ensino é preponderante e a pesquisa mais de cunho pedagógico ou aplicado. (DURHAM, 2002, p. 41).

Outro aspecto relevante foi a proeminência das teorias administrativas na gestão do sistema de ensino, com a conseqüente alteração na forma de administrar as instituições de ensino públicas (em todas as esferas administrativas) e as instituições privadas. Foram transferidos para dentro das universidades, profissionais com experiência na administração corporativa empresarial. Sem apresentar necessariamente formação acadêmica ou titulação, estes especialistas tornaram-se parte integrante na gestão das organizações

institucionais de ensino públicas e privadas. As teorias da administração, a análise de sistemas e as abordagens avaliativas da relação custo-benefício, os dados estatísticos sobre os resultados, tornaram-se parte das políticas públicas educacionais.

Nesse contexto, políticas públicas colaborativas como o regime de colaboração criado para implementar e manter o Sistema UAB, passaram a ser consideradas como a modalidade de ensino mais adequada e menos onerosa financeiramente para responder ao novo contexto da educação superior.

Há que se considerar ainda, que o contexto das políticas educacionais descrito, promoveu a construção de novos imaginários sociais, no sentido de desenvolver novos padrões de comportamento ético e profissional dos indivíduos, provocando, segundo Gentili (2008, p. 48)

[...] a progressiva aceitação do fato de que a educação e o desemprego, a educação e distribuição regressiva de renda social, a educação e a pobreza podem conviver num vínculo conflitante, porém funcional com o desenvolvimento e a 'modernização' da economia.

Esse novo contexto, marcado pela pressão da economia mundial, provocou uma transformação substantiva no sentido tradicional dado à formação universitária. Promovendo a transição

[...] de uma lógica da integração em função de necessidades e demandas de caráter coletivo (a economia nacional, a competitividade das empresas, a riqueza social, etc) para uma lógica econômica estritamente privada e guiada pela ênfase nas capacidades e competências que cada pessoa deve adquirir no mercado educacional para atingir uma melhor posição no mercado de trabalho. (GENTILI, 2005, p. 51).

Nesse contexto, conforme trataremos no próximo item, a iniciativa do governo brasileiro de implantar um sistema público de educação superior a distância, instituindo um regime de colaboração entre os entes federados para implementar o Sistema UAB, pode ser entendida um como um instrumento de ação do Estado, que utilizando-se de políticas colaborativas, visa promover a educação superior e ao mesmo tempo diminuir os gastos públicos com educação.

Torna-se, então a educação a distância uma política estratégica útil para expandir o acesso, reduzir os gastos públicos e ampliar a geograficamente as instituições, até então, concentradas nos grandes centros urbanos.

### 2.3 A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DO ESTADO BRASILEIRO

A referência inicial é a Lei 9.394/96, que no artigo 80, expressa claramente o incentivo do Estado para a educação a distância nos seguintes termos:

Art. 80. O poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada.

Em que pese os demais instrumentos legais em vigor que regulamentam essa modalidade educativa - três Decretos presidenciais e três Portarias do Ministério da Educação<sup>18</sup> - tratem também da educação presencial, os conteúdos relacionados à educação a distância foram tratados de forma específica. São apresentados em tópicos separados dos conteúdos que regulamentam a educação presencial, no interior do mesmo instrumento normativo, o que revela a intenção de dar tratamento diferenciado para a modalidade.

O conceito de educação a distância pode ser extraído de instrumentos legais como a Lei 9394/96 e o Decreto 5622/2006 ou da literatura sobre o tema. Para os efeitos desta pesquisa, entendemos mais adequado o conceito apresentado pelos editais de divulgação das regras de funcionamento do Sistema

---

<sup>18</sup>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 (LDB).

Decreto N.º 5.773, de 09 de maio de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

Decreto N.º 6.303, de 12 de dezembro de 2007, altera dispositivos dos Decretos nos 5.622, de 19 de dezembro de 2005, e 5.773, de 9 de maio de 2006,

Portaria nº 1, de 10 de janeiro de 2007. Estabelece o primeiro ciclo avaliativo dos SENAES

Portaria nº 40, de 13 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.

Portaria n 10, de 02 de julho de 2009. Fixa critérios para dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providencias

UAB, conhecidos como UAB1 e UAB2, que serão detalhados mais adiante. Por hora vamos entender o conceito por eles apresentados, segundo o qual a educação a distância é uma:

modalidade educacional prevista no artigo 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei 9.394/96 - na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos". (Edital UAB 1, 2005).

Percebe-se que há uma acentuada ênfase nos aspectos metodológicos, não interferindo no conceito de educação propriamente dito, entendido aqui como processo de aquisição do conhecimento, formal ou informal, pelo qual os indivíduos, em busca de conhecimento e formação da consciência crítica, repensam os problemas presentes, no sentido de superá-los, aprendendo a conviver com as diferenças, respeitando os valores humanos e percebendo-se como sujeitos emancipados<sup>19</sup>.

Nesse sentido a educação a distância é tida como uma modalidade educacional que se utiliza das tecnologias da comunicação e informação no processo de ensino aprendizagem, reforçando o entendimento que temos, de que não se reduz a uma tecnologia educacional, nem somente a métodos e técnicas de ensino, mas constitui um campo em formação, que se inclui num campo maior, qual seja, o da educação.

Sem nos distanciarmos da definição apresentada pelos referidos editais, entendemos por educação a distância toda a atividade educativa intencional, organizada formalmente, para que ocorra ensino-aprendizagem sem a necessidade de sincronia de presença física entre professores e alunos, utilizando tecnologias que proporcionem a interação entre os envolvidos e metodologias que coloquem os estudantes como agentes ativos do processo de ensino aprendizagem.

---

<sup>19</sup> Este conceito de educação foi formulado pelo grupo de Pesquisa em Políticas Públicas Educacionais do Programa de Doutorado em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, coordenado pela professora Maria Lourdes Gisi.



Encontramos na literatura diferentes definições, porém percebemos que a mais polêmica é a de Otto Peters, que se encontra traduzida para o português na obra de Belloni (2006, p. 27). Peters provocou polêmica, ao definir a educação a distância utilizando conceitos como divisão de trabalho, forma industrializada de ensino, método racionalizado de oferecer conhecimento, forma de estudo complementar da era industrial tecnológica. Para ele,

a educação a distância é um método de transmitir conhecimento, competências e atitudes que é racionalizado pela aplicação de princípios organizacionais e de divisão do trabalho, bem como pelo uso intensivo de meios técnicos, especialmente com o objetivo de reproduzir material de ensino de alta qualidade, o que torna possível instruir um maior número de estudantes, ao mesmo tempo, onde quer que eles vivam. É uma forma industrializada de ensino e aprendizagem.

Pesquisadores brasileiros que se dedicam a temática têm procurado entender por que essa definição ainda causa polêmica no mundo todo. Nesse sentido, Belloni (2006, p. 9), diz que este autor vem desenvolvendo desde os anos 1970, “análise das características da educação a distância a partir de comparações e analogias com a produção industrial de bens e serviços que identificam nos processos de educação a distância, os principais elementos do processo de produção industrial”.

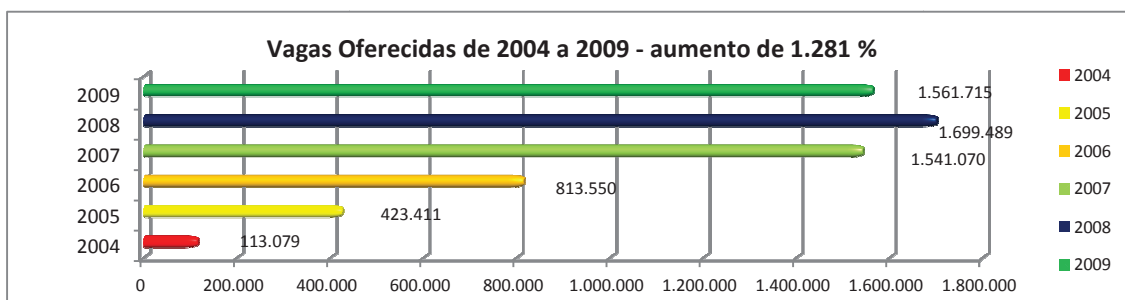
A estratégia do governo federal de fazer da educação a distância uma política de expansão do ensino superior, parece ter dado resultado. Ressalvado, entretanto, que o crescimento maior se deu nas instituições do setor privado. As instituições públicas começaram a oferta dos primeiros cursos em 2005, quando foi anunciada a instituição do regime de colaboração entre a União e demais entes federados para implantar e manter o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.

Os programas e cursos a distância cresceram rapidamente a partir de 2004, segundo os dados dos Censos da Educação Superior de 2009 e 2011,

publicados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2009 e 2011<sup>20</sup> respectivamente.

No período de 2004 a 2009 o crescimento da modalidade foi de 1.281% na oferta de vagas nos cursos de graduação, conforme pode ser visto no gráfico abaixo:

**Gráfico 1 - Número de vagas oferecidas no período de 2004 a 2009**



Fonte: Censo da EAD (2009)

Considerando que no ano de 2009 foram ofertadas 1.561,715 vagas e que o Sistema UAB ofertou 141.475, significa dizer que as instituições públicas responderam por 11% da educação a distância no país, que por sua vez, representava 14,1% do total de matrículas no ensino superior. Em 2010 esse número subiu e a educação a distância passou a representar 14,6% do total de matrículas.

A regulamentação efetiva da modalidade iniciou-se com a Lei 10.861 de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES. No período de 1996 até 2004 se estabeleceram as primeiras instituições credenciadas da iniciativa privada, que se beneficiando do baixo nível de exigências legais, cresceram e formaram grupos empresariais detentores de poder econômico e político. Grupos estes, que passaram a exercer influência sobre os processos regulatórios na tentativa de preservar seus interesses.

Contudo, mesmo que a educação a distância seja utilizada como instrumento do Estado na defesa dos interesses públicos, não é possível falar em

<sup>20</sup> Estamos utilizando dados dos censos de 2009 e 2011, visto que o de 2011 é o último publicado pelo INEP e que o censo de 2009 apresenta detalhadamente os dados sobre a educação a distância, o que não foi feito nos anos subsequentes.

mudanças sociais impulsionadas por ela, que indiquem na melhoria das condições de vida da população e na redução das desigualdades econômicas que historicamente marcam a sociedade brasileira.

Sobre essa perspectiva afirma Collins (2009, p. 128) que

na sociedade atual, a educação tornou-se o centro do sistema de estratificação. A posição de classe a qual cada indivíduo acaba por pertencer é muito influenciada por seu nível educacional. Mas aqui estamos diante de um paradoxo: o acesso à educação foi significativamente expandido no decorrer do século XX, mas nossa sociedade não está se tornando mais igualitária.

Fazer o ensino superior chegar às regiões do país mais afastadas dos grandes centros urbanos, tornou-se discurso conhecido para justificar a política de incentivo a educação a distância. Porém, é necessário observar que as condições prévias para a sua implantação ainda não estão plenamente satisfeitas e tampouco o predomínio dessa oferta nas regiões menos favorecidas. Uma destas condições pode ser indicada a partir das proposições de Moore e Kearsley (2008, p. 01), segundo os quais, essa modalidade requer habilidades específicas dos estudantes, que devem “ter aptidões distintas para o estudo autônomo e habilidades de comunicação”.

Porém, quando observamos os dados do VI Indicador Nacional de Analfabetismo Funcional no Brasil do ano de 2009<sup>21</sup>, percebemos que apenas 27% da população possui habilidade plena de leitura e escrita. Desse modo, podemos nos perguntar se a capacidade de estudo autônomo e a habilidade de comunicação não se constituem em dificuldade de acompanhamento dos cursos pelos alunos? Assim, o alto nível de analfabetismo funcional da população brasileira e a conseqüente falta de hábito de leitura, acabam por se tornar grandes desafios para a modalidade.

Com pouco mais de uma década de existência formalmente instituída por lei, a educação superior a distância responde por uma em cada sete matrículas

---

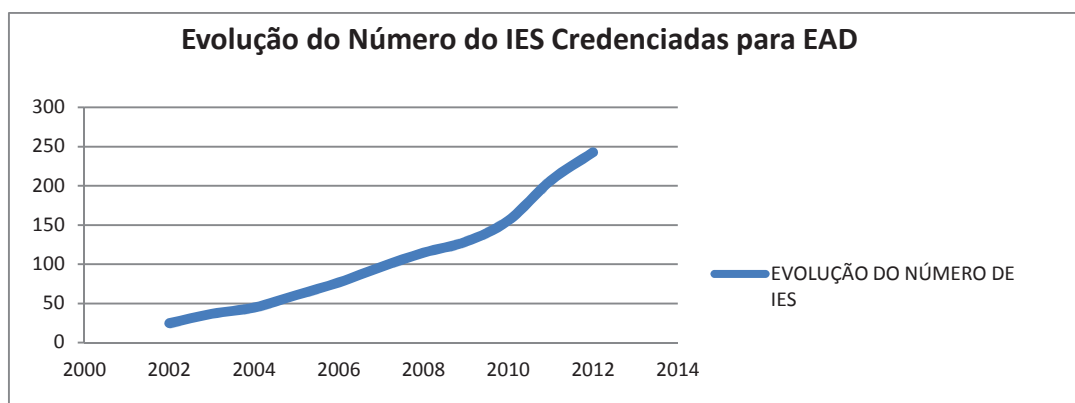
<sup>21</sup> O Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF) levantado a partir de pesquisa realizada pelo Instituto Paulo Montenegro e a ONG Ação Educativa, com a população de 15 a 64 anos revela os níveis de alfabetismo funcional da população brasileira adulta.

dos cursos de graduação, segundo dados do Censo de 2011, pouco tempo para ter uma avaliação segura de suas potencialidades e fragilidades.

As políticas educacionais implementadas a partir da publicação da Lei 9394/96, possibilitaram a criação de um modelo de expansão da educação superior no qual as instituições pertencentes à iniciativa privada disponibilizam a maioria das vagas nos cursos a distâncias. Portanto, podemos concluir que o governo utilizou uma estratégia de crescimento da educação superior valendo-se do capital privado, o que diminuiu a pressão social sobre ele e conseqüentemente possibilitou a diminuição dos investimentos públicos.

O número de instituições credenciadas para educação a distância aumentou significativamente nos últimos anos, chegando a 129<sup>22</sup> (cento e vinte e nove) no ano de 2009, conforme demonstrado no gráfico abaixo. Em 2011 o número de IES credenciadas para EAD chegou a 243.

**Gráfico 2 – Número de Instituições credenciadas para EAD – 2002 a 2011**



**Fonte:** Censo Inep (2011)

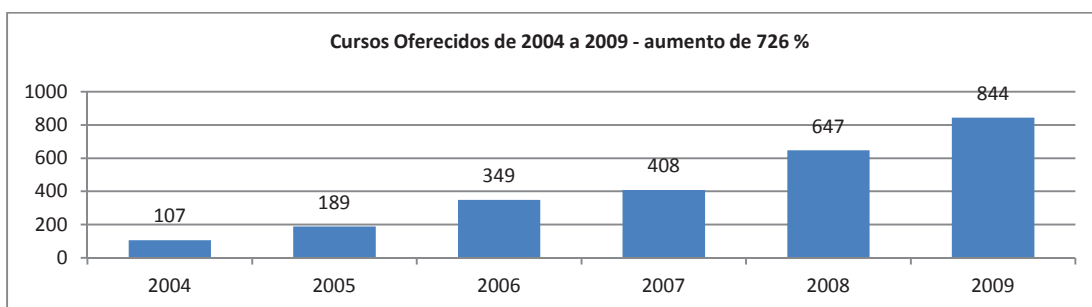
Em 2010, o número de instituições públicas credenciadas, vinculadas ao Sistema UAB passou a ser de 67<sup>23</sup> (sessenta e sete) e o número de instituições privadas credenciadas aumentou para 68. O total de cursos de graduação

<sup>22</sup> Segundo João Roberto Moreira Alves (2009), a Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG foi à primeira do país a implantar cursos de graduação a distância e a Universidade Federal de Pernambuco - UFP recebeu o primeiro parecer oficial de credenciamento, pelo CNE, em 1998.

<sup>23</sup> Segundo dados do SisUAB, em 2012 passou para 103 o número de Instituições públicas vinculadas ao Sistema UAB.

ofertados chegou a 844 (oitocentos e quarenta e quatro) no ano de 2009, em funcionamento conforme ilustra o gráfico a seguir. As licenciaturas respondem por 46% das matrículas. Enquanto os cursos presenciais aumentaram 12,5% em 2009, os cursos a distância aumentaram 30,4%.

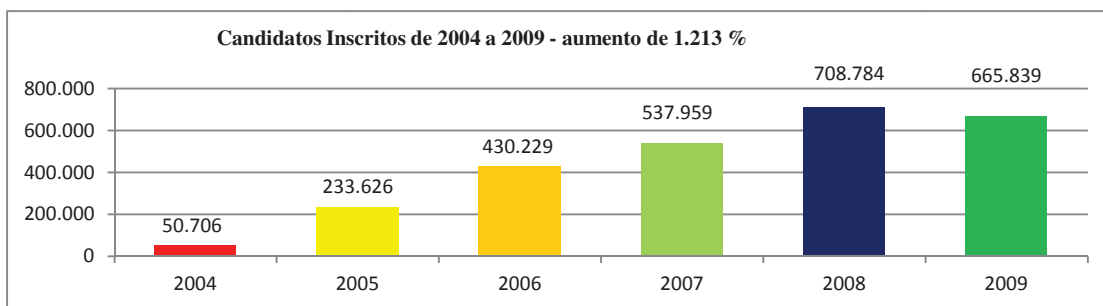
**Gráfico 3 – Número de cursos ofertados a distância- 2004 a 2009**



Fonte: Censo da EAD (2009)

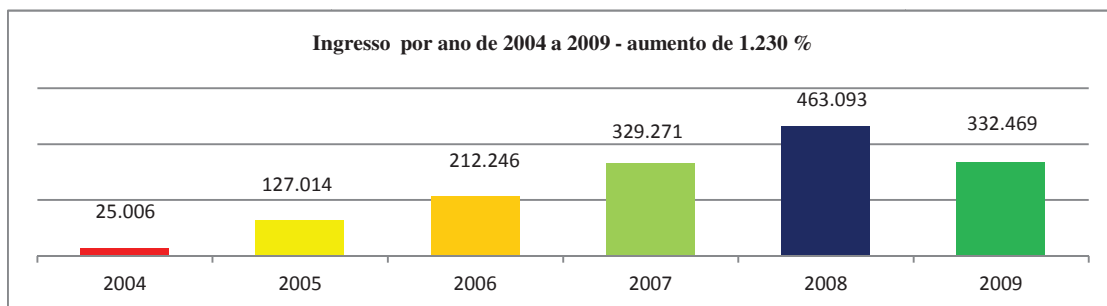
O número de candidatos inscritos tem sido menor que o número de vagas ofertadas. Os dados demonstram que oferta de vagas que chega a ser 100% maior que o número de alunos inscritos para os cursos.

**Gráfico 4 – Número de inscritos nos cursos a distância – 2004 a 2009**



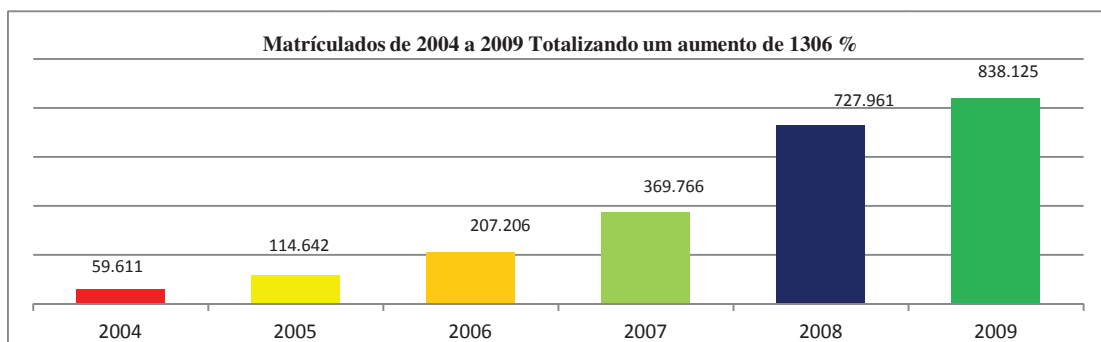
Fonte: Censo da EAD (2009)

Existe uma grande diferença entre o número de alunos que se inscrevem e o número de matrículas efetivas. A título de exemplo, observamos que de todos 50.706 inscritos em 2004, apenas 25.006 fizeram a matrícula. Isso significa que 49,31% dos inscritos desistiram do curso antes mesmo de começar.

**Gráfico 5 – Número de ingressos nos cursos a distância – 2004 a 2009**

Fonte: Censo da EAD (2009)

O número total de matriculados chegou a 838.125 em 2009. Número significativo se comparado com o total de matrículas da educação superior, 5.954,021. A modalidade passou a existir oficialmente no ensino superior a partir de 1996 e em apenas 14 anos, responde por 14,6% das matrículas, conforme mostra o gráfico abaixo. Em 2010 o número de matrículas chegou a 930.179.

**Gráfico 6 – Número total de matriculados por ano no período de 2004 a 2009**

Fonte: Censo Inep (2009)

O crescimento demonstrado pelos números indica que a sociedade brasileira tem sido receptiva aos cursos superiores a distância. Durante os primeiros 10 (dez) anos de sua implementação, que vão desde 1996 até 2005, o Estado manteve-se numa posição ambígua, dividido entre permitir que a iniciativa privada avançasse na consolidação de um modelo, aliviando a sua responsabilidade de investimentos na educação e, ao mesmo tempo, criar políticas de controle, regular o setor e implementar as primeiras iniciativas de

educação a distância pública, que só apareceram em 2006 com a instituição do Sistema UAB.

### **3 REGIME DE COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL**

Este capítulo faz um levantamento das produções acadêmicas sobre o regime de colaboração nas políticas educacionais no Brasil e toma como referência as posições críticas dos pesquisadores, contrapondo-as com iniciativas concretas de implementação de políticas colaborativas no transcorrer da história.

#### **3.1 O REGIME DE COLABORAÇÃO NA LITERATURA PUBLICADA A PARTIR DE 2005**

Pesquisando a literatura publicada em livros e revistas, encontramos o texto das autoras Luci e Sari (2010) com o título: Regime de Colaboração na Educação do Rio Grande do Sul, no qual iniciam por apresentar o regime de colaboração intergovernamental como uma questão desafiadora para os Estados nacionais. Por tratar-se de uma organização política institucional complexa, em que é necessário promover a ação integrada entre distintas esferas de governo, respeitando-se os princípios fundamentais da democracia e da autonomia.

Ressaltam a pouca experiência brasileira sobre o tema e a peculiar forma de organização da educação no país, que reflete sua organização federativa, bem como, a diversidade de tempos e condições de ocupação de seu território. O Estado do Rio Grande do Sul é utilizado como exemplo para ilustrar os preceitos adotados pela República Federativa do Brasil a partir de 1988, na busca de uma distribuição equitativa de competências entre os entes federados.

Destacam que o tema “regime de colaboração intergovernamental na área da educação, gradativamente, passou a ser prioritário na pauta dos eventos (reuniões, fóruns, seminários e outros) realizados pelas entidades representativas dos Municípios gaúchos<sup>24</sup>” (LUCI e SARI 2010, p. 245).

---

<sup>24</sup> Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS); Conselho dos Secretários Municipais de Educação (CONSEME); Seccional Estadual da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).



Contudo, esse texto como os demais pesquisados, evolui no sentido de analisar o regime de colaboração entre Estados e Municípios para manutenção da educação básica. Afirma que a experiência bem sucedida de cooperação intermunicipal do Estado do Rio Grande do Sul promoveu avanços significativos na democratização do acesso à educação pública na década de 1990. Os bons resultados repercutiram além das fronteiras do Estado, atraindo a atenção de pesquisadores de outras regiões do país.

Portanto, buscou registrar o que mudou no cenário depois de duas décadas de trabalho colaborativo iniciado após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Levanta questionamentos tais como:

Houve avanços? O regime de colaboração intergovernamental na educação pública do Rio Grande do Sul evidenciou condições de viabilidade? É uma realidade ou apenas um princípio constitucional? Nessas relações predominam a colaboração ou a competição entre os governos? Os mecanismos institucionais promovem efetivamente o diálogo e a negociação? Foram geradas políticas e ações integradas entre os entes federados? (SARI, p. 17).

A partir dessas questões, o texto aprofunda o estudo dos principais condicionantes e indicadores que favoreceram e favorecem, segundo as autoras, a colaboração intergovernamental no Rio Grande do Sul. Destaca como primeiro deles, o desenho institucional que constitui o modelo federativo de cooperação com distribuição de competências entre os entes federados; a legislação que regulamenta as relações intergovernamentais com a existência de mecanismos legais e institucionais com incentivos adequados e critérios bem definidos; a construção de consensos e acordos interpartidários; a existência de um aparato institucional composto pelas entidades representativas dos prefeitos, secretários de educação dos Estados e dos Municípios, conselhos e comissões instituídas paritariamente para a colaboração; por fim, a política pública descentralizada e a criação de mecanismos de acompanhamento e controle social.

Estes questionamentos levantados pelas autoras sobre o regime de colaboração aplicam-se as diferentes iniciativas de colaboração entre os entes federados no âmbito da educação, seja ela educação básica ou superior. Portanto, aplicam-se ao regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB,

sobre o qual não encontramos nas buscas que fazemos pesquisas que se dedicassem a desvelar os fatores que facilitam ou dificultam a sua implementação, o tratamento dado a autonomia dos entes federados, os mecanismos de controle e de gestão, a existência de competição ou transferência de responsabilidades.

Outro texto que trata do regime de colaboração nas políticas educacionais, tem como título: *A Questão Federativa e a Educação Escolar*, de Carlo Roberto Jamil Cury (2010). Nele, o autor retoma a constituição de 1998 e a opção pela República Federativa do Brasil, que organiza o país como um Estado democrático de direito e proíbe qualquer proposta de emenda constitucional que tenda a abolir a forma federativa de Estado.

Após discutir o conceito de federalismo, indicando que provem do latim *feodus-eris* e significa contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar, acreditar, o autor apresenta o federalismo brasileiro como federalismo de cooperação política que “busca um equilíbrio de poderes entre a União e os Estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns” (CURY, 2010, p. 153). Distingue estado federados de outras formas de Estados, como por exemplo, confederação, que significa a união de várias nações autônomas reunidas em torno de um só poder central que as representa ante as demais nações. Outro exemplo de forma diferente de governo é o Estado Unitário, um governo central com autoridade exclusiva e jurisdição integral em todo o território.

O texto registra que o Brasil é uma República Federativa desde o Decreto nº 01 de 15/11/1889, que a proclamou provisoriamente e traçando uma trajetória histórica do federalismo na educação, relata que em 15 de outubro de 1827 foi promulgada a primeira lei geral da educação, na qual se previa a gratuidade no ensino primário que era aberto a todos os cidadãos. Em 1934, o Ato Adicional (Lei nº 16, de 12 de agosto de 1934), reconheceu relativa autonomia para as províncias em matéria educacional e estabeleceu uma divisão de recursos fiscais para manter a educação. No Art. 10, parágrafo 2º, apareceu a opção por

descentralizar o ensino primário, atribuindo às províncias competência legislativa sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios à promover-las.

O texto evoluiu no sentido de demonstrar que, com este dispositivo legal, iniciou-se no país o chamado federalismo educacional e com ele, uma duplicidade de redes e sistemas de ensino. Contudo, o Ensino Superior, continuou centralizado no governo federal e a competência legislativa também recaiu sobre ele.

A Constituição de 1891 manteve o federalismo educacional nos mesmos termos, porém ampliou a competência das províncias (agora Estados) para decidir sobre a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário. O Art. 35, parágrafo 3º, atribuiu aos Estados o poder de criarem instituições de ensino secundário e superior dentro de seus limites territoriais.

Seguindo a linha histórica, o texto relata que a Reforma Rivadavia Correia de 1911, “provocou uma verdadeira desfocalização da educação pela qual a abertura de escolas secundárias e superiores federais, passou a se fazer de modo extremamente flexível” (CURY, 2010, p. 156). Isso caracterizou uma abertura do ensino para as iniciativas dos particulares, sem a intervenção do Estado.

Por conseguinte, a revisão constitucional efetivada em 1925-26, mesmo tendo atribuído à União maiores poderes para gerir as questões educacionais, não conseguiu restabelecer nacionalmente a gratuidade do ensino primário nem sua obrigatoriedade. Tema tratado também pela constituição ditatorial do Estado Novo em 1937, que manteve a vinculação de um percentual de impostos para a educação, determinou a criação do Plano Nacional de Educação e institucionalizou os Conselhos de Educação.

Essas idas e vindas da legislação, que alternam momentos de maior ou menor federalismo educacional foram “criando uma cultura na qual as diretrizes e bases da educação nacional são da alçada da união, competindo aos Estados e, subsidiariamente aos Municípios, a efetivação do direito à educação no âmbito primário” (CURY, 2010, p.157).

Na Constituição de 1946 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 (Lei nº 4024/1961) a educação nacional continuou marcada por um federalismo centralista, abafamento das liberdades civis e a perseguição política. Já a Constituição de 1988, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração, descentralizado, com funções privativas, comuns e concorrentes entre os entes federados. Assim, a constituição de 1988 “montou um sistema de repartição de competência e atribuições legislativas entre os integrantes do sistema federativo, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a sua autonomia própria” (CURY, 2010, p.158).

Observa-se no texto a referência ao regime de colaboração como uma forma de distribuição de competências legislativas, direitos e deveres entre os entes federados. Não escapa, contudo, de ser um regime, lento, difícil de ser gerenciado e necessariamente negociado.

Ao referir-se a Lei 9394/96, o texto faz uma crítica relatando que não existe um regime fiscal e financeiro que atenda ao pacto federativo, o que minimiza o alcance das políticas colaborativas na área educacional.

O regime de colaboração entre entes federados tem como fundamento o federalismo do Brasil republicano. Portanto, a discussão do federalismo leva ao aperfeiçoamento das políticas colaborativas. Nesse sentido, textos que analisam a organização federativa no Brasil, frequentemente incluem um tópico sobre o regime de colaboração. É o caso do texto de Fernando Luiz Abrucio (2010) intitulado: A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.

Nele o autor “defende a ideia de que é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa” (ABRUCIO, 2010, p. 39). A partir desse pressuposto o texto demonstra, sucintamente, como o federalismo brasileiro afeta as políticas públicas. Concentra-se na dinâmica federativa iniciada com a Constituição de 1988 e apresenta uma rápida discussão conceitual e histórica do federalismo. Destaca as novidades, avanços e dilemas do regime de colaboração “num país

bastante heterogêneo, desigual e marcado por significativas tensões intergovernamentais” (ABRUCIO, 2010, p.39).

Demonstra que uma variedade de soluções tem sido propostas, mas o exemplo mais discutido tem sido o do sistema de saúde. A transposição da lógica do sistema de saúde para a educação foi sinalizada na emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, onde aparece a expressão sistema nacional de educação em regime de colaboração nos seguintes termos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas [...] (BRASIL, CF, 1988).

Para evitar que se faça uma transposição mimética de soluções, o autor afirma que é preciso analisar de forma comparada a história da educação e o federalismo. Fundamentado nessa ideia, explora pontos que considera mais importantes na história desses dois conceitos.

Considera que a partir da constituição de 1988, três temas tornaram-se peças chaves no modelo de política educacional. A descentralização, traduzida como municipalização, tomada como capaz de gerar tanto a melhora na gestão como a democratização do acesso ao ensino; a formulação de políticas educacionais orientadoras e planejadoras, a exemplo da Lei 9394/96 e do Plano Nacional de Educação de 2001; por fim, o principal diferenciador da educação frente aos outros setores das políticas públicas: “a proposição de um regime de colaboração entre os níveis de governo como instrumento que garantiria a boa implementação da política em todos os seus ciclos, em especial na educação básica” (ABRUCIO, 2010, p.40).

Conclui dizendo que as duas últimas décadas (1990 e 2000) foram marcadas por alterações legais – constitucionais e infraconstitucionais; pela criação de programas direcionados aos Municípios, buscando garantir o sucesso da combinação de iniciativas de descentralização com o estabelecimento de diretrizes nacionais.

Outro texto que trata das políticas colaborativas na educação, de autoria de Valeriano Mendes Ferreira da Costa (2010), cujo título é - Federalismo e Relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil, faz uma análise do Federalismo como base para se estabelecer o regime de colaboração entre os entes federados.

Argumenta que o federalismo brasileiro apresenta uma dinâmica institucional favorável à construção de um Sistema Nacional de Educação, não necessariamente sob o controle centralizador do governo federal, portanto retoma a discussão sobre a descentralização nas políticas educacionais.

Introduz observações sobre uma distinção de natureza conceitual entre federalismo e Federação e procura demonstrar que o federalismo foi utilizado pelas elites políticas brasileiras como um arranjo que permitiu formar Estados nacionais a partir de governos regionais oligárquicos.

Discute o novo sentido que o federalismo vem adquirindo atualmente para a construção das políticas públicas no Brasil e como a dinâmica das relações intergovernamentais, afeta o campo das políticas educacionais. Explica, fundamentado em Abrucio (2010), que a dinâmica descentralizadora dos anos de 1980 mobilizou de forma intensa a heterogênea coalizão de forças favoráveis à reforma da educação no Brasil.

Porém, ciente de que a trajetória da política colaborativa entre os entes federados não se deu exatamente como determina a constituição, retoma Abrucio, (2010) para demonstrar que a reação dos governos federais às dificuldades de constituição de um efetivo regime de colaboração, seguiu dois caminhos. Primeiro, a criação de um conjunto de programas e parâmetros nacionais que procuravam apoiar o desenvolvimento e reduzir as desigualdades, principalmente entre os sistemas municipais de educação. Mesmo sendo bem-sucedidas, essas medidas de regulação e apoio tiveram impactos limitados. O segundo caminho, expressa pelo FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), objetivou uma mudança de impacto mais profundo na distribuição dos recursos financeiros entre sistemas estaduais e municipais.

Embora o FUNDEF e seu sucessor, o FUNDEB<sup>25</sup>, tenham representado um passo importante para a criação das condições estruturais mínimas na direção de um Sistema Nacional de Educação, o caminho neste sentido ainda parece longo. Uma efetiva transformação da educação pública terá de passar por uma grande melhora no padrão de remuneração e qualificação, além da permanente capacitação, dos professores das redes estaduais e municipais (COSTA, 2010, p.746).

Ao concluir o texto, deixa claro o entendimento de que a transformação efetiva na área da educação também impõe uma mudança estrutural na organização dos sistemas de educação pública, especialmente no ensino fundamental. Para isso será preciso reduzir o nível de isolamento e fragmentação das redes municipais. Sugere a formação de consórcios regionais como estratégia possível, a exemplo do que ocorre na área de saúde.

Numa perspectiva internacional, Alejandro Morduchowicz e Aída Arango (2010), no texto “Desenho Institucional e Articulação do Federalismo Educativo: experiências internacionais” tratam do Federalismo como resultado de fundamentos históricos e culturais.

Segundo os autores “a organização política adotada pelas nações possui fundamentos históricos e culturais” (MORDUCHOWIEZ e ARANGO, 2010, p.109). O federalismo, portanto, pode adotar diferentes modos organizacionais, como confederação, liga, federação, união, federalismo político ou de cooperação como é o caso do Brasil.

O texto está centrado na descrição e na análise das formas como o federalismo se constitui. Assim, “tem por objetivo analisar o modo como os diversos regimes federais organizam seus sistemas educacionais, com especial atenção para o desenho ou a arquitetura institucional” (MORDUCHOWIEZ e ARANGO, 2010, p. 109).

A diversidade de federalismos, as visões sobre eles e as particularidades que os envolvem são discutidas a partir de uma pesquisa com 10 (dez) países federalistas da Europa, América, África e Oceania, entre eles o Brasil.

---

<sup>25</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) atende toda a educação básica, da creche ao ensino médio. Substituto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que vigorou de 1997 a 2006, o FUNDEB está em vigor desde janeiro de 2007 e se estenderá até 2020.

Concluiu, o autor, que nos países federados, os Estados ou as províncias continuam sendo o epicentro dos sistemas educacionais e que, entretanto, na década de 1990, ocorreu um fenômeno aparentemente construído em linhas opostas, constituído por um movimento de centralização paralelamente à transferência de novas responsabilidades para as escolas.

Discutindo a temática das políticas colaborativas sob a perspectiva da municipalização do ensino Fundamental, encontramos o texto de Souza, Ramos e Deluiz (2007) intitulado: “Cobertura Municipal da Educação profissional via regime de colaboração: uma pratica possível?” Problematizam os autores, o envolvimento dos sistemas municipais públicos de educação na cobertura das demandas por educação profissional.

Texto *sui generis* na literatura, por tratar da colaboração entre os entes federados para promover a educação profissional. Os demais textos analisados se referiram ao regime de colaboração para promoção do ensino fundamental ou divisão de competências entre os entes federados para promover a educação básica. Já no texto em questão, os autores constatam que a cooperação entre a União e os Estados, via regime de colaboração, vem se mostrando tímida no que se refere ao atendimento dessa modalidade de educação, ou seja, a educação profissional.

O texto relata que a Constituição de 1988 elevou os Municípios à categoria de entes federados, que a partir daí, passaram a implementar seus próprios sistema de ensino relativamente autônomos em relação aos sistemas estaduais e federal.

Os sistemas de ensino municipais têm por incumbência, nos termos do art. 11, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 de:

IV - Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.



O novo ordenamento jurídico compromete os Municípios, inclusive responsabilizando seus administradores, com a liberação de recursos e manutenção do ensino fundamental. Uma responsabilidade direta dos Municípios e indireta dos Estados e da União que subsidiarão nos casos em que os Municípios deixarem de atender esta determinação legal.

Cabe aqui ressaltar que o regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB, tem entre os seus objetivos a expansão e interiorização do ensino superior. Conta com a participação dos Municípios, que podem ainda não ter cumprido o dispositivo constitucional que determina como sua responsabilidade primeira, o oferecimento de educação infantil em creches e pré-escolas. Este dispositivo constitucional aplica-se as categorias de análise desta pesquisa que investigam a existência de submissão e transferência de responsabilidades entre os entes federados, no sentido de um ente querer que outros cumpram o que a Constituição determina como sua responsabilidade.

Nesse sentido, Souza e Faria (2004, p. 931) sustentam que:

a qualidade democrática das relações em tela, tanto no âmbito interno às três instancias governamentais, como no binômio Estado-Sociedade, historicamente hierarquizado, é que irá determinar se houve realmente transferência e poder decisório, ou simplesmente deslocamento de problemas e encargos[...].

Os autores Souza, Ramos e Deluiz (2007), discutem a reforma da educação profissional no governo FHC e as implicações para os Municípios. Avançam historicamente no tempo para analisar a mesma educação profissional no governo Lula. Lembram que entre os anos de 1980 e 1990, a colaboração entre os entes federados passou a ser obrigatória na organização dos sistemas de ensino no Brasil, com vistas, “a minimização dos riscos de uma fragmentação desregulada da organização da educação nacional entre os sistemas de ensino, agora incluindo os sistemas municipais” (SOUZA, RAMOS e DELUIZ, 2007, p. 40). A Emenda Constitucional 14/96, em seu parágrafo 4º do art. 3º determinou que “na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. (BRASIL, 1996a).

Ao concluírem a discussão, os autores chamam atenção para o fato da lei 9394/96 ser explícita somente quanto à colaboração entre os Estados e os Municípios na oferta do ensino fundamental, ficando a participação da União restrita à assistência, visto que constitucionalmente ocupa as funções normativa, redistributiva e supletiva.

Ao longo das leituras, percebemos que o regime de colaboração pode ser definido como: compartilhamento de responsabilidades e encargos educacionais entre os entes federados, previsto pela constituição Federal de 1988 e reafirmado pela Lei 9394/96, podendo ser efetivado pela via de convênios, acordos, termos de cooperação, planos de ação, pactos de colaboração, ou outros instrumentos, direcionados a um ou mais níveis ou modalidades de educação.

O Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE/2007, objetivando expressar uma visão sistêmica da educação define o regime de colaboração dizendo que é uma forma de:

compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Esta simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (PDE, 2007, p. 10 –11).

Percebemos também, que a maior parte dos textos discute o regime de colaboração enquanto política estabelecida entre União, Estados e Municípios, para o oferecimento do ensino fundamental, nem sempre levando em conta os limites e as possibilidades dos Estados e Municípios. Dessa forma variáveis culturais, administrativas, demográficas, bem como, a capacidade financeira dos entes federados, deveriam ser consideradas na decisão sobre qual nível de governo está mais bem preparado para assumir determinadas atribuições.

Demerval Saviani (2010), por sua vez, no texto intitulado a Gestão Federativa da Educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil, ao iniciar a discussão sobre a gestão federativa da educação, distinguiu federação e confederação, dizendo que a confederação é uma associação de

países soberanos que se articulam em função de determinados pontos de interesses comuns e em circunstâncias específicas. Já a federação é a união estável e permanente de Estados autônomos, mas não soberanos.

Inicia uma análise histórica para demonstrar como o regime federalista se instalou no Brasil desde a proclamação da república em 1889. Depois de fazer referências Lei 4024/61 refere-se à Constituição Federal de 1988, que inclui as três instâncias federativas - Estados, Municípios e União - na federação brasileira, contudo, não sem prever uma repartição de responsabilidades a não ser no tocante aos Municípios que deveriam, a partir de então, atuar prioritariamente no Ensino Fundamental e pré-escolar.

O autor propõe que podemos pensar o desenho institucional do regime de colaboração entre os entes federativos de forma articulada com a construção de um sistema nacional de educação. Na construção desse sistema

deve levar-se em conta o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme disposto na Constituição Federal, efetuando uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo, qual seja, o de promover uma educação com o mesmo padrão de qualidade para toda a população” (SAVIANI, 2010. p. 87).

Dessa forma, cada ente federado poderá concorrer na divisão de responsabilidades de acordo com as suas peculiaridades e competências consolidada pela tradição. Considerando isso, propõe uma repartição de responsabilidades que compreende o financiamento do sistema compartilhado pelas três instâncias federadas, organizados em fundos de desenvolvimento educacional. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) após ser aperfeiçoado, seria mantido com recursos dos Estados e Municípios e à União caberia um papel subsidiário. Seria criado o Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Superior (FUNDES), cujos recursos viriam da União e aos Estados caberia um papel complementar. A formação de professores, a definição da carreira e as condições de exercício docente constituíram matéria de responsabilidade compartilhada entre a União e os Estados.

Aos Municípios caberia como responsabilidade principal a construção e conservação de prédios escolares e de seus equipamentos, bem como, a inspeção de suas condições de funcionamento, além de serviços de apoio como merenda e transporte escolar. Na visão do autor, isso não impede que as prefeituras assumam, em caráter complementar e nos limites de suas possibilidades, as responsabilidades específicas no campo educacional, mesmo no âmbito daquelas funções que cabem prioritariamente aos Estados e à União.

### 3.2 FRAGILIDADES DO REGIME DE COLABORAÇÃO NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A literatura vem apontando múltiplas dificuldades para a difusão do regime de colaboração entre os entes federados nas políticas educacionais. Dentre elas, a ausência de regras institucionais que aprofundem o estímulo às práticas cooperativas entre os entes federados; a precariedade dos dados e informações sobre a realidade escolar no país; a tradição autoritária nas relações intergovernamentais, entendidas como centralização e concentração do poder decisório nas esferas federal e estaduais; carência de espaços oficiais de coordenação e deliberação sobre políticas colaborativas.

Como abordado no item anterior, a trajetória das políticas colaborativas na educação tem acompanhado a história do federalismo no Brasil. Contudo, foi a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que se intensificaram as iniciativas nessa área, marcadas por tentativas de consolidação e superação de limites. O primeiro deles advém da omissão legislativa por não ter sido elaborada a Lei Complementar prevista no art. 23 da constituição Federal de 1988, que fixaria as normas de cooperação entre os entes federados<sup>26</sup>.

Art. 23, Parágrafo Único - Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (BRASIL, CF, 1988)

---

<sup>26</sup> O art. 23 da Constituição Federal de 1988, em seu parágrafo único determina que seja criada uma lei complementar para fixar normas de cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Como consequência dessa omissão aparece um segundo limite, ou seja, a falta de regulamentação cria divergências entre Estados, entre estes e seus Municípios e frequentes interferências da União nas discussões que envolvem a capacidade financeira dos Estados. “Tudo isso acaba gerando na prática política, mais uma via para um indesejado federalismo competitivo que põe em risco o pacto federativo do modelo cooperativo” (ABRUCIO, 2010, p. 161).

Os resultados da cooperação nas duas décadas que se seguiram depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, tem sido alvo de crítica dos pesquisadores da área, que atribuem a fragilidade à:

[...] falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação [...] Dito de outro modo, não houve incentivos financeiros, gerenciais ou de democratização que guiassem a relação entre os níveis de governo e sua necessária colaboração (ABRUCIO, 2010, p. 61).

Outro fator limitante é a distorção existente no que se refere à representação política. A diferenciação e a heterogeneidade dos grupos de interesses, não se veem adequadamente representadas no processo criação de políticas educacionais.

Assim, autores como Cury, (2010, p.166) sugerem que:

[...] a harmonização de competências dos sistemas exigirá, além de uma melhor definição do regime de colaboração por parte do Congresso Nacional, um repensar da composição do Conselho Nacional de Educação. Nessa composição, não poderiam faltar membros que representem a colaboração que Estados e Municípios podem e devem postular na busca de harmonização (CURY, 2010, p.166).

No âmbito do regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB, procurou-se suprir a falta de uma lei específica que estabelecesse normas claras para políticas colaborativas, com a publicação do Decreto 5800/2005, dos Editais UAB1 e UAB2 e da Resolução CD/FNDE nº 26 de 05 de julho de 2009, que definem as regras para pagamento das bolsas dos professores, tutores e coordenadores, com recursos que vem da União via FNDE. Mesmo assim, existe

relativa obscuridade no que tange aos custos efetivos de manutenção visto que são divididos entre os Estados, Municípios de União e não há um controle centralizado.

Seguindo na mesma direção de Cury (2010), os autores Souza, Ramos e Deluiz (2007), criticam os resultados das políticas colaborativas, dizendo que o regime de colaboração:

vem se realizando em meio a um contexto no qual a translação de responsabilidades tem levado não à cooperação, mas a um quadro de concorrência entre os entes federados, a desconcentração da administração educacional – das instancias pública para a sociedade civil – e, sobretudo, implicando privatizações, resultados da redefinição do papel do Estado no financiamento e na oferta dos serviços e, conseqüentemente, do deslocamento da fronteira entre as responsabilidades públicas e privadas (SOUZA, RAMOS e DELUIZ, 2007, p. 41).

Considerando que do ponto de vista formal-legal as três instâncias de governo possuem responsabilidade em matéria educação, o regime de colaboração entre elas adquire importância estratégica e pode ser instituído para oferecimento de todos os níveis e modalidades de ensino. Deve ser então, analisado, articulado e interpretado conforme as condições e percepções dos atores envolvidos. No caso específico do regime de colaboração do Sistema UAB, voltado para oferta de educação superior a distancia, sua forma de organização, a divisão de responsabilidade entre os entes participantes e demais elementos que o caracterizam serão tema do capítulo seguinte.

#### **4 O REGIME DE COLABORAÇÃO QUE INSTITUIU O SISTEMA UAB NA PERSPECTIVA DOS INTERLOCUTORES: OS RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO**

Em 2006, por iniciativa do governo Federal, foi instituído um regime de colaboração entre União, Estados e Municípios para implementar e manter o Sistema UAB, sistema esse, definido no Edital UAB1/2005 como uma “denominação representativa genérica para a rede nacional experimental voltada para pesquisa e novas metodologias de ensino para a educação superior” (BRASIL, Edital UAB1).

Rede essa, inicialmente formada pelo conjunto das instituições federais de ensino superior, proponentes de cursos e de polos de apoio presencial, selecionados pelo Ministério da Educação a partir das propostas apresentadas por Estados e Municípios. O Edital UAB2/2006, publicado um ano depois, promoveu a expansão da rede possibilitando a todas as instituições públicas de ensino superior, sejam elas, federais, estaduais ou municipais, vincularem-se ao Sistema UAB, oferecendo seus cursos e programas.

O desenvolvimento das atividades do sistema é acompanhado por um Comitê instituído por ato do Ministro da Educação. O referido comitê é responsável por acompanhar o andamento dos projetos aprovados nos processos de seleção e por liberar os recursos necessários para a sua manutenção.

Sua estrutura organizacional contempla a oferta de cursos superiores incluindo cursos sequenciais, de graduação – bacharelados, licenciaturas e tecnológicos, bem como, especialização *lato sensu*, aperfeiçoamento, mestrado e doutorado.

Para a execução das atividades pedagógicas dos cursos ofertados, o Sistema UAB apoia-se numa rede de polos de apoio presencial administrada por Estados e Municípios, que se constitui num dos seus pilares de sustentação. Por isso, o mesmo Edital UAB1, referido anteriormente, traz um conceito de polo que serve de baliza para toda a legislação sobre educação a distância e fundamenta

as ações de regulação e supervisão empreendidas pelo MEC para todas as instituições credenciadas.

Temos então que, Polo de Apoio Presencial do Sistema UAB é a “estrutura para a execução descentralizada de algumas das funções didático-administrativas de curso, consórcio, rede ou sistema de educação a distância, geralmente organizada com o concurso de diversas instituições, bem como com o apoio dos governos municipais e estaduais” (BRASIL, Edital UAB 1, 2005).

Para a execução de suas atividades, conta o sistema, com um grupo de profissionais, que inclui os tutores presenciais e a distância, os professores responsáveis pelos conteúdos, coordenadores de polos e coordenadores da UAB, além do pessoal técnico-administrativo.

Embora muitas definições do papel dos tutores sejam encontradas nos documentos legais que regulamentam a educação a distância, o Edital UAB1, diferencia tutor a distância de tutor presencial e traz a sua própria definição.

Nele encontramos que o tutor a distância é o “orientador acadêmico com formação superior adequada, responsável pelo atendimento dos estudantes via meios tecnológicos de comunicação” e o tutor presencial é o “orientador acadêmico com formação superior adequada responsável pelo atendimento dos estudantes nos polos municipais de apoio presencial” (BRASIL, Edital UAB 1, 2005). Dessa forma, o corpo social do polo, compreende a presença de novas categorias profissionais, como os tutores, até então inexistente no campo da educação superior.

Apesar de Moore e Kearsley (2008) demonstrarem que iniciamos o século XXI vivendo a quinta geração da educação a distância no mundo, o Sistema UAB estruturou-se num modelo diferenciado, semelhante a uma educação presencial transmitida via televisão para uma rede de polos de apoio presencial onde os alunos se reúnem para assistir aulas e tirar dúvidas com os tutores, incluindo inclusive, encontros presenciais entre professores e alunos.



Os currículos dos cursos priorizam o formato modular<sup>27</sup> e os conteúdos transmitidos aos alunos, são avaliados por meio de provas objetivas e discursivas, realizadas sempre presencialmente nos polos credenciados, conforme previsto na legislação que regulamenta este campo.

Os alunos recebem dos tutores as orientações sobre os conteúdos dos cursos e devem estudar o material didático disponibilizado, assistir as aulas via televisão e realizar as avaliações previstas nos projetos dos cursos. Portanto, os itens prioritários do modelo pedagógico são: encontros presenciais dos professores com os alunos, estudos individuais realizados pelos alunos com o suporte das orientações dos tutores; os materiais didáticos auto-instrucionais e as leituras complementares indicadas pelos professores. Em sua essência, trata-se de um modelo que se caracteriza pela transmissão de conhecimentos, uma vez que são pouco desenvolvidas as atividades de pesquisas.

#### 4.1 AS RAÍZES DO SISTEMA UAB

As raízes do Sistema UAB estão fixadas na experiência internacional, sobretudo na *Open University*, de origem inglesa, conforme se pode observar no prefácio do livro de Arnaldo Niskier, “Educação a Distância: tecnologia da esperança” (2000). Nele encontramos o texto do Ministro da Educação no período de 1969 a 1974, Jarbas Passarinho, relatando que foi à Tóquio, para participar da reunião do Birô Internacional de Educação, da UNESCO, sobre educação de adultos e que:

Ao discutir a educação de adultos, chamou minha atenção um programa inglês denominado **Universidade Aberta**, destinado à adultos por via de educação a distância. Tomei informações preliminares com a delegação e soube que o projeto admitia qualquer estudante que se matriculasse, sem obrigação de cumprir pré-requisitos de escolarização. Obtive oferecimento de apoio, para a adoção de algo semelhante no Brasil. (NISKIER, 2000, p. 10).

---

<sup>27</sup> O currículo modular é aquele em que a organização dos conteúdos programáticos é feita a partir de eixos geradores que tematizam as competências e norteiam a distribuição e sequência das disciplinas que integram os currículos.

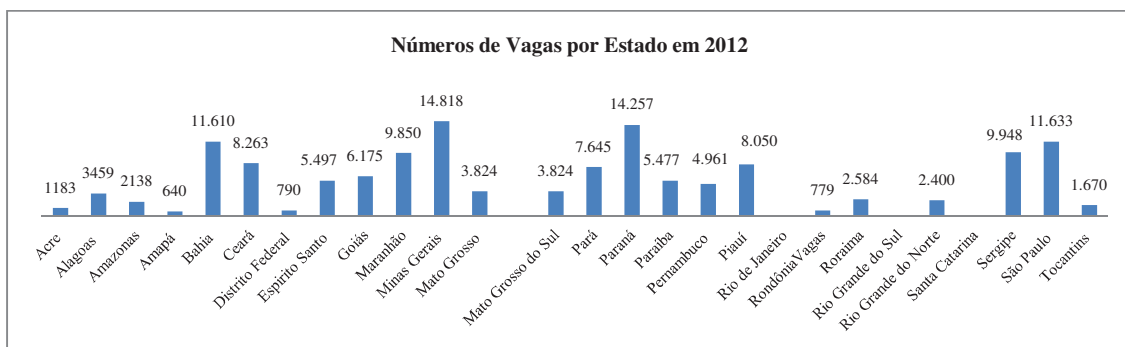
Em outra passagem observamos que a busca por informações sobre o modelo Inglês de educação aberta evoluiu chegando a ser enviado um representante do Ministério da Educação para conhecer o que se fazia na Inglaterra objetivando transferir a experiência para o Brasil.

Ao regressar ao Brasil, encarreguei o respeitável mestre Newton Sucupira, que chefiava a assessoria de assuntos internacionais, de ir à Inglaterra, para estudar em profundidade o projeto e trazer subsídios para possível adoção no Brasil [...] retornou entusiasmado com a educação a distância inglesa e certo de que poderíamos transferir a experiência para o Brasil, guardadas as peculiaridades de nosso país. (NISKIER, 2000, p. 10)

Assim, podemos observar que, mesmo sendo consolidada somente em 2006, a criação de uma Universidade Aberta do Brasil, vem sendo almejada desde os anos 1970, quando foram criadas e expandidas as principais universidades de educação aberta e a distância do mundo, baseadas num modelo de comunicação de massa.

A Universidade Aberta do Brasil - UAB não ocupa uma posição de vanguarda no contexto internacional de educação a distância, por não estar entre as primeiras instituições implantadas. Por outro lado, ela introduz inovações significativas ao criar um modelo diferenciado de gestão, ou seja, o regime de colaboração entre os entes federados, dividindo responsabilidades entre Estados Municípios e União.

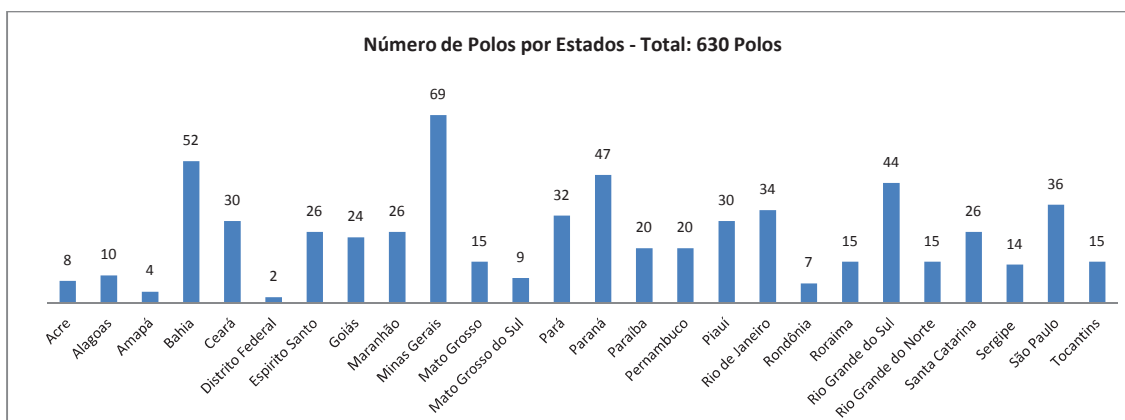
Os números do Sistema UAB demonstram que ele se encontra numa fase de consolidação após um rápido crescimento. Segundo o Censo da Educação Superior de 2010 e do SISUAB, houve uma grande expansão no número de vagas ofertadas nos anos de 2008, 2009, passando a oferecer 141.475 vagas, conforme gráfico abaixo:

**Gráfico 7 – Número de vagas do Sistema UAB**

Fontes: SISUAB/CAPES - 2012

Os polos de apoio presencial, cuja responsabilidade pela implantação é dos Estados e Municípios, oferecem a infraestrutura física, tecnológica e pedagógica para que os alunos possam realizar os cursos. Podem ser entendidos também como local de encontro, onde acontecem os momentos presenciais, o acompanhamento e a orientação para os estudos, práticas laboratoriais e avaliações presenciais.

O Sistema UAB, conforme apresentado no gráfico abaixo, conta atualmente com 630 polos implantados. A Portaria MEC 1369 de 7 dezembro de 2010, formaliza o credenciamento de 768 polos, dos quais 138 não estão sendo considerados ativos por estarem em fase de preparação das estruturas físicas.

**Gráfico 8 – Número de polos por Estados**

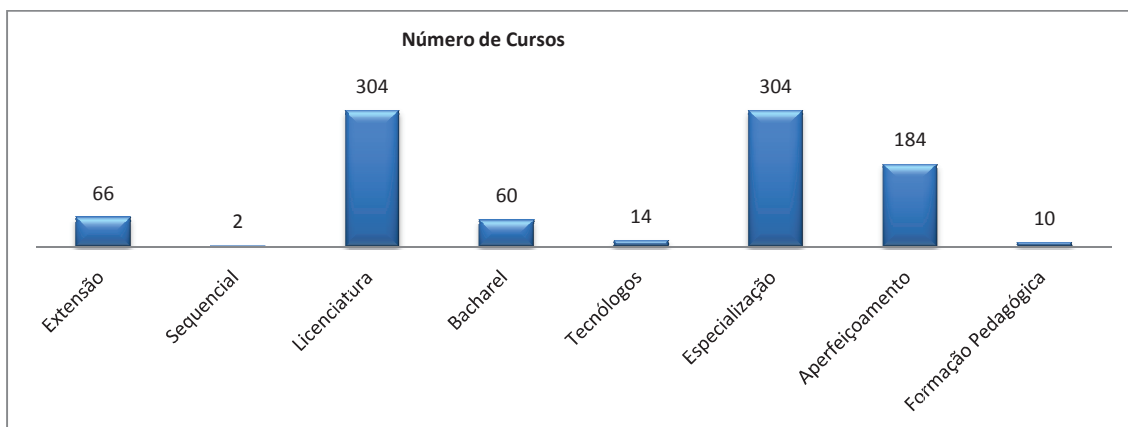
Fontes: SISUAB/CAPES - 2013

As instituições públicas vinculadas ao sistema, que segundo dados do SisUAB de abril de 2013, somam 144, com um total de 954 cursos, divididos entre, licenciatura 304, especialização por coincidência também são 304, bacharelado com 60, aperfeiçoamentos 184, extensões 66, formação pedagógicas 10 cursos, 14 cursos tecnológicos, por fim, 2 cursos sequenciais.

São ofertados cursos de:

- Bacharelados, Licenciaturas, Tecnólogo e Especializações voltados para formação inicial e continuada de professores da educação básica e para o público em geral. As vagas são definidas pelas instituições ofertantes em conjunto com os governos locais e publicadas nos editais de seleção.
- Especializações do programa Mídias na Educação. São cursos que tem por objetivo proporcionar formação continuada voltada ao uso pedagógico, na educação a distância, das diferentes tecnologias da informação e da comunicação.
- Especializações para professores, em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD/MEC), destinados ao preparo de docentes para temas transversais dos currículos de educação básica.
- Programa Nacional de Formação em Administração Pública – PNAP com cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu*, destinados à criação de um perfil nacional do administrador público.

O gráfico a seguir mostra os cursos distribuídos por categorias

**Gráfico 9 – Número de cursos do Sistema UAB**

Fontes: SISUAB/CAPES/abril 2013

Os cursos de licenciatura têm 130.419 alunos matriculados, os de especialização 65.722 e os bacharelados 26.457. Não dispomos de dados dos demais cursos.

O rápido crescimento do Sistema UAB evidencia a existência da demanda da população por educação superior. Portanto, a consolidação de políticas colaborativas entre os entes federados e o trabalho em conjunto das instituições de ensino, pode se constituir num caminho para ampliar a oferta promovendo maior democratização do acesso.

#### 4.2 A GESTÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UAB

A Resolução, do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, CD/FNDE nº 26, de 05 de julho de 2009, estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa aos profissionais envolvidos na preparação e execução dos cursos do Sistema UAB. É um instrumento normativo que define claramente os agentes que operacionalizam o regime de colaboração e assumem as responsabilidades pela sua manutenção.

Dessa maneira encontramos que:

Art. 4º São agentes do Sistema UAB:

I - a Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/MEC), gestora do Sistema UAB,

II - o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão responsável pelo pagamento de bolsas no âmbito do Sistema UAB;

III - as instituições públicas de ensino superior (IPES) vinculadas ao Sistema UAB, responsáveis pela oferta de cursos e programas de educação superior a distância;

IV - Estados e Municípios, responsáveis pela implantação de polos de apoio presencial do Sistema UAB. (Resolução nº 26 de 5 de junho de 2009, do CD/FNDE)

A CAPES é o órgão responsável pela gestão do Sistema UAB. Para o cumprimento de suas responsabilidades, conta com o apoio da Secretaria de Educação a Distância (SEED) e com a colaboração da Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Superior (SESu), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e a Secretaria de Educação Especial (SEESP), todas vinculadas ao Ministério da Educação.

Com isso os principais órgãos da gestão da educação no país, em todos os níveis e modalidades, participam ou colaboram com a gestão do Sistema UAB. Contudo, existe uma divisão de competências entre os entes federados representados pelos seus agentes, de modo que a colaboração só pode se tornar efetiva com o compromisso e a responsabilidade de cada um sendo assumida e exercida, respeitando suas autonomias e limites de competências.

A Lei 11.502/2007, que modificou as competências e a estrutura organizacional da CAPES criou aquilo que Dourados (2008, p. 904), intitula “Nova” CAPES. Segundo ele

essa “nova” CAPES, além de suas atribuições anteriores, passou a coordenar a estruturação do Plano Nacional de formação, a buscar a originalidade das políticas, programas e ações direcionadas à formação e à expansão da formação inicial e continuada, por meio, entre outras, da UAB (DOURADOS 2008, p. 904).

Foi em 2009, por meio da Portaria 318, de 2 de abril de 2009, que o Ministro da Educação transferiu para a CAPES a responsabilidade pela operacionalização do Sistema UAB, nos seguintes termos:

Art. 1º O Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, no âmbito do Ministério da Educação, será operacionalizado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

Dentre as atribuições conferidas a ela estão:

- Instituir Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Sistema UAB;
- Definir os critérios a serem aplicados pelas IPES e pelos sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na seleção dos bolsistas que participarão na execução dos cursos e programas;
- Encaminhar ao FNDE/MEC as solicitações de alteração cadastral e a relação mensal de beneficiários das bolsas e seus respectivos pagamentos;

Os profissionais envolvidos na execução das atividades do Sistema UAB incluindo os tutores, professores, pesquisadores, coordenadores de polos e coordenadores da UAB, são remunerados com Bolsa pesquisa, pagas pelo FNDE, ao qual cabe, segundo a referida Resolução nº 26, de 5 de junho do 2009, do CD/FNDE, entre outras, a responsabilidade por:

- Elaborar, em comum acordo com a CAPES/MEC, atos normativos relativos à concessão e pagamento de bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Sistema UAB;
- Efetivar o pagamento mensal das bolsas de estudo e pesquisa no âmbito do Sistema UAB, depois de atendidas, pela CAPES/MEC, as obrigações estabelecidas nesta Resolução;

O regime de colaboração apresenta fragilidades e potencialidades, conforme mencionado anteriormente. Entretanto, entendemos que uma das potencialidades mais significativas do regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB, encontra-se no papel desempenhado pelas Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), a ele vinculadas. Os recursos existentes nestas Instituições são utilizados como suporte para a criação de novos cursos, possibilitando assim, a abertura de novas vagas.

Dentre as responsabilidades das IPES, além a criação dos cursos e programas, encontramos, definidas na referida Resolução nº 26, de 5 de junho do 2009, do CD/FNDE:

- Selecionar os tutores, professores, pesquisadores, coordenadores do Sistema UAB, coordenadores de curso, coordenadores de tutoria e coordenadores de polo;
- Indicar os tutores, professores, pesquisadores, coordenadores da UAB, coordenadores de curso e coordenadores de tutoria que serão beneficiários de bolsas do Sistema UAB;
- Encaminhar à Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Sistema UAB, 30 (trinta) dias antes do início do semestre letivo, a relação dos professores, pesquisadores coordenadores e tutores que participarão dos estudos e pesquisas no âmbito do Sistema UAB;
- Manter os registros das informações necessárias ao adequado controle do curso, bem como o Termo de Compromisso e a frequência dos professores pesquisadores e tutores das IPES, para verificação periódica do Ministério da Educação;
- Indicar os professores responsáveis pelos cursos;

As Instituições de Ensino Superior Públicas desenvolvem os projetos de cursos, aulas e materiais didáticos utilizando os recursos físicos e humanos que dispõem. Dessa forma, potencializam a oferta de vagas e a área de abrangências dos cursos, tendo como suporte os recursos disponíveis.

Aos Estados e Municípios cabe propor, estruturar e manter os polos de apoio presencial. Para tanto, podem fazê-lo isoladamente ou em consórcio. Na proposta de implantação, conforme previsto nos Editais UAB1 e UAB2, deverão estar presentes, no mínimo:

- Descrição da infraestrutura física e logística de funcionamento, com os laboratórios, bibliotecas, recursos tecnológicos e outros;
- Descrição de recursos humanos: necessários para o adequado funcionamento do polo que incluirá tutores presenciais, equipe técnica e administrativa para apoio e manutenção do polo;
- Demonstrativo de sustentabilidade financeira, com dotação orçamentária e os recursos financeiros disponíveis para a manutenção do polo, durante a realização dos cursos;
- Lista com cursos superiores pretendidos para a localidade com os respectivos quantitativos de vagas;

Podem servir de infraestrutura para os polos de apoio presencial, as escolas públicas municipais e estaduais e outras instalações das quais dispõem



Estados e Municípios. Assim, o uso compartilhado das instalações físicas disponíveis é entendido como forma de otimização dos recursos públicos.

A Resolução nº 26 de 5 de junho do 2009, do CD/FNDE, acrescenta ainda como responsabilidade do Municípios:

- Indicar, para a função de coordenador de polo, professores da rede pública de ensino que atendam aos requisitos da Lei no. 11.273/2006 e às normas desta Resolução.

Cada ente federado participa nos limites de suas competências e responde por parte do funcionamento do sistema. Daí a importância de todos cumprirem suas responsabilidades. Não se podem ultrapassar os limites legais que firmam a autonomia de cada ente, mas existe a responsabilidade subsidiária da União e dos Estados, assim em não sendo possível obrigar um dos entes partícipes a cumprir com a sua parte no regime de colaboração, há a possibilidade da ausência de um ser suprida por outro, respeitando-se os limites impostos pela constituição.

Contudo, não faltam pesquisadores da área que critiquem seus princípios e métodos, como é o caso da Kato, Santos e Martins (2010, p. 21) que apregoam que o Sistema UAB é “mais uma forma, entre outras, que produzem a intensificação, precarização e extensificação do trabalho docente, com perversas consequências para a saúde do professor das universidades do subsistema federal de educação superior”.

Por outro lado, autores como Niskier (2000, p. 49), entendem que a EAD tornou-se a modalidade fundamental de aprendizagem e ensino, no mundo inteiro, que “modifica aquela velha ideia de que, para existir ensino, seria sempre necessário contar com a figura do professor em sala e de um grupo de estudantes”.

A partir de 2007 iniciou-se uma trajetória de criação e implantação das comissões, fóruns e grupos de assessoria para compor a gestão do Sistema UAB. Assim, a Portaria nº 75, de 14 de abril de 2010, formalizou a estruturação de um Grupo Assessor da Universidade Aberta do Brasil, com a função de apoiar:

- A Capes na formulação das diretrizes estratégicas de desenvolvimento do Sistema UAB;
- Os processos de acompanhamento e avaliação de cursos e polos de apoio presencial do Sistema UAB;
- A formulação de diretrizes para a elaboração de editais que visem a consolidação e o desenvolvimento do Sistema da UAB;
- A formulação de políticas e ações de desenvolvimento do Sistema UAB;
- A formulação do Plano de Ação anual para o Sistema UAB (BRASIL, 2010a, p. 1).

O Grupo Assessor, segundo o Art. 3º da referida portaria, é composto pelo Presidente da CAPES, Diretor de Educação a Distância da Capes, um representante da Secretaria de Educação a Distância, dois membros representantes das Instituições de Ensino Superior participantes da UAB, um coordenador de polo de apoio presencial e quatro membros escolhidos entre profissionais de reconhecida competência, atuantes no ensino e pesquisa na modalidade a distância.

Sua atuação tem como princípio nortear as ações de gerenciamento e ampliação do Sistema UAB, de modo que suas ações são direcionadas à avaliação do que está em andamento, como também de ampliar o sistema para atender regiões ainda desatendidas.

Contudo, para a efetivação dos processos avaliativos, foi editada a Portaria nº 77, de 14 de abril de 2010, que conforme preceitua seu artigo primeiro teve por objetivo constituir um banco de consultores *ad doc*, capaz de auxiliar a Diretoria de Educação a Distância da CAPES nos processos de:

- a) avaliação e acompanhamento dos polos de apoio presencial do Sistema UAB e os oriundos de Programas e Ações do Ministério da Educação que estão sob a gestão da Diretoria de Educação a Distância da CAPES;
- b) avaliação e acompanhamento dos cursos ofertados na modalidade a distância pelas Instituições Públicas de Ensino Superior, no âmbito do Sistema UAB;
- c) na elaboração e julgamento do objeto de editais no âmbito de suas atividades e competências. (BRASIL, 2010b, p. 1)

Sua principal tarefa acabou sendo a de avaliar os processos de aberturas de novos polos, isso por que não há a efetiva implantação de mecanismos de acompanhamento da execução dos cursos, nem da qualidade do ensino

ofertado. Os indicadores utilizados para medir os resultados são as avaliações do Exame Nacional dos Estudantes – ENADE, realizados pelos alunos.

Para aprofundar as discussões sobre as estratégias de crescimento do sistema, com a implantação de novos polos e credenciamentos de novas instituições e cursos, foram criados em 2010 os Fóruns de Áreas do Sistema Universidade Aberta do Brasil, pela Portaria nº 78, de 14 de abril de 2010.

Estes Fóruns são compostos por coordenadores de cursos das respectivas áreas nas Instituições integrantes do Sistema UAB. Segundo Parágrafo único, do artigo 1º, a eles compete:

apoiar a Diretoria de Educação a Distância da Capes na formulação de parâmetros e diretrizes para o desenvolvimento de ações relacionadas à implantação, oferta, acompanhamento e avaliação dos cursos ofertados no âmbito do Sistema UAB, bem como dos cursos integrados no âmbito do Programa de Ações Articuladas - PAR e dos cursos ofertados pelo Pró-Licenciatura, visando seu aperfeiçoamento e garantia de qualidade (BRASIL, 2010c, p. 1).

Com finalidade semelhante, porém no âmbito dos coordenadores, foram criados os Fóruns Nacionais de Coordenadores e Coordenadores Adjuntos e os Fóruns Regionais de Coordenadores do Sistema UAB, ambos pela Portaria nº 79 de 14 de abril de 2010.

Os Fóruns Nacionais e Regionais de Coordenadores e Coordenadores Adjuntos do Sistema UAB, são compostos por coordenadores UAB das Instituições Públicas vinculadas ao sistema e coordenadores dos polos de apoio presencial.

Sua competência principal, segundo o artigo 1º, § 1º da referida portaria é

Apoiar a Diretoria de Educação a Distância (DED) na formulação de diretrizes, na definição de parâmetros e critérios técnicos e pedagógicos que norteiem as ações do Sistema UAB relacionados à infraestrutura de polos, oferta de cursos em polos de apoio presencial, seleção e capacitação de tutores, dentre outros” (BRASIL, 2010d, p. 2).

O *locus* privilegiado de discussões dos assuntos relacionados ao Sistema UAB, nas três esferas de governo, são os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, constituídos ainda em 2009, pelo Decreto nº

6755, de 29 de janeiro de 2009, cuja composição é descrita no Artigo 4º, parágrafo segundo:

- I. O Secretário de Educação do Estado ou do Distrito Federal e mais um membro indicado pelo Governo do Estado ou do Distrito Federal;
- II. Um representante do Ministério da Educação;
- III. Dois representantes dos Secretários Municipais de Educação indicados pela respectiva seção regional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- IV. O dirigente máximo de cada instituição pública de educação superior com sede no Estado ou no Distrito Federal, ou seu representante;
- V. Um representante dos profissionais do magistério indicado pela seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- VI. Um representante do Conselho Estadual de Educação;
- VII. Um representante da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação - UNDIME;
- VIII. Um representante do Fórum das Licenciaturas das Instituições de Educação Superior Públicas, quando houver. (BRASIL, 2009a, p. 1)

O seu funcionamento foi regulamentado pela Portaria Normativa nº 883, de 16 de setembro de 2009, deixando claro que terão um papel fundamental na aproximação às ações de formação docente com a realidade de cada Estado, articulando formação inicial e a formação continuada.

O artigo segundo que são atribuições dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, no âmbito de suas respectivas unidades federativas:

- I - elaborar os planos estratégicos de que trata o § 1º do art. 4º e o art. 5º do Decreto 6.755, de 29 de janeiro de 2009;
- II - articular as ações voltadas ao desenvolvimento de programas e ações de formação inicial e continuada desenvolvidas pelos membros do Fórum;
- III - coordenar a elaboração e aprovar as prioridades e metas dos programas de formação inicial e continuada para profissionais do magistério, e demais questões pertinentes ao bom funcionamento dos programas;
- IV - propor mecanismos de apoio complementar ao bom andamento dos programas de formação bem como a aplicação de recursos

oriundos de receitas dos Estados e Municípios, segundo as possibilidades de seus orçamentos;

V - subsidiar os sistemas de ensino na definição de diretrizes pedagógicas e critérios para o estabelecimento de prioridades para a participação dos professores em cursos de formação inicial e continuada;

VI - dar amplo conhecimento aos sistemas estaduais e municipais de educação das diretrizes e prioridades da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica;

VII - propor ações específicas para garantia de permanência e rendimento satisfatório dos profissionais da educação básica nos programas de formação e estimular a possibilidade de instituição de grupos de professores em atividades de formação por unidade escolar;

VIII - zelar pela observância dos princípios e objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica na elaboração e execução dos programas e ações de formação inicial e continuada para profissionais do magistério no seu âmbito de atuação;

IX - acompanhar a execução do plano estratégico e promover sua revisão periódica. (BRASIL, 2009b, p. 2)

Estes grupos de assessoramento discutem as necessidades locais e regionais e depois remetem para discussão nacional, visando criar uma política capaz de compreender as necessidades de todos. Contudo, pode-se questionar que o número excessivo de fóruns, ao invés de possibilitar uma gestão participativa do regime de colaboração que instituiu o Sistema UAB não acaba por desempenhar um papel burocrático, criando um sistema de gestão pesado, lento e frágil no que tange à agilidade das necessidades do próprio sistema.

Tanto os fóruns quanto o grupo assessor e comissão de acompanhamento estão ligadas a CAPES como órgãos de apoio. Os únicos fóruns constituídos com o objetivo de apoiar as outras esferas do sistema são os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente. Neles são discutidas as políticas regionais e tomadas as decisões sobre o planejamento estratégico estadual, inclusive as definições sobre onde serão instalados os polos de apoio presencial.

Para possibilitar uma visualização completa dos órgãos que compõe o regime de colaboração do Sistema UAB, elaboramos uma representação

gráfica, meramente ilustrativa, com base na legislação apresentada anteriormente.

**Figura 1 - Representação Gráfica do Regime de Colaboração do Sistema UAB**



**Fonte:** Elaboração do autor com base na legislação

Uma organização circular, que interliga os Estados, a União, os Municípios, as Instituições de ensino vinculadas e os polos de apoio presencial. O grupo assessor, o banco de consultores, o fórum nacional de regional dos coordenadores UAB, o fórum de áreas e a comissão de acompanhamento e avaliação do sistema, estão ligados diretamente a CAPES, conforme determina a legislação. Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente congregam representantes de todos os entes federados, contudo são constituídos em âmbito estadual, por isso estão ligados aos Estados e estão se tornando o principal espaço de discussão das políticas de diretrizes do Sistema UAB.

A descrição da forma organizacional e de gestão do Sistema UAB, que significa a gestão do regime de colaboração que o mantém, serve de fundamento

para a discussão dos próximos itens deste capítulo no qual serão analisadas e discutidas as informações coletadas na pesquisa de campo com os representantes dos entes federados que atuam diretamente na gestão em todas as esferas partícipes do Sistema.

#### 4.3 REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UAB: COLABORAÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADE

Após as discussões teóricas sobre o regime de colaboração e também da apresentação do modelo de gestão do Sistema UAB, das respectivas responsabilidades de cada ente participante e das funções dos fóruns de assessoramento, passamos à análise das respostas dos interlocutores da pesquisa de campo, que nos forneceram subsídios para uma avaliação da realidade do Sistema UAB sob a perspectiva de seus gestores.

A pesquisa de campo acabou por nos fornecer, mesmo que por amostragem, uma radiografia do que acontece no dia a dia da implantação do Sistema UAB, revelou manifestações do pensamento dos mantenedores de polos – Estados e Municípios, dos coordenadores de polos, das instituições responsáveis pelos cursos e da CAPES, gestora do sistema. Contudo, foi uma pesquisa envolvendo apenas uma pequena parcela dos gestores, mas representativa das três esferas de governo. Como toda a pesquisa científica está sujeita às limitações temporais e às manifestações de sujeitos em processos de coleta de dados e, portanto, sujeita a críticas de opiniões divergentes.

Tomamos como referência a parte inicial do Decreto 5.800/2006, que criou o Sistema UAB e determinou que ele deveria ser mantido em e regime de colaboração entre os Estados, os Municípios e a União. Buscamos saber como funciona a divisão e o cumprimento das responsabilidades de cada ente federado partícipe, bem como, outros elementos que possam fornecer subsídios para uma avaliação após 8 anos de funcionamento.

Conforme previsto na metodologia, dividimos a análise em categorias apresentadas a seguir. Para facilitar a compreensão dos relatos dos entrevistados, elaboramos a seguinte tabela que serve como legenda:

#### **Identificação dos interlocutores da pesquisa**

<b>Entrevistado</b>	<b>Ente federativo representado</b>
Entrevistado 1	Representando uma Universidade Estadual
Entrevistado 2	Representando a União
Entrevistado 3	Representando a Secretaria de Educação do Estado do Paraná
Entrevistado 4	Representando um Polo e um Município
Entrevistado 5	Representando uma Universidade Federal

Elaboração do autor

#### **4.3.1 Categoria de Análise: Vontade política para colaborar**

Esta categoria de análise inspirou-se na definição de regime de colaboração de Sari (2009) apresentada na página 17 e no comentário de Luci e Sari (2010, p. 264) que falam em “regime de colaboração, entendido como corresponsabilidade coordenada e como vontade política de resolver os problemas da educação”.

Entendemos que a vontade política de colaborar compreende, além da intenção do ente federado de participar do regime de colaboração, a superação dos interesses político-partidários em nome de interesse coletivo e do bem comum, visto que “o regime de colaboração ocorre dentro de um sistema político, em que as instituições da democracia política (partidos, eleições) fazem parte do processo”. (SARI, 2010, p. 251). Implica, pois, no enfrentamento dos fatores que dificultam a implantação de uma política complexa com essa que instituiu o Sistema UAB. Assim, perguntando aos interlocutores da pesquisa sobre os fatores que dificultam o regime de colaboração, descobrimos que a existência de diferentes modelos pedagógicos das universidades que funcionam num mesmo polo de apoio presencial acaba por ser um fator dificultador.

O entrevistado 1 relatou:

trabalhamos com as universidades federais, os institutos federais e as universidades estaduais. Cada uma delas tem um tipo de funcionamento,



tem especificidades que na hora que você coloca isso no geral, acaba se tornado um entrave.

Como um mesmo polo recebe cursos de universidades diferentes, a equipe responsável tem que entender as particularidades de cada uma e diversificar seus métodos de trabalho para fazer com que os cursos ofertados nos polos reflitam com fidelidade o modelo desenhado pelos professores e pelos departamentos das Universidades.

Uma das maiores fragilidades dos modelos de educação a distância de massa, como é o caso do Sistema UAB, é fazer com que aquilo que se pratica nos polos seja realmente o que está projetado para os respectivos cursos, evitando assim, que não sejam cumpridas nos polos às diretrizes básicas definidas nos projetos pedagógicos. Quando isso ocorre, aspectos dos cursos como, por exemplo, acompanhamento de estágio dos estudantes, orientação de trabalho de conclusão de cursos, sigilo e segurança nos processos de avaliação de aprendizagem ficam comprometidos.

O objetivo desta pesquisa não compreende a avaliação destes quesitos, mas observamos em polos do Sistema UAB durante a realização da pesquisa, dificuldades dessa natureza e também a existência de equipamentos, como, por exemplo, os laboratórios para o curso de Engenharia da Produção, disponíveis e ainda encaixotados sem utilização dois anos depois de terem sido entregues nos polos.

Isso se explica por diversos motivos, entre eles, a falta de preparação do pessoal dos polos que são formados na grande área do curso e não nas disciplinas específicas e falta de interesse dos alunos que conseguem passar pelo curso sem a necessidade de realizar experiências práticas nos laboratórios. O que demonstra que os modelos pedagógicos precisam ser aperfeiçoados para que os cursos à distância ofertados nos polos tenham o mesmo padrão de atividades dos cursos presenciais ofertado na sede das instituições.

O entrevistado 2 não considerou um entrave, mas destacou a existência dos diversos modelos pedagógicos das Universidades vinculadas ao Sistema UAB.

Os modelos pedagógicos das universidades são múltiplos, por isso que eu digo que a CAPES respeita muito a autonomia de cada uma delas. Temos 103 universidades, seguramente, são 103 modelos da educação a distância distintos.

Apesar do destaque dado às particularidades de cada Universidade, depois da regulamentação do Artigo 80 da Lei 9394/96 com o Decreto 5622/2006 e com a Portaria MEC 40/2010, consolidaram-se no Brasil, compreendendo o setor público e privado de Educação Superior, basicamente dois grandes modelos pedagógicos de educação a distância, cada um, porém, com suas variáveis. Nos dois casos, predomina a existência de uma vasta rede de polos de apoio presencial e a obrigatoriedade da presença física dos alunos nos polos para a realização das atividades presenciais definidas como obrigatórias no Artigo 1º, Parágrafo 1º do Decreto 5622/2005, conforme segue:

§ 1º A educação a distância organiza-se segundo metodologia, gestão e avaliação peculiares, para as quais deverá estar prevista a obrigatoriedade de momentos presenciais para:

I - avaliações de estudantes;

II - estágios obrigatórios, quando previstos na legislação pertinente;

III - defesa de trabalhos de conclusão de curso, quando previstos na legislação pertinente; e

IV - atividades relacionadas a laboratórios de ensino, quando for o caso.

No primeiro modelo predominam as atividades semipresenciais, as aulas são transmitidas via satélite para os polos e os alunos se reúnem para assistir. As dúvidas são respondidas por um tutor. Também nesse modelo, existe um formato que não faz a transmissão via satélite, as aulas são produzidas em estúdios e distribuídas para os polos em CD ou DVD ou outro tipo de mídia, os alunos se reúnem, sob a supervisão de um tutor, para assisti-las.

Já no segundo modelo, as aulas chegam aos alunos via web, por CD, DVD, *tablets* ou qualquer outra mídia, para que assistam em casa, no trabalho, nos escritórios, enfim, onde preferirem, e nos horários que julgarem mais convenientes. O que caracteriza esse modelo é a liberdade dos alunos que não

são obrigados a frequentar os polos para assistirem as aulas. A presença passa a ser exigida somente nos momentos obrigatórios definidos por lei, que basicamente se resume à realização de avaliações.

O entrevistado 2 confirma que no Sistema UAB

há modelos mais a distância, há modelos um pouco mais semipresenciais, há modelos em que a tutoria presencial e a tutoria a distância convivem e são acadêmicas e científicas.

A tutoria também é realizada de forma diferenciada em cada instituição.

Há modelos em que a tutoria a distância é uma tutoria qualitativo-acadêmica e a tutoria presencial exerce suporte pedagógico, com tutores não específicos da área científica do curso. Há outros modelos em que os professores atuam como tutores. (E2)

A maneira de fazer os repasses dos recursos financeiros pelo FNDE também variam de acordo com as características dos entes que recebem. O entrevistado 1 relatou a existência dessas diferenças dizendo que:

as universidades federais recebem os recursos por um sistema que chamamos de descentralização de recursos. O sistema super fácil, rápido, o dinheiro cai na conta. Para as estaduais não é assim, nos temos que fazer um convênio, é um processo mais burocrático, mais demorado.

Existem também diferenças de organização entre os polos, visto que uns são mantidos pelos Estados e outros pelos Municípios. Relatou também o entrevistado 1 que:

os Municípios que são proponentes de polos têm uma forma de organização, os polos que são do governo estadual têm outra forma de organização, então, na verdade a grande dificuldade nossa é trabalhar com as especificidades de todos e fazer as coisas funcionarem de forma adequada.

Cada uma das universidades partícipes tem suas particularidades e os polos que recebem os cursos precisam ter a capacidade de entender e trabalhar com modelos pedagógicos diferentes. Relatou o entrevistado 1 que:

tem polos, que chegam a ter seis instituições.

Conciliar as particularidades de cada uma delas no dia a dia é um grande desafio que demonstra vontade política de colaborar para que o sistema UAB funcione adequadamente. Aplica-se por analogia o que propõem Abrucio (2010, p. 65) quando discute o regime de colaboração para a Educação Básica. Segundo ele o regime de colaboração “exigiria fundamentalmente três coisas: a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismos entre os Municípios”.

Dessa forma, ocorreria uma padronização de trabalhos que facilitaria a qualificação dos profissionais e diminuiria a margem de subjetividade na gestão do sistema e também o risco das vontades políticas individuais e partidárias se sobreporem as interesses da educação e aos objetivos definidos para o Sistema UAB.

O Sistema UAB tem abrangência nacional, mas há uma centralidade de decisões em nível federal, teoricamente todas as instituições participantes podem ofertar cursos em qualquer polo, mas na prática, segundo o entrevistado 1 a

orientação é que isso aconteça somente no caso de não ter uma universidade no Estado que oferte aquele determinado curso.

Por exemplo, a Universidade Federal do Paraná não deve ofertar o curso de Pedagogia no interior no Estado, porque as estaduais ofertam,

mas vamos supor um curso que nenhuma das estaduais oferta, nesse caso, pode ser ofertado pela Federal, ou por outra de fora do estado. É uma forma de otimizar recursos [...] com diárias, viagens, passagens. Então, na verdade, é só quando não tem mesmo uma universidade pública dentro do Estado que oferte aquele curso que é oportunizado a outras atenderem a demanda. (E1)

Contudo, essa forma de atuação implica na replicação de cursos que e na limitação da área de abrangência das instituições, o que caracteriza outra fragilidade do sistema conforme veremos mais adiante.

### 4.3.2 Categoria de Análise: Recursos Financeiros

Para esta categoria de análise tomamos como referência as proposições de CURY (2010, p. 151) que entende que no regime de colaboração,

[...] além das responsabilidades legislativas e normativas, há a divisão de responsabilidades materiais e financeiras própria da vinculação de impostos para o financiamento da educação como prevê o artigo 213 da Constituição Federal.

Tal artigo prevê a obrigação de cada um dos três níveis de governo – Federal, Estadual e Municipal - de investir prioritariamente na expansão de sua rede. Para analisarmos a divisão de responsabilidades entre os entes que compõem o Sistema UAB no que diz respeito aos aspectos financeiros, observemos as determinações do parágrafo 1º, 2º e 3º do artigo 211, que definem as competências de cada ente federado em matéria de educação:

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Portanto, a União tem responsabilidade sobre a totalidade da Educação Superior e ainda deve subsidiar os Estados e Municípios no oferecimento da Educação Básica. Abrucio (2010, p. 60) fala que [...] “a lógica do artigo 211 da Constituição Federal completa-se com a noção de regime de colaboração, cujo objetivo seria a articulação dos entes federativos nas várias ações educacionais que lhes cabem”. Também o Regime de Colaboração seria uma forma de evitar choques e ações desordenadas, o que implicaria em consequências desastrosas para educação em todos os níveis, que historicamente sofre com iniciativas políticas mal planejadas e carrega o estigma de não conseguir proporcionar formação adequada aos egressos.

O entrevistado 1, ao mencionar os pontos que facilitam a colaboração no Sistema UAB, indica a disponibilidade dos recursos da União como fator essencial. Para ele o regime de colaboração é uma tentativa de facilitar a relação entre os três entes, Municípios, Estados e União. Considera interessante para os Municípios e para as Universidades fazerem parte do sistema por que recebem recursos da União.

De onde saem os recursos? Da União. Por que é interessante para as universidades e Municípios fazerem parte do Sistema UAB? Por que eles podem contar com financiamento para desenvolverem as ações de educação a distância, no caso da universidade, nós recebemos recursos para ofertar os cursos. (E1)

A dependência de recursos financeiros da União e a centralização das decisões estratégicas na CAPES, indicam subordinação dos demais entes sob estes aspectos da gestão e do financiamento das ações executadas no Sistema UBA. Então, observamos que entre os órgãos da administração pública - Municípios, Estados e União – os interesses políticos, como por exemplo, a promoção de prefeitos, os interesses financeiros na instalação e manutenção de polo no município com a ajuda do governo federal, comprometem a colaboração e colocam os Estados e Municípios, sobretudo estes, numa posição de dependência e aceitação das diretrizes estabelecidas pela CAPES e publicada nos editais.

Mesmo assim, o entrevistado 1 observou que os Municípios acabam sendo responsáveis por uma parte dos investimentos, mas destacou que eles também recebem recursos para a estruturação de seus polos.

Alguns polos mais antigos receberam 50 computadores, outros 30 computadores, receberam quites de informática e recebem livros, em fim, quem faz o financiamento das ações é União, é o governo federal. (E1)

Entende que com isso os polos viram espaços compartilhados entre as universidades estaduais, federais que ofertam cursos a distância.

[...] em vez de cada universidade ter o seu próprio polo, temos um polo que é um espaço coletivo que pode atender os cursos de varias universidades, isso facilita a oferta de cursos a distância. E a facilidade vem do que? Do fato de termos financiamento do governo federal. (E1)

A garantia dos recursos do governo federal é um fator essencial para o funcionamento do regime de colaboração do Sistema UAB. A existência de recursos disponíveis para pagamento de professores e demais profissionais envolvidos, desperta o interesse de todos na participação e faz com que as universidades coloquem a disposição dos cursos a distância a experiência acumulada nos cursos presenciais.

Com a garantia dos recursos, nós das universidades, na verdade, com o muito que já recebemos para o ensino presencial, colocamos isso a serviços da modalidade a distância. (E1)

Os professores se envolvem nos projetos dos cursos, ministram aulas e produzem materiais para o Sistema UAB, mas são docentes das universidades, vinculados aos seus departamentos.

Quando eu digo o corpo docente do curso de Pedagogia a distância, na verdade ele é corpo docente da universidade do curso de Pedagogia presencial. Fomos contratados para dar aulas no curso presencial. (E1)

A falta de diretrizes claras e de um padrão de funcionamento da colaboração entre os entes federados é destacada na literatura sobre o tema e deixa professores e gestores do Sistema UAB confusos na condução de suas atividades. Isso acontece por que, conforme observamos nos trabalhos de Luce e Sari (2010, p. 243), [...] “na área educacional brasileira, entretanto, ainda há poucas experiências sobre o tema, em que pese norma constitucional que prescreve à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios organizarem em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

A inteligência do Sistema UAB, seu diferencial em relação às demais Universidades Abertas do mundo como a *Open University* e outras, parece estar nestes pontos, ou seja, a possibilidade de contar com a experiência das

Universidades, com as estruturas físicas dos Estados e Municípios que eventualmente possam estar ociosas e com o corpo docente qualificado e já contratado pelo governo federal, que além do salário passam a receber uma bolsa como forma de retribuição para assumirem novas tarefas nos cursos a distância.

O que é que faz um professor ter vontade ou desejo de trabalhar conosco na educação a distância? A gente tem que ser muito honesto: o pagamento da bolsa. (E1)

Os professores para ministrarem cursos ou disciplinas na modalidade a distância recebem as bolsas pagas pelo FNDE com recursos do governo federal, conforme vimos no item 4.1.

[...] realmente o que move o funcionamento desse sistema é a possibilidade de contar com os recursos do governo federal e com isso a gente tem as universidades com larga experiência do ensino superior que vão ofertar seus cursos, preocupadas com a qualidade, a partir da experiência que já tiveram no ensino presencial. (E1)

Considerando a posição do entrevistado 1 parece estar coerente a distribuição de responsabilidades sobre os recursos financeiros do Sistema UAB. A União disponibiliza recursos e atende ao que dispõe o artigo 211 citado acima. Contudo, os Municípios participam custeando a manutenção dos polos de apoio presencial e o mesmo artigo no parágrafo 2º determina que:

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

A partir dos relatos do entrevistado número 2, observamos que tem sido polêmica a participação dos Municípios e até dos Estados na manutenção dos polos.

Sempre foi muito discutida a questão dos Municípios e até dos Estados não terem a obrigação constitucional de dar conta da educação superior.



Vale ressaltar que os Municípios não são impedidos de atuar na educação superior e que segundo dados do Censo de 2010, existem 71 instituições de ensino superior públicas municipais que oferecem 633 cursos, com um total de 103.530 alunos matriculados.

Mesmo assim, para o entrevistado 2 não há problemas na participação de Estados e Municípios na manutenção de polos,

a grande parte do recurso que vai para o Sistema UAB é da União e a parte de contrapartida de manutenção do polo é, digamos, ínfima ou pequena diante do investimento global.

Os motivos que levam os Municípios a se tornarem mantenedores de polos são variados. Segundo ele,

por conta do interesse, às vezes político e às vezes social de ter o braço de uma universidade pública de qualidade ali no município, os prefeitos, no caso dos polos municipais, ou os governadores no caso dos polos estaduais, assumem a manutenção do polo.

Os custos com a manutenção variam de acordo com os cursos oferecidos e a responsabilidade dos Municípios consiste no oferecimento da infraestrutura física necessária independente do curso ofertado.

A dificuldade de manutenção dos polos pelos Municípios reforça as proposições de Abrucio (2010, p. 61) que afirma que “a maior dificuldade federativa pós-constitucional foi a implementação do regime de colaboração”, que na área da educação implica em fortalecimento da gestão local ou municipal, da comunidade escolar, o resgate das discussões sobre as competências comuns e ações supletivas da União e dos Estados e a integração das redes de ensino estaduais, municipais e federal.

A CAPES e o MEC ajudaram na estruturação dos polos, confirma o entrevistado 2, mencionando que os dois órgãos

repassaram recursos para as universidades comprarem, por exemplo, laboratórios e equipamentos”. E ainda a “CAPES é quem remunera os coordenadores dos polos, por meio de bolsas, resta para os Municípios e

os Estados uma parte do custeio, isto é, uma parte estrutural do prédio cedido por eles enquanto mantenedores e alguns funcionários, o pessoal do polo.

Já o entrevistado 3 relatou que a CAPES, determina os critérios para abertura de polos e

então um polo para funcionar tem que atender tais critérios em termos de estrutura física, pessoal, tecnológica”. Ressaltou que “os Municípios não tem as condições físicas e às vezes, financeiras para ter toda a estrutura condizente com o padrão exigido e a CAPES atualmente não tem prestado uma assessoria na organização.

Esclareceu que o Estado e os Municípios não recebem repasse de recurso.

O repasse do recurso é para as universidades, que usufruem dos espaços físicos dos polos para organização e funcionamento dos seus cursos. Essa estrutura, essa pequena universidade é mantida fisicamente pelos Municípios ou Estados. (E3)

No início da implantação do sistema, em 2005, quando foi publicado o primeiro edital conhecido como UAB1,

a CAPES disponibilizou recursos tecnológicos, encaminhou computadores e livros, mesmo assim muitos polos que foram abertos na ocasião do Edital UAB 2 em 2006 ou posteriormente, não receberam recursos (E3)

Observamos que os polos abertos a partir de 2006 não tem recebido apoio financeiro para instalações e infraestrutura, mesmo assim há interesse dos Municípios na implantação de novos polos fundamentados no discurso dos benefícios sociais que um polo pode proporcionar à comunidade local, discurso este, que muito vezes esconde o interesse político eleitoreiro dos prefeitos.

#### **4.3.3 Categoria de Análise: Cumprimento das obrigações assumidas**

Essa categoria de análise foi pensada tendo como fundamento as atribuições de cada ente partícipe do Sistema UAB definidas no Decreto

5800/2006 e na Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, CD/FNDE nº 26/2009 que indica os agentes e suas responsabilidades, conforme descrito no item 4.1.

O entrevistado 4 relatou que considera de

suma importância para que as atividades desenvolvidas no âmbito do Sistema UAB realmente possam atender aos objetivos propostos, o compromisso de cada ente participe no cumprimento de suas tarefas.

As tarefas de cada ente estão descritas de modo geral no Decreto 5800/06 e nos Editais UAB1 e UAB2, mas existe ainda um Acordo de Cooperação Técnica, elaborado com base no conteúdo destes documentos e firmado entre o proponente do Polo de Apoio Presencial, a Instituição Pública de Ensino Superior que vai ofertar os cursos e o Ministério da Educação. Este acordo formaliza com detalhes as respectivas funções de cada um e os Municípios ou Estados mantenedores, antes de iniciar o funcionamento efetivo de seus polos, assinam o termo que, a partir de então, se torna o documento norteador das atividades que serão desenvolvidas.

O entrevistado 4 destacou como ponto forte do sistema

o conhecimento por parte da Equipe do Polo do Acordo de Cooperação Técnica e também o acompanhamento do mesmo.

Também os documentos internos do polo são considerados por ele como fatores importantes para que o polo possa cumprir com as suas obrigações. Relatou que a

elaboração dos documentos necessários para o desenvolvimento das atividades do Polo, como por exemplo: lei de criação do polo, conselho do polo, estatuto do polo, regimento da biblioteca, dentre outros, são facilitadores na condução dos trabalhos. (E4)

O Acordo de Cooperação Técnica é um documento padronizado e apresenta o mesmo conteúdo em todos os casos. Nele estão formalizadas também as responsabilidades das instituições ofertantes dos cursos, que têm

como obrigação realizar visitas de supervisão *in loco* a fim de verificar o pleno funcionamento dos polos. Nesse sentido o entrevistado 4 destacou:

o envolvimento das IES no desenvolvimento dos Cursos oferecidos no polo como uma forma de cumprimento de suas obrigações e como uma preocupação com a qualidade do ensino.

O compromisso da equipe de trabalho do polo, a harmonia entre coordenação de polo, secretaria municipal ou estadual de educação e o mantenedor; o diálogo constante com a coordenação da UAB e as avaliações realizadas nos polos pelos auditores da CAPES, foram destacados como pontos fortes do sistema e como uma forma de facilitar cumprimento das responsabilidades. As avaliações dos auditores da CAPES, segundo o entrevistado 4,

desde que os mesmos tenham conhecimento da educação a distância, são importantes, pois com estas visitas algumas questões são resolvidas com maior precisão tendo em vista que o mantenedor tem um prazo determinado para resolver as pendências que ainda encontram-se no Polo

Entretanto, o ponto que mais tem causado polêmica nas reuniões do Fórum Estadual Permanente de Apoio a Formação docente é a manutenção dos polos depois de implementados.

O município além de criar a estrutura tem que manter. Não é só montar os espaços de acordo com os critérios da CAPES, tem que manter esse espaço de acordo com tais critérios. [...] isso tem um custo de manutenção permanente. (E4)

Percebemos, então, que a obrigação dos Municípios de manter os polos não tem sido cumprida a contento, o que levou o entrevistado 2 a relatar que

mais recentemente, enxergando que esse modelo pode não funcionar sempre e em todos os Estados, a gente tem discutido a possibilidade da manutenção dos polos diretamente pelas universidades.

O Edital UAB1 reproduz a definição de polo de apoio presencial presente na Portaria MEC 40/2007. Diz o edital que o polo municipal de apoio presencial é uma

estrutura para a execução descentralizada de algumas das funções didático-administrativas de curso, consórcio, rede ou sistema de educação a distância, geralmente organizada com o concurso de diversas instituições, bem como com o apoio dos governos municipais e estaduais (BRASIL, Edital UAB1, 2005).

A manutenção dos polos diretamente pelas universidades colocaria fim na discussão sobre a participação financeira, mesmo que pequena, dos Municípios no oferecimento de educação superior. Para o entrevistado 2 essa iniciativa pode ser vista como uma forma de

dar uma opção, por exemplo, quando o município ou estado não tem capacidade financeira ou não tem interesse, a universidade pode assumir o polo e não desguarnecer, por assim dizer, um município em que a vontade política local não tenha permitido até então o polo se instaurar

Os modelos pedagógicos de educação a distância implementados no Sistema UAB, mesmo que apresentem particularidades que variam de acordo com as instituições que ofertam os cursos, não escapam de ter a presença física dos alunos nos polos para realização das atividades definidas por lei como obrigatórias, conforme visto anteriormente.

Apesar das dificuldades enfrentadas na manutenção desses polos existe vontade política dos Municípios de continuarem sendo os mantenedores e de fato não há, conforme relatado pelo entrevistado 2, um movimento forte no sentido de transferência dessa responsabilidade para as Universidades. Uma ação dessa envergadura eliminaria a participação de um dos entes federados do regime de colaboração do Sistema UAB, o que não é interessante principalmente para os Municípios.

Hoje eu não consigo sentir isso, fazendo parte do corpo gestor desse programa, eu não sinto esse movimento tão forte. Eu sinto a possibilidade das universidades assumirem como mais uma opção,

vamos dizer assim, mais uma opção para dar mais uma oportunidade do sistema ter polos em locais onde os Municípios ou Estados não conseguem fazer chegar.

Seria então um movimento de ampliação do Sistema UAB com a abertura de novos polos, mas que não descarta a possibilidade das Universidades assumirem também polos já existentes e que não estejam em plenas condições de funcionamento.

O cumprimento das responsabilidades dos entes implica no segmento correto das normas de funcionamento do sistema, inclusive aquelas relacionadas à seleção dos coordenadores de polos. Os prefeitos participam do processo de seleção, mas não tem poder de trocar o coordenador. Contudo relatou o entrevistado 3.

Não tem esse poder, mas eu te confesso que eles batem pesado.

O coordenador tem que ter um vínculo com o serviço público, independente de ser com o Município ou Estado. Não precisa ser um professor, mas tem que ser funcionário público. O processo de seleção inicia pela apresentação do currículo dos interessados com seu histórico profissional. Com os currículos em mãos, elabora-se uma lista tríplice, sob a responsabilidade do prefeito. Em seguida, encaminha-se para a CAPES que faz a avaliação inicial e reencaminha para uma universidade atuante no polo para conclusão do processo de seleção.

Outro modelo está se desenhando e nele o coordenador do polo não seria mais indicação dos mantenedores, mas sim selecionados a partir de um processo seletivo. Relatou o entrevistado 3 que:

a CAPES tem a intenção, pelo menos é o que diz para os mantenedores, que até o final do ano de 2013 esse modelo novo já esteja em funcionamento.

Um dos critérios de seleção é a disponibilidade para trabalhar 40 horas por semana em horários adequados de funcionamento do polo, que normalmente não funciona no mesmo horário que uma escola de Educação Básica. Como a

indicação dos coordenadores parte dos prefeitos, os critérios definidores são mais políticos do que técnicos. Nem sempre os mais preparados assumem a função.

#### 4.4 REGIME DE COLABORAÇÃO DO SISTEMA UAB: COLABORAÇÃO OU SUBMISSÃO

##### 4.4.1 Categoria de Análise: Hierarquização das relações

Essa categoria de análise foi pensada a partir das proposições de Cury (2002) apresentadas na página 13, que indicam a necessidade dos regimes de colaboração se sustentarem na participação efetiva dos entes partícipes e da abertura da arena política para discussão. Foi pensada considerando também o modelo de gestão do regime de colaboração do Sistema UAB, descrito no item 4.1, que inclui a existência do grupo assessor, do banco de consultores e os fóruns de assessoramento.

Buscamos verificar como tem sido tratada a autonomia dos entes federados prevista na Constituição Federal de 1988 que definiu que a república Federativa do Brasil, seria “formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, CF, 1998).

O regime de colaboração, portanto, é constituído por entes autônomos. Contudo, necessita de mecanismos de gestão que sejam capazes de promover as discussões e a tomada de decisões de forma participativa e ao mesmo tempo, garantam a sua funcionalidade e manutenção.

O entrevistado 2 deixou muito claro que existe respeito a hierarquia e as competências de cada ente.

A gente tem o respeito às instancias legais, as instâncias são muito respeitadas no Sistema UAB. Isso, inclusive, é um ponto pacífico.

Ficou claro que um dos pontos mais sensíveis do sistema é a autonomia universitária.

Trabalhamos com 103 instituições públicas de ensino superior, entre universidades federais, estaduais e institutos. Não temos ruídos no sistema de invasão de competência, muito pelo contrário, os papéis são muito claros.

Segundo ele, a divisão de tarefas é respeitada e aplica-se ao Sistema UAB o mesmo padrão que é aplicado para as demais instituições públicas e privadas, sejam elas presenciais ou a distância.

O Ministério de Educação, por meio de sua Secretaria de Regulação faz o processo de credenciamento institucional e reconhecimento de cursos. O INEP faz a avaliação de curso com os mesmos mecanismos que faz da rede privada e pública presencial. (E2)

As diretrizes para funcionamento e a articulação políticas que definem as formas de indução e crescimento do sistema são de responsabilidade da CAPES. “As universidades, no entender do entrevistado 2,

são as senhoras acadêmicas dos cursos em absoluto, a CAPES não interfere, recebe as propostas das instituições, faz avaliações colegiadas utilizando pares das próprias instituições, com critérios que são discutidos e referendados colegiadamente.

O respeito à autonomia universitária, nesse contexto, significa então não interferir no funcionamento dos cursos ofertados por elas nos polos. É necessário observarmos que de fato as universidades têm seu espaço de atuação preservado, mas isso não significa poder de atuação estratégica do Sistema UAB. Portanto, temos que distinguir o respeito à esfera de atuação da possibilidade participação como ente capaz de planejar e definir objetivos que sejam contemplados na política estratégica do Sistema UAB. Esse segundo aspecto não foi constatado durante a realização da pesquisa, ou seja, as universidades não têm esse espaço de participação.

Também os polos mantidos pelos Estados ou Municípios não interferem nas decisões acadêmicas das Universidades.



Os polos não têm nenhuma ingerência acadêmica sobre os cursos, eles simplesmente fornecem os espaços físicos e gerenciam as demandas das universidades. (E2)

A CAPES se beneficia de seu histórico e da experiência acumulada na gestão dos programas *stricto sensu*. Confirma o entrevistado 2,

que a CAPES tem o respeito das universidades pela sua tradição de avaliação da pós-graduação *stricto sensu* e manteve essa tradição para a Educação Básica, ou seja, para o Sistema UAB. A Diretoria de Educação a Distância, por exemplo, é assessorada, por um comitê técnico científico da Educação Básica, análogo ao comitê técnico científico da Educação Superior, que a assessora a Pós-Graduação.

Conta também com o assessoramento do Fórum Nacional de Coordenadores e Coordenadores Adjuntos da UAB para os assuntos relacionados à gestão e com os Fóruns de Áreas para aperfeiçoamento dos cursos ofertados e outros fóruns para os demais assuntos, como por exemplo, o Fórum de Coordenadores de Polos.

Ainda segundo o entrevistado 2

todas as instancias discutem as questões de gestão, linhas de indução e parâmetros de funcionamento.

É responsabilidade da CAPES fazer a gestão do sistema,

mas as universidades são completamente autônomas na condução acadêmica de seus cursos. A CAPES não intervém, de forma alguma, nos projetos pedagógicos, a menos que seja para assessorar naquilo que o próprio colegiado decide. (E2)

Ressalta ele que:

inclusive a seleção dos tutores, a ministração de aulas, a avaliação e orientação de trabalhos, são exclusivamente das universidades. (E2)

A posição do entrevistado 2 está em consonância com o entrevistado 5 que representa uma das universidades paranaense vinculadas ao Sistema UAB. Comenta o entrevistado 5:

não percebo interferência da capes na autonomia universitária. É claro que ficamos na dependência de abertura de editais para que os cursos aconteçam, em consequência dependemos do financiamento dos mesmos, mas as IES têm autonomia para decidir se aceitam ofertar determinado curso. Os Municípios também decidem se querem ou não o polo e participam juntos com as IES na escolha de cursos.

No regime de colaboração do Sistema UAB, respeitar a autonomia universitária significa respeitar os Estados e Municípios, visto que além de mantenedores de polos, são eles também mantenedores de parte das instituições componentes do sistema. No caso do Estado do Paraná, três das seis instituições vinculadas ao Sistema UAB são mantidas pelo Estado.

O entrevistado 1 também concorda que há respeito à autonomia das universidades. Relatou que:

a autonomia de nossa universidade é totalmente respeitada e a do polo também. O polo, por exemplo, não precisa se subordinar, seria subordinação se a CAPES falasse: olha vai ofertar esse curso nesse polo. Entendeu? Toda a articulação acadêmica é feita entre as universidades e os polos.

Cabe ao polo decidir o que deseja ofertar e quantas vagas necessita. Portanto, ele pode chegar à conclusão que não quer ofertar determinado curso. Porém, uma vez tomada a decisão de ofertar, tem que seguir as regras do edital que regulamenta aquela oferta específica.

Tanto os polos quanto as universidades podem não atender ao edital, não aceitar ofertar determinados cursos, mas não podem propor outro. Não têm autonomia para criar cursos além daqueles previstos nos editais. As posições dos entrevistados deixaram evidente que, conforme afirmação de Cury (2010, p. 164) [...] “há um temor de invasão indébita na autonomia dos entes federativos e, com isso, a sua eventual perda de autonomia”.

O entrevistado 3 refere-se ao tratamento dado a autonomia dos entes federados no regime de colaboração do Sistema UAB com ressalvas. Relatou que:

existe dificuldade não só do Estado ou para o estado do Paraná. As dificuldades estão ligadas ao fato da CAPES às vezes mandar os pacotes prontos para os mantenedores – Municípios e Estados – isso é uma fragilidade, por que estamos falando de um regime de colaboração.

Num regime como esse, as ações são discutidas de forma participativa.

Isso é muito bom, desde que, pensemos juntos, não que um pense e fale para o outro fazer. Eu acho que essa é uma fragilidade. (E3)

Portanto, do ponto de vista do Estado do Paraná, a CAPES limita o espaço de participação e atuação como num regime de subordinação no qual os demais entes são coordenados pelo poder central e seguem a determinações estabelecidas por este em troca do atendimento de suas necessidades, no caso, a oferta de educação superior nos Municípios pequenos e afastados dos grandes centros urbanos.

O Fórum Estadual Permanente de Apoio a Formação Docente tem discutido esse tema, é o que diz o entrevistado 3, quando afirma:

No Estado discutimos essa abertura de conversa, não basta só dizer como tem que ser. Temos que ouvir a posição dos outros entes.

Na mesma perspectiva do entrevistado 3 encontramos as disposições de Cury (2010, p.166), que ao analisar o sistema nacional de educação federativo e articulado, afirma que no caso da educação

a melhoria de resultados depende da aceitação de uma nova cultura organizacional para cuja realização há que se pensar uma estratégia pedagógica junto aos conselhos de educação, às secretarias de educação e às comunidades interessadas entre as quais as das famílias dos estudantes. Com isso, evitar-se-ia a pecha de autoritarismo e consagrar-se-ia um *modus operandi* mais consequente para o regime de colaboração.

Mas isso não encobre os benefícios do Sistema UAB, segundo o entrevistado 3:

de qualquer maneira, eu vejo como um sistema muito positivo, bem construído, bem articulado. Pode nos atender em algumas frentes.

Contudo, reforça a necessidade de rediscutir o papel dos polos afirmando:

agora saímos um pouco do “boom” da abertura de polos, [...] podemos pensar o que realmente é um polo, para que ele serve, como ele funciona, como vai ser mantido.

A CAPES vem fazendo um estudo mais fino sobre os polos, em relação à estrutura, para verificar quais polos estão atuando, quais tem uma estrutura física condizente com os critérios estabelecidos.

Também para o entrevistado 4 existe respeito a autonomia dos entes participantes do Sistema UAB. Segundo ele,

o Governo Federal têm suas competências sob a responsabilidade da CAPES, o estado também têm as suas, sobretudo por que existem as Universidades estaduais que oferecem os cursos e os Municípios, mantenedores de Polos, são responsáveis pela infraestrutura, manutenção, equipamentos e os Recursos Humanos.

Contudo, como relatado anteriormente, entendemos que o respeito à autonomia não significa a existência de efetiva colaboração. Esta exige, entre outros aspectos, participação, divisão e cumprimento de responsabilidades, disponibilização de recursos humanos, materiais e financeiros, destinados a um fim comum, no caso a oferta de educação superior a distância.

#### **4.4.2 Categoria de Análise: Estabelecimento de prioridades**

Esta categoria de análise buscou investigar como são tratadas as prioridades do Sistema UAB, visto que, como relatado na página 14, as prioridades estratégicas já foram definidas na forma dos objetivos apresentados no Decreto 5800/2006. Assim, numa perspectiva estratégica os entes federados partícipes estão limitados ao atendimento desses objetivos. Contudo, podem

definir as prioridades relacionadas ao processo de execução das atividades do Sistema UAB, como o cronograma de cursos, as políticas de indução e as regiões para implantação dos polos, entre outras.

O entrevistado 2 ao falar das prioridades confirma que elas

são previstas legalmente, nos termos do Decreto 5800/2006 que estabelece como prioridade a formação de professores da Educação Básica, a formação de gestores públicos e a formação de quadros para o país.

Estas prioridades tem impulsionado o funcionamento do Sistema UAB conforme comprovam os números apresentados no item 4.3, que revelam que a maior parte das matrículas, mais de 50% são para os cursos de licenciatura, sendo o de pedagogia o mais procurado.

Lembrou também o entrevistado 2, que o Decreto 6755/2009 que institui a política nacional de formação de profissionais do magistério da Educação Básica, conhecido como Decreto do PARFOR, define como a grande prioridade do Ministério da Educação, a formação de professores e que portanto,

tem sido essa a prioridade numero um, de fato, do Sistema Universidade Aberta do Brasil. A formação de professores, mas sem deixar de lado a formação de gestores públicos para o desenvolvimento do país. (E2)

O Sistema UAB oferece desde seu início o Programa Nacional de Formação da Administração Pública - PENAP. Oferece também os cursos de Engenharia Ambiental, Contabilidade, Licenciaturas para tecnólogos, cursos tecnólogos na área de desenvolvimento rural e sucro-alcoleira nas regiões que são convenientes. Relatou o entrevistado 2 que:

menos recursos e menos esforços são destinados a essas áreas e muito mais para a formação de professores, tanto na formação inicial quanto na formação continuada.

No âmbito estadual as prioridades são discutidas no Fórum Estadual Permanente de Apoio a Formação Docente, é o que relata o entrevistado 3.

Temos conseguido construir essa prática de discussão, até porque quando um município se dispõe a abrir um polo, é no fórum que a intenção tem que ser referendada.

O funcionamento dos polos é uma preocupação do Estado que acabou se tornando uma prioridade.

Estamos discutindo internamente desde o ano passado a necessidade de organizar um grupo de trabalho pensando nos polos. O que o Estado do Paraná quer com os polos? Quais seriam os critérios para abertura de novos? Não os critérios da CAPES, mas do Estado do Paraná. (E3)

O Estado tem 37 polos em condições adequadas de funcionamento e uma das interrogações que podem ser feitas é: que encaminhamento dar quando um novo município pede a implantação de polo e está localizado próximo de um polo existente? Neste caso “vai ter viabilidade, não vai?”.

A discussão sobre o estabelecimento de prioridades nos leva a refletir sobre o processo de tomada de decisão. Nesse sentido, considera Saasa (2006, p. 219) que:

É geralmente aceito que a política pública constitui um processo consciente de seleção de metas, a cargo dos atores presentes no sistema decisório e que nele está compreendida a identificação dos meios para a consecução das metas. Um aspecto importante desse processo é o de que as decisões tomadas devem, em princípio, estar dentro da capacidade de realização dos principais autores.

Entende o entrevistado 3 que é necessário

fazer um termo de compromisso com os Municípios e explicar que não se trata somente de abrir os polos, tem que mantê-los.

Os polos trazem vários benefícios para o município, movimentam o comércio além de trazerem prestígio político para os prefeitos.

É um privilegio para o município ter um polo, no entanto existe também o outro lado, o da responsabilidade.

A manutenção implica em contratação de funcionários, tecnologia e sistema de internet eficiente, além de reformas na infraestrutura física. Resumindo, implica no atendimento de:

todas as necessidades de funcionamento de um braço da universidade, uma pequena universidade no município.

O modelo de educação a distância que utiliza polos de apoio presencial tem se mostrado frágil e limitado na realidade brasileira. Os estudantes não encontram nos polos o apoio necessário para sua formação. Percebemos ao longo da pesquisa que nem todos os polos têm a estrutura física, recursos humanos e serviços adequados.

Mesmo assim, os polos têm sido a porta de entrada de muitos alunos às Universidades. Existe, portanto, um dilema que divide a opinião de profissionais da área, os estudiosos e políticos, pois ao mesmo tempo em que os polos facilitam o cumprimento dos objetivos da educação a distância de interiorização e democratização do acesso nas cidades menores e nas regiões mais carentes, são eles pouco estruturados e deficientes justamente por estarem localizados em regiões com dificuldades de acesso a internet, falta de professores titulados e falta de profissionais técnico-administrativo qualificados.

Existem, então, aqueles que olham a existência dos polos com desconfiança, como uma estrutura que diminui o prestígio da educação superior e existem aqueles que veem nos polos uma oportunidade para aquele que de outra forma não cursariam a educação superior.

#### **4.4.3 Categoria de Análise: Processos de tomadas de decisões**

A categoria de análise que investiga os processos de tomadas de decisão foi formulada tendo como referência as proposições de Souza e Faria (2004), apresentadas na página 14, que falam em decisões compartilhadas entre sistemas de ensino iguais e autônomos. Fundamentou-se também nas proposições de Abrucio (2010, p.41) ao afirmar que:

nas federações vigoram os princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes federativos. Desse modo, é possível ter mais de um agente governamental legítimo na definição e elaboração das políticas públicas, além de ser necessária a ação conjunta e/ou a negociação entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2010, p.41).

No caso do regime de colaboração do Sistema UAB, o entrevistado 4 cita que:

as tomadas de decisões partem da CAPES, porém são ouvidas as Instituições de Ensino Superior, pois as mesmas têm representantes que participam dos Fóruns e todos os Coordenadores de Polo tem acesso ao Ambiente de Trabalho dos Coordenadores – ATUAB.

Não parece haver conflito na tomada de decisões e a participação coletiva se faz por meio dos órgãos representativos, ou seja, os fóruns. Contudo, não podemos perder de vistas o que fala Mainardes (2006, p. 97) segundo ele [...] “os textos de políticas são o resultado de disputas e compromissos” dos grupos de interesses. As decisões tomadas muitas são arranjos políticos organizados estrategicamente para atender parcialmente os interesses dos envolvidos nas disputas.

Relata o entrevistado 4 que no Sistema UAB

há decisões que são tomadas na DED/CAPES; outras compartilhadas e tomadas nas IES; outras no Fórum de Coordenadores da UAB.

Porém, entendemos que os fundamentos do regime de colaboração ultrapassam a dimensão da tomada de decisões compartilhadas. Concordamos com Cury (2010, p. 160) quando afirma:

Esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. É dessa concepção articulada entre os sistemas que decorre também a exigência de um Plano Nacional de Educação (art.214 da Constituição Federal) que seja, ao mesmo tempo, racional nas metas e meios, e efetivo nos seus fins.



## Os canais de comunicação criados pelo Sistema UAB<sup>28</sup>

são facilitadores da colaboração e da tomada de decisões

A transferência da gestão para a CAPES e a organização da Diretoria de Educação a Distância - DED, responsável pela Universidade Aberta do Brasil, foi uma iniciativa do governo federal vista como um ponto positivo pelos entrevistados, para a tomada de decisões. Relatou o entrevistado número 5

Essa diretoria organiza, juntamente com o fórum de coordenadores da UAB, reuniões periódicas presenciais e a distância com os Coordenadores da UAB das Instituições, coordenadores de polos (Municípios).

Nestas reuniões há sempre interação entre todos e

além da colaboração se chega a uma verdadeira cooperação. Um exemplo disso é o que acontece entre as IES do Paraná que estão na UAB: UFPR, UTFPR, UEPG, UNICENTRO, UEM e UEL.

O entrevistado 5 falou que existe uma verdadeira colaboração entre as instituições do Estado do Paraná vinculadas ao Sistema UAB.

Essa colaboração é facilitada pela existência de um *lócus* privilegiado de discussões e tomada de decisões, conforme relatou o entrevistado 3.

O processo de tomada de decisões nas universidades do Paraná vem se construindo no Fórum Estadual Permanente de Apoio a Formação Docente.

---

<sup>28</sup> Os canais de comunicação criados pelo sistema UAB estão disponíveis no endereço <http://www.uab.capes.gov.br/>. Consistem em:

SisUAB: SisUAB: uma plataforma de suporte para a execução, acompanhamento e gestão. Está preparado para o cadastramento e consulta de informações sobre as instituições, polos, cursos, material didático, colaboradores e mantenedores. <http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/sisuab>

ATUAB: ATUAB: ambiente de trabalho restrito aos colaboradores. Configura-se numa personalização do ambiente virtual de aprendizagem (AVA) para o compartilhamento de informação, comunicação entre a Capes, IES e Polos, além da gestão e discussão de temas de interesse para o desenvolvimento do Sistema UAB. <http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/atuab>.

Composto inclusive pelos dirigentes máximos das universidades e representantes das três esferas de governos e do Ministério da Educação, conforme descrito na página 91.

É nesse âmbito que são tomadas as decisões no Paraná.

Contudo, parece haver descontentamento dos Municípios com a postura das Universidades no que se refere à tomada de decisões. Relatou o entrevistado 3 que:

as universidades às vezes dizem nos temos estes cursos; essa é uma questão. Outra questão é o município dizer eu tenho essa necessidade e então eu preciso de um curso que atenda essa minha necessidade. Isso não é só em relação a um polo específico, essa é uma fragilidade do Paraná como um todo.

A existência de limitações na oferta de cursos, não significa, no entanto, desinteresse das universidades. Elas disponibilizam cursos dentro dos limites de sua capacidade de oferta. Mas isso não é suficiente para explicar o fato das universidades não disponibilizarem os cursos que o Estado gostaria que fossem ofertados. Relatou o entrevistado 3:

a gente diz assim: eu preciso disso e a universidade diz, eu te dou isso. [...] algumas universidades têm uma proximidade com os Municípios e fazem auscultação para saber os cursos que precisam, porém outras não fazem isso.

Segundo ele, deveria haver mais abertura para que os Municípios pudessem dizer os cursos que precisam e as universidades manifestarem como podem atender e em quanto tempo.

Eu digo o que preciso, a universidade que tem os cursos diz como pode me atender e em qual prazo. (E3)

Existe ainda um ingrediente novo a ser acrescentado nessa discussão. As universidades, além dos seus limites de capacidade de oferta, têm ainda que

atender as demandas dos editais para CAPES. Então essa discussão sobre os cursos que precisam ser ofertados em determinadas regiões deve ser feita de modo mais abrangente, inclusive, dentro de um planejamento estratégico de desenvolvimento do país.

Deve ser feita no contexto de um plano estratégico capaz de definir as áreas prioritárias a serem atendidas pelas universidades. Plano este, capaz de balizar o processo de formulação de políticas educacionais para todos os níveis de educação.

O desejo das prefeituras e do Estado de formar profissionais em determinadas área que esbarra nos limites da capacidade de oferta das universidades vinculadas ao Sistema UAB, é apenas uma pequena amostra da carência de plano nacional de desenvolvimento que trace metas, defina os rumos do país e que tenha a educação como fundamento estratégico.

Esse ponto foi levantado pelo entrevistado 3 ao citar a necessidade de um planejamento capaz de projetar a longo prazo o atendimento das atuais e da futuras necessidades de formação no Estado do Paraná.

Precisamos desenvolver um planejamento estratégico para a formação no Estado. Por exemplo: hoje precisamos de 800 professores em Sociologia, então esse ano quantos podemos formar e assim ir construindo um planejamento. (E3)

Assim, se organizaria de modo preventivo e indutor a formação de profissionais para as áreas de interesse do Estado.

#### **4.4.4 Categoria de Análise: Profissionais envolvidos com o Sistema UAB**

Esta categoria foi pensada tendo como fundamento a existência de novas classes profissionais atuando no Sistema UAB, como os tutores e coordenadores de polos, por exemplo, além dos professores tradicionalmente presentes nas Universidades brasileiras, só que agora, no Sistema UAB, com atribuições diferentes. Serviu também de fundamento o texto do ex-ministro da educação, Paulo Renato Souza, denominado - *A Revolução Gerenciada: educação no Brasil*

1995 – 2002. Nele o autor relata como transcorreu a educação no Brasil durante os 8 anos em que esteve à frente do Ministério da Educação<sup>29</sup>.

Ao tratar da educação superior, elenca como uma das estratégias formuladas pelo seu governo:

Estimular e racionalizar o sistema de aperfeiçoamento do pessoal de nível superior no Brasil e no exterior, de acordo com as necessidades do desenvolvimento do país, assegurando o seu aproveitamento (SOUZA, 2005, p.174).

As raízes da educação superior a distância no Brasil e por extensão do Sistema UAB foram implantadas ainda em 1996 com a aprovação da Lei 9394/96. O surgimento dos tutores, conforme exposto no item 4, foi uma consequência do estímulo e da racionalização do sistema de aperfeiçoamento do pessoal de nível superior, que se efetivou, entre outras formas, pela criação do Sistema UAB.

Entretanto, conforme identificado na pesquisa de SARI (2010, p. 252) anteriormente apresentada, foi possível perceber na fala dos entrevistados que “além de posições doutrinárias ou estratégicas, verificam-se interferências partidárias pró e contra o que é dito como relativo ao regime de colaboração, em função do que sustenta ou contraria a prática política e administrativa dos governantes”.

Os professores são vinculados aos departamentos das universidades e ministram as disciplinas, produzem os materiais didáticos e são responsáveis pela condução dos cursos juntamente com o coordenador da UAB.

Para o entrevistado 1, tutores e professores

são duas figuras bem diferentes. Os professores das universidades assumem a responsabilidade de ministrar as disciplinas e esse trabalho para ser desenvolvido, precisa necessariamente do trabalho do tutor.

É o tutor que orienta os alunos nos polos e, portanto,

---

<sup>29</sup> Paulo Renato Souza foi Ministro da Educação durante os 8 anos de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 2002.

as duas figuras são partes do Sistema UAB e tanto os professores quanto os tutores recebem bolsas do FNDE. (E1)

A legislação que regulamenta o Sistema UAB definiu o perfil dos professores e tutores, que conforme o entrevistado 2 são selecionados pelas universidades a partir dos critérios estabelecidos pela CAPES ou FNDE.

Contudo, a literatura não é homogênea quando discute as alterações que vêm sendo provocadas nas funções docentes com o crescimento da educação a distância. Autores como Lapa e Pretto (2010, p. 91) relatam que:

Nessas condições o que se tem é uma enorme precarização do trabalho docente, que se desdobra, na prática, entre outras coisas, por meio da baixa remuneração, que acaba por excluir profissionais qualificados, e da falta de reconhecimento profissional.

A Resolução 26/2009 define as regras gerais para contratação e pagamento e a CAPES torna pública as referidas regras, ao mesmo tempo em que, eventualmente estabelece normas complementares. O Entrevistado 2 relatou que

os professores e tutores do sistema são acadêmicos selecionados pelas universidades, embora as bolsas sejam pagas pela CAPES.

O professor é uma indicação do próprio departamento ao qual pertence, feita com base no pedido da Coordenação da UAB da universidade. Relatou o entrevistado 1:

eu mando um pedido para do departamento dizendo, vamos ofertar determinada disciplina, esse departamento que é responsável pela disciplina envia o professor, que vem sabendo que esse trabalho vai ser feito fora da sua carga horária de trabalho” e para isso ele receberá bolsa

No caso dos tutores, a CAPES publica um edital estabelecendo qual é a função desse profissional, as atividades que tem que desenvolver e a carga horária que tem que cumprir. O entrevistado 1 entende que o tutor é a

figura chave no processo de aprendizagem que vai fazer a mediação entre o professor e aluno.

Se essa mediação não for garantida, a aprendizagem dos alunos pode ficar prejudicada. Cabe ressaltar que os tutores são profissionais com importância fundamental e tem ganhado prestígio na medida em que modalidade a distância vai ganhando credibilidade no Brasil.

Entretanto, indicou o entrevistado 1 que os tutores

não são pessoas que estão totalmente disponíveis para trabalhar no Sistema UAB. Um tutor normalmente tem um emprego publico, ou ele é professor da rede, ou ele trabalha na prefeitura, então quer dizer que o tempo que ele tem para se dedicar não é tão grande quanto à gente gostaria que fosse.

Os tutores devem ser formados na área do curso conforme definido na tabela de áreas da CAPES. Portanto, não são especialistas em determinadas disciplinas como é o caso dos professores. Também não existe na legislação que regulamenta o Sistema UAB orientação sobre o número de alunos a serem atendidos por um único tutor. Para o entrevistado 3

é o tutor que faz os encaminhamentos para garantir o que os conteúdos definidos nos projetos dos cursos cheguem aos alunos. Ele tem o papel de acompanhar, mediar, perceber onde existem fragilidades, orientar como os alunos podem se colocar para ter as necessidades atendidas.

A participação dos professores e tutores no desenvolvimento das atividades é de suma importância, tendo em vista que cabe aos professores definir os conteúdos a serem trabalhados, o material didático, o planejamento do curso, a metodologia e ainda a avaliação e, conforme relatou o entrevistado 4,

o tutor durante todo o processo de ensino e aprendizagem dedica-se a orientar, esclarecer dúvidas, apoiar, motivar os alunos.

É uma figura estratégica nos cursos a distância sendo o agente responsável por instigar os estudantes, despertando-lhe o interesse pelo curso, o desejo de aprender e de buscar novos horizontes. Entendemos o tutor que deve

ser visto como um dos sujeitos que participa ativamente da prática pedagógica. Suas atividades realizadas a distância e/ou presencialmente contribuem para o desenvolvimento dos processos de ensino-aprendizagem de modo que sua função é fundamental para a formação dos alunos dos cursos a distância.

#### **4.4.5 Categoria de Análise: Interesses políticos partidários e colaboração**

Esta categoria de análise teve como objetivo investigar a existência de interesses políticos partidários no interior do Sistema UAB que possam interferir na sua implementação e manutenção. Teve como fundamento as proposições de Souza (2005, p. 31) que se referem às dificuldades enfrentadas pelo sistema de gestão da educação no Brasil, quando relata que:

Tradicionalmente a política educacional do governo federal em relação à educação básica caracterizava-se até então pela multiplicidade de iniciativa e programas, pelo paralelismo das ações e pela ação não coordenada de vários órgãos que respondiam a diversas lideranças políticas. (SOUZA, 2005, p. 31)

No caso do Sistema UAB que envolve os Estados e Municípios, responder a diversas lideranças políticas significa defender interesses partidários diferentes e as mudanças políticas que ocorrem nas prefeituras e nos governos dos Estados podem interferir no seu funcionamento.

O entrevistado 1 relatou:

a gente sente mais isso, por exemplo, nos polos.

O coordenador normalmente é uma pessoa da confiança do prefeito e quando acaba o mandato sem sucessão, o coordenador fica vulnerável as vontades do novo gestor do município.

Também nas universidades acontece algo semelhante quando muda o reitor. Relatou também o entrevistado 1 que

o coordenador da UAB é uma pessoa da confiança do reitor, muda o reitor, muda o coordenador.

No caso dos governos estaduais e federais acontece o mesmo fenômeno.

Na verdade hoje, a gente fica refém das mudanças políticas em todas as esferas e elas afetam o funcionamento do sistema. (E1)

Os mandatos dos prefeitos não são sincronizados com os do governo federal ou com os períodos de permanência dos reitores nos cargos de gestão das universidades. Portanto, não é possível dizer que existe um grupo que começa e termina junto um período de gestão. Relatou o entrevistado 1 que a

cada dia está entrando um coordenador novo na universidade e saindo outro e assim sucessivamente. (E1)

Explicou ainda que

toda vez que tem uma mudança de reitor tem mudança de conformação da Universidade. (E1)

Isso impacta de uma forma ou de outra nos programas da universidade, inclusive no Sistema UAB, uma vez que implica num certo descompasso de ações implementadas e em andamento.

No caso dos Municípios,

um prefeito pode dar mais prioridade ao polo do que o outro, de fato quando tem mudanças no governo municipal, estadual e federal tem impacto no Sistema UAB. (E1)

Existem as determinações legais que definem o âmbito de atuação de cada ente partícipe. Mas existe também, uma margem de atuação que prefeitos, governadores ou reitores das universidades, podem interferir com livre arbítrio.

Avaliou ainda o entrevistado 1 que por estarmos num período de início de mandato de prefeitos



um número muito grande de polos acabou sendo afetado de uma única vez.

Lembramos nesse sentido que Souza (2005, p. 31) tratando das interferências políticas na gestão da educação no Brasil, comenta que até 1995, [...] “a interferência política e a sua primazia sobre as razões de ordem técnicas eram a regra geral”.

Depois de ouvir os gestores do Sistema UAB é possível concluir que a primazia política ainda prevalece sobre as razões de ordem técnicas e os interesses políticos partidários são definidores do perfil e da competência de muito profissionais que exercem cargos no Sistema UAB, sobretudo, os coordenadores de polos.

Relatou o entrevistado 3:

A gente tem visto que na prática as coisas são complexas.

Complementou dizendo:

por que um polo na verdade, o nome já diz, é um polo. Ali passam pessoas, constroem-se pensamentos, geram-se posicionamentos. Ali há uma ação política, não de governo, não de mandato, mas é uma ação política e as ações políticas às vezes são usadas e o coordenador do polo é indicado pelo prefeito. (E3)

Embora existam critérios de seleção o coordenador está vulnerável aos interesses políticos partidários. Durante o período de campanha eleitoral não é raro o coordenador do polo tomar partido de um dos candidatos e ao final da eleição, nestes casos, quando vence o seu adversário, certamente será substituído.

O entrevistado 5 avalia como mais rigor a influência política partidária no Sistema UAB. Para ele

há algo muito explícito que dificulta a colaboração e uma possível cooperação entre os entes federados no âmbito da UAB, que ocorre nos períodos eleitorais e de troca de gestão de prefeitos e secretários da Educação.

A título de balanço da análise dos dados apresentados acima, retomamos as interrogações postas pelo entrevistado 3 na intenção de demonstrar que os alunos, o ensino e a aprendizagem precisam estar no centro da política que fundamenta a existência do Sistema UAB, diz ele:

A nossa preocupação deve ser no sentido de observar se há qualidade no ensino, se há qualidade nos profissionais que atuam no Sistema UAB? Inclusive eu acho que os professores tem que ter qualificação e perfil.

Entendemos que não estamos tratando de um formato simples, como de uma escola tradicional ou de uma universidade organizada de acordo com um determinado modelo. O que nos leva a concordar com Morduchowiez e Arango (2010, p.106), os quais explicam:

Nos últimos anos, boa parte do debate político versou sobre o modo mais eficaz de distribuir as competências entre os diversos níveis do Estado. Os esforços realizados pelos diversos sistemas educacionais em matéria de descentralização mostram que o setor não pode se esquivar dessa discussão.

O Sistema UAB tem um modelo original, distinto e inovador que está sendo construído e que pode significar progresso no sinuoso percurso histórico de luta pela ampliação do acesso e democratização do ensino superior público no país, contudo, precisa superar suas fragilidades observadas na análise dos dados e indicadas nas considerações finais apresentadas em seguida.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para fazer as considerações finais desta tese é necessário voltar às questões iniciais. Nessa perspectiva, retomamos o problema inicialmente configurado em que questionava-se: o regime de colaboração da União com Estados e Municípios, instituído para implementar e manter o Sistema UAB, apresenta-se como um regime de efetiva colaboração entre os entes federados partícipes? Esta questão norteou a investigação que teve como objetivo avaliar esse regime de colaboração instituído pelo Decreto 5800/2006 sob a perspectiva dos profissionais que trabalham no contexto da prática, ou seja, da implementação. Com a intenção de respondê-lo levantamos como hipótese que tal regime ainda não encontrou o equilíbrio entre o respeito à autonomia constitucionalmente prevista para os entes federados e a submissão dos entes com menor poder político-econômico.

As oito categorias de análise presentes no texto sustentaram a pesquisa de campo e permitiram concluir que, no Sistema UAB, as regras vão sendo construídas conforme os processos vão sendo encaminhados.

A CAPES é o órgão definidor das políticas e as decisões aparentemente são tomadas de cima para baixo, porém as universidades e polos tem autonomia para se manifestarem contrariamente ao oferecimento de cursos que deixem de atender aos seus interesses. Portanto, quando a CAPES publica um Edital para oferta de novos cursos, as universidades podem não manifestar interesse na oferta. A mesma regra vale para os polos que também podem não aceitar determinados cursos que sejam inviáveis para suas regiões. Contudo, quando aceitam participar e ofertam os cursos devem seguir as orientações estabelecidas nos respectivos editais de oferta. Quando não aceitam devem esperar o próximo edital publicado pela CAPES e manter em funcionamento os cursos que estão sendo ofertados. Os polos representam as necessidades e vontades dos Municípios, que por vezes necessitam de um curso específico e não são atendidos pelas universidades. Esse é um assunto polêmico que se manifesta também no âmbito estadual e vem fomentando discussões sobre a elaboração de

um plano estratégico de formação que contemple, a logo prazo, as necessidades do Estado.

O Sistema UAB, embora esteja em construção, já é uma realidade formada por Estados, Municípios e governo Federal, fundamentada numa política de estado que atende a mais de 340 mil alunos em cursos de graduação e pós-graduação. A criação do Fórum Estadual Permanente de Apoio a Formação Docente significou uma oportunidade para aperfeiçoamento das políticas de formação de professores no Estado do Paraná, dando maior visibilidade ao Sistema UAB e servindo como *lócus* de discussão e formulação de políticas participativas envolvendo representantes do governo, das universidades e da sociedade.

Ficou evidente na fala dos entrevistados que os polos são avaliados por auditores da CAPES, membros do banco de consultores e que estas avaliações constituem-se em ferramentas capazes de forçar os mantenedores, Municípios ou Estados, a investirem na melhoria das condições estruturais. Isso revelou também que uma das fragilidades do regime de colaboração é a manutenção dos polos. Os Municípios nem sempre tem conseguido manter a estrutura física e tecnológica de acordo com os critérios definidos nos editais da CAPES, o que provoca atritos entre os coordenadores de polos, secretários de educação e prefeitos.

Com base nas avaliações dos auditores da CAPES, os coordenadores cobram melhorias que são realizadas muito lentamente ou nem são realizadas. A fragilidade na manutenção dos polos tem levado a CAPES a iniciar uma discussão com os demais entes federados sobre a viabilidade da existência de polos mantidos pelos Municípios. Essa discussão leva em conta a possibilidade das próprias universidades tornarem-se as mantenedoras dos polos.

Concluimos que as universidades paranaenses, por meio dos coordenadores da UAB, mantém uma efetiva colaboração, inclusive com trocas de materiais didáticos, informações e experiências. Quando uma universidade não dispõe de material didático adequado para uma disciplina procura tomar

emprestado da outra. O termo cooperação tem sido usado para demonstrar que a colaboração efetivamente acontece entre as universidades.

Não significa, no entanto, que a colaboração seja efetiva entre todos os entes partícipes. Por exemplo, a relação que se estabelece entre as universidades, pode ser diferente daquela que se estabelece entre Estados e Municípios ou entre estes e a CAPES. Isso nos levou a entender que o regime de colaboração do Sistema UAB precisa ser analisado sobre dois aspectos: acadêmico e financeiro.

Sob o aspecto acadêmico as universidades são autônomas na gestão de seus cursos como tradicionalmente fazem nos cursos presenciais. Existe forte colaboração entre elas e a CAPES toma cuidado para não criar mecanismos que interfiram na autonomia universitária. Porém a capacidade de atuação é limitada, pois a elas cabe aceitar ou não as regras dos editais, o que deixou evidente a necessidade de diferenciar respeito à autonomia para oferta de cursos da participação no planejamento e nas decisões. Aliás, a participação dos Estados e Municípios nas decisões também é limitada, não somente porque a CAPES ocupa o papel central de liderança na gestão, mas também porque a forma de atuação do Sistema UAB e os objetivos estratégicos estão definidos no Decreto 5800/2006.

Mesmo tendo os objetivos definidos em lei e sendo um deles reduzir as desigualdades de oferta entre as regiões do país, o Sistema UAB vem recebendo críticas por concentrar maior número de polos nos Estados das regiões com grande número de vagas ofertadas no ensino superior, como por exemplo, Minas Gerais (69 polos), Paraná (47 polos), Rio Grande do Sul (44 polos), e poucos polos em Estados como Amapá (4 polos), Rondônia (7 polos) e Acre (8).

Sob o aspecto financeiro, a disponibilidade de recursos do Governo Federal faz com que haja uma relação de dependência dos demais entes criando subordinação de Estados e Municípios à União. Dessa forma, sob esse aspecto fica subsumida no conceito de colaboração uma relação de subordinação, na qual a alternativa de Estados e Municípios é acatar as propostas publicadas nos Editais da CAPES em troca dos recursos do governo federal, parecendo assim,

mais uma hierarquia que subordina à União os demais entes, do que uma colaboração efetiva.

A atuação da União está mais próxima de uma coordenação federativa para que o Sistema UAB seja mantido do que uma colaboração entre os entes federados para que do conjunto dos esforços possa se consolidar uma política responsável, construída sob as bases democráticas entre entes federados autônomos para oferta de educação superior.

No que se refere à regulamentação do regime de colaboração, a pouca densidade teórica, tanto no aspecto político quanto jurídico, encontrada na literatura, nos levou a concordar com Araújo (2010, p. 763) ao destacar:

É temeroso definir e dar consequência a um processo para uma efetiva regulamentação do regime de colaboração da educação brasileira. Isso exigiria um novo esforço para repactuar a federação brasileira, incidindo tanto sobre os conflitos verticais, quanto sobre os horizontais, além de um debate mais acurado sobre o princípio da subsidiariedade presente nos dispositivos referentes às matérias educacionais que contradizem o caráter social da Carta Magna”.

Portanto, os fundamentos da discussão sobre as políticas colaborativas extrapolam os limites do Sistema UAB, que consolida apenas uma incipiente iniciativa de colaboração das três esferas da administração pública, sob a coordenação da União, para oferta de educação superior a distância.

A colaboração em matéria de educação compreende a relação que se estabelece entre Estados e Municípios e entre estes e o governo federal, para oferta de educação básica e superior. Contudo, a literatura e a política educacional tem centrado seu foco de interesse, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, na polêmica que se estabeleceu na relação entre Estados e Municípios para definir com clareza a distribuição de responsabilidades sobre o ensino fundamental.

Os interesses político-partidários presentes no Sistema UAB afetam mais diretamente os polos do que as outras instâncias do regime de colaboração. As trocas de prefeitos têm implicação direta na escolha dos coordenadores e por extensão, em toda a equipe de trabalho dos polos. O processo de seleção dos

coordenadores de polos vem sendo rediscutido para assegurar a autonomia de trabalho, visto que até então são indicados pelos prefeitos e mesmo que haja critérios para seleção, existe uma margem de subjetividade na qual os prefeitos tem espaço para interferências, fazendo valer vontades pessoais e interesses políticos.

Também os coordenadores da UAB, responsáveis pela gestão no interior das universidades, são afetados pelas vontades políticas nos momentos de trocas de reitores, de forma que mesmo podendo ser entendido como uma política de Estado, o regime de colaboração do Sistema UAB, complexo pela sua natureza, demonstra vulnerabilidade e necessidade de aperfeiçoamento nesses aspectos.

O número de cursos ofertado, que em maio de 2013 chegou a 304 cursos de licenciaturas e 304 bacharelados, revela que um mesmo curso é ofertado por diferentes instituições. Isso pode ser entendido como fragilidade do Sistema, tendo em vista que por se tratar de educação a distância, uma instituição pode assumir maior área de abrangência geográfica, atendendo a um número maior de polos, de forma que poderia se ter uma oferta mais concentrada de cursos para atender o mesmo número de alunos, facilitando assim o gerenciamento e promovendo a redução de custos.

Os cursos ofertados em muitos casos não atendem as necessidades locais e as universidades são limitadas na sua capacidade de oferta, provocando descontentamento de Estados e Municípios com carência de formação em determinadas áreas que não são atendidas.

O Sistema UAB não faz exigências específicas quanto ao perfil e a formação dos professores que recebem como pagamento bolsa do FNDE. Os professores são efetivos dos departamentos das próprias universidades e trabalham na UAB como uma maneira de agregar mais valor ao próprio salário. Isso se revelou motivo de preocupação para os entrevistados, visto que, as bolsas são utilizadas como critério pelos professores para decidirem se aceitam ou não trabalhar nos cursos do Sistema UAB. Esse critério, pode então sobrepor ao da competência, ao do perfil e experiência para ministrar disciplinas na modalidade a distância. De modo geral, grande parte desses professores que se envolvem

nesses cursos vão aprendendo sobre os processos de ensino e aprendizagem na educação a distância a partir dos enfrentamentos que se apresentam na realização de sua atividade.

Com formação na grande área dos cursos que trabalham e dependentes das orientações dos professores, os tutores não estão totalmente à disposição dos alunos. Eles exercem outras atividades e dedicam parte de seu tempo para o trabalho na tutoria. Contudo, o grande questionamento é sobre as regras de contratação, dado que assim como os professores, são remunerados com bolsa pesquisa do FNDE. São profissionais considerados importantes na orientação dos alunos, com disponibilidade parcial de tempo para o trabalho e com formação na grande área de conhecimento do curso em que trabalham, o que implica em falta de domínio dos conteúdos específicos das disciplinas.

Ao término desse trabalho, cumpre-nos ressaltar que, mesmo apresentando fragilidades, o Sistema UAB é um modelo inovador e a sua inteligência reside no fato de aperfeiçoar o uso dos recursos humanos, tecnológicos e estruturais dos poderes públicos. Os polos funcionam em estruturas estaduais ou municipais, podendo inclusive, compartilhar espaços com escolas públicas de Ensino Fundamental e Médio. Os professores são das universidades e, portanto corrigidas as fragilidades indicadas anteriormente, pode-se contar com profissionais qualificados e experientes.

Nessa mesma direção, ao mesmo tempo em que os dados do Sistema UAB consolidam uma posição de fragilidade, indicam possibilidades futuras de melhoria e aperfeiçoamento. Os entes federados demonstraram disposição para buscar a melhoria contínua e levar em frente a estratégia colaborativa. Consideram inclusive que esse é um modelo desejado por outros países e reconhecem a necessidade de trabalhar na melhoria das fragilidades, sobretudo, na institucionalização da tutoria, na manutenção dos polos e no planejamento e proposição de ações mais equilibradas.

Contudo, retomando a nossa hipótese, podemos concluir que para que se possa considerar a existência de efetiva autonomia seria necessário que as decisões de caráter pedagógico e também as decisões administrativas fossem



tomadas com a participação efetiva de todos os entes federados integrantes do Sistema UAB.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa na educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (Orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, UNESCO, 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação. *Revista educação e sociedade*. Campinas – SP, v.31, n.112, p.749-768, jul – set 2010.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

BALL, S. J. **Educational Reform**: a critical and post structural approach. Buckingham: Open University Press.1994.

BALL, S. J. Some reflections on policy theory: a brief response to Hatcher and Troyna. **Journal of Education policy**, v.9, n.2, p. 171 – 182. 1994b.

BALL, S. J.; BOWE, R. Subject departments and the ‘implementation’ of National Curriculum policy: an overview of the issues. **Journal of Education policy**, v. 24, n.2, p. 97 – 115, 1992.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdos**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância**. 4 ed. São Paulo: Autores Associados, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 01 de 15/11/1889**. Proclamou provisoriamente a república e estabeleceu como forma de governo a república federativa.

BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1934**. Ato Adicional de 1934.

BRASIL. **Decreto Nº 5.773, de 9 de maio de 2006**. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino.

BRASIL, **Decreto nº 5800**, de 08 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

BRASIL, **Decreto nº 6.303, 12 de dezembro de 2007**. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005 e 5.773, de 9 de maio de 2006.

BRASIL. **Censo de 2009**. Disponível em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)

BRASIL. **Decreto Nº 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

BRASIL, **Portaria nº 40, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação. Republicada no Diário Oficial da União em 29 de dezembro de 2010.

BRASIL. **Edital nº 1, de 16 de dezembro de 2005**. Chamada pública para seleção de polos municipais de apoio presencial e de cursos superiores de instituições federais de ensino superior na modalidade de educação a distância para o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

BRASIL. **Edital nº 2, de 16 de dezembro de 2005**. 2ª Chamada pública para seleção de polos municipais de apoio presencial e de cursos superiores de instituições de ensino superior na modalidade de educação a distância para o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, Nº 9.394, 20 de dezembro 1961**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm).

BRASIL. **Lei nº 10.861 de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 59, de 1 de novembro de 2009**. Acrescenta o 3º parágrafo ao art. 76 do Ato das disposições transitórias.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

BRASIL. **Plano de Desenvolvimento da Educação, 2001 – 2011**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/index.htm>.

BRASIL. **Lei 11.502, de 11 de julho de 2007**. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

BRASIL. **Resolução CD/FNDE nº 26 de 05 de julho de 2009**. Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa à participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema UAB. Disponível em [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br). Acesso em: 22 de outubro de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria 318, de 2 de abril de 2009**. Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em <http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/>. Acesso em: 15 de janeiro de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria 1369, de 7 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre Credenciamento de Instituições Públicas de Educação Superior e polos de apoio presencial do Sistema UAB. Disponível em <http://uab.capes.gov.br>. Acesso em: 01 de novembro de 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 1, de 10 de janeiro de 2007**. Estabelece o primeiro ciclo avaliativo dos SENAES

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n 10, de 02 de julho de 2009**. Fixa critérios para dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providencias.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1891.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1946.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

BRASIL. **Portaria nº 75**, de 14 de abril de 2010. Cria o Grupo Assessor para o Sistema UAB. Brasília: MEC, 2010a.

BRASIL. **Portaria nº 77**, de 14 de abril de 2010. Dispõe sobre o Banco de Acompanhamento e Avaliação do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Brasília: MEC, 2010b.

BRASIL. **Portaria nº 78**, de 14 de abril de 2010. Dispõe sobre os Fóruns Nacional e Regionais de Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Brasília: MEC, 2010c.

BRASIL. **Portaria nº 79**, de 14 de abril de 2010. Dispõe sobre os Fóruns Nacional e Regionais de Coordenadores do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Brasília: MEC, 2010d.

BRASIL. **Decreto nº 6.755**, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior -

CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Brasília: MEC, 2009a.

BRASIL. **Portaria nº 883**, de 10 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o funcionamento dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente, criados pelo Decreto 6.755, 29 de janeiro de 2009. Brasília: MEC, 2009b.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11 ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998. V. 1 e 2.

COLLINS, Randall. **Quatro tradições sociológicas**. Petrópolis, RJ. Vozes. 2009.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira da. **Federalismo e Relações Intergovernamentais**: implicações para a reforma da educação no Brasil. Revista Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010.

CRESSEY, D. R. **Other People's Money**: A study in the Social Psychology of Embezzlement. Glencoe (Illinois) : Free Press, 1953.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 3, n. 80, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br>

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e educação escolar. In: OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (Orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, UNESCO, 2010.

DALAROSA, Adair Ângelo. Ciência, pesquisa e metodologia na universidade. In: Lombardi, José Claudinei. **Pesquisa em Educação**: história, filosofia e temas transversais. Campinas: autores associados. 1999. p. 95 a 104

DERLIEN, H-U. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. **Revista de Serviço Público**, n. 52, v. 1, 2001, p.105-123.

DESLAURIERS, Jean-Pierre. A indução analítica. In: POUPART, Jean. et all. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 337 – 353.

DOURADO, L.F. Política e Gestão da Educação superior a distância: novos marcos regulatórios. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n.104 – Especial, p. 891-917, out. 2008.

DURHAN, Eunice Ribeiro. Discurso de recebimento do título de professora emérita da USP. Novos Estudos - CEBRAP. São Paulo. Nº 63, julho de 2002, p. 31 -50

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 20, n.59, out. 2005.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Ideias, conhecimento e políticas públicas**: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 18, n.51, fevereiro. 2003.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta; FIGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **As políticas dos sistemas de avaliação da Educação Básica**. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (orgs) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro : FIOCRUZ, 2007, p. 327-367.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n 21, p.211-259, jun. 2000.

GENTILI Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: Lombardi, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís. (Orgs). **Capitalismo, Trabalho e Educação. 3ª Ed. Campinas, autores Associados**, 2005.

HOLANDA, Antonio Nilson Craveiro. **Avaliação de políticas públicas : conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira**. Trabalho apresentado no VIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

KATO, Fabíola Grello; SANTOS, Silvia Alves dos; Martins, Tânia Barbosa. Dá educação a distância à Universidade Aberta do Brasil: expansão anômala e repercussões no trabalho docente. In: SOUSA, Dileno Dusten Lucas de *et al.* (Orgs). **Educação a distância**: diferentes abordagens críticas. São Paulo : Xamã, 2010.

LAPA, Andrea; PRETTO, Nelson de Luca. Educação a distância e precarização do trabalho docente. **Em Aberto**, Brasília, V. 23, nº 84, p. 79-97, Nov. 2010.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias. **O Conceito Normativo do Regime de Colaboração enquanto construção e ampliação dos espaços públicos de direitos**: mediações no percurso da atuação do prof. Dr. Neroaldo Pontes de Azevedo. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba – UFPB, 2007. 139f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba.

LUCE, M. B. e SARI, M. T.O Regime de Colaboração na Educação no Rio Grande do Sul. In: Oliveira, R. P. e Santana, W. **Educação e Federalismo no Brasil combater as desigualdades, garantir a diversidades**. Brasília, UNESCO, 2010, p.243 – 269.

MACHADO, M. A M. A Gestão da educação básica na perspectiva do Regime de Colaboração: algumas notas. **Em Aberto**, Brasília, DF. v.19, n.75, p.123 – 132, jul. 2002.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do Ciclo de políticas e suas contribuições para a análise da trajetória de políticas educacionais. **Atos de pesquisa em Educação**. Ponta Grossa. Maio/agosto 2006. V.1, n 2, p. 94-105.

MAINARDES, Jefferson. A abordagem do Ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas / SP. Jan/Abr. 2006. V. 27, n. 94.

MANNING, P. K. Analytic Induction. In: MANNING, P. K; SMITH R.B. (Orgs). **A handbook of Social Science Methods**. Vol. II. Cambridge: Ballinger, 1982. p. 273 -302.

MARTINS, Ângela Maria. Estudos em políticas educacionais: uma discussão metodológica. In: MARTINS, A. M.; WERLE, F. O.C. (Orgs) **Políticas educacionais**: elementos para a reflexão. Porto Alegre : Redes editora, 2010.

MODUCHOWIEZ Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, R. P. e SANTANA, W. (Orgs). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília, UNESCO, 2010.

MOORE, Michael; KEARSLEY, Greg. **Educação a Distância**: uma visão integrada. São Paulo : Cengage Learning, 2008.

NISKIER, Arnaldo. **Educação a Distância**: a tecnologia da esperança. 2 ed, São Paulo, Loyola, 2000.

PARADA, Eugenio L. Política Y políticas públicas. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. (Orgs). **Políticas públicas**. V I. Brasília: ENAP, 2006. p. 67 – 95.

PETERS, Otto. **Didática do Ensino a Distância**: Experiências e estágios da discussão numa visão internacional. Rio Grande do Sul: Unisinos, 2001.

POPKEWITZ, Thamos S. **Reforma Educacional**: uma política sociológica. Poder e conhecimento em Educação. Porto Alegre : Artes Médicas.1997

RAIC, Daniele Farias Freire. **Sistemas de Ensino e Regime de Colaboração: o dito e o por se dizer – Um estudo de caso no município de Jequié – BA**. Salvador: Universidade Federal da Bahia – UFBA, 2009. 148f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Paraíba.

SAASA, Olivier. A Formação da Política Pública nos países em Desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletânea, V.2. Brasília, ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique. Introdução a Teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. (Orgs). **Políticas públicas**. V I. Brasília: ENAP, 2006. P. 21 – 42.

SARI, Marisa Timm. **O Regime de Colaboração Intergovernamental na Educação: a experiência do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2009. 179f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

SAVIANI, Dermeval. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, São Paulo, 2010.

SGUISSARDI, Valdemar. O modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 29, n.105, p.991-1022, set/dez. 2008.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do Estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós LDB 9394/96. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio e Janeiro, v.12, n 45, p 925 - 944, out. /dez, 2004.

SOUZA, Donaldo Bello de; RAMOS, Marise Nogueira e DELUIZ, Niese. Cobertura Municipal da Educação profissional via regime de colaboração: uma prática possível. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**. Rio de Janeiro, v.14, n. 54, p 29-52, jan. /mar., 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.16, jul.dez., 2006. Disponível em: [www.scielo.com](http://www.scielo.com). Acesso em 16/07/2008.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução Gerenciada: educação no Brasil, 1995 – 2002**. São Paulo: Printice Hall, 2005.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevância pública y fomación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. (Orgs) **Políticas públicas**. V I. Brasília: ENAP, 2006. P. 199 – 218.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1969.



THOENIG, Jean-Claude. Avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. Revista do serviço público, ano 51, numero 2, Abril/junho, 2000.

VILLANUEVA, Luís F. Aguilar. Estudio Introdutorio. In: SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. (Orgs) **Políticas públicas**. V I. Brasília: ENAP, 2006. P. 43 – 65.

Apêndice 1 – Termo de consentimento livre e esclarecido

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ – PUCPR  
ESCOLA DE HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

Eu, Marcio Mugnol, RG nº6475541-2, Doutorando do Programa de Pós Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR, sob a orientação da Professora Maria Lourdes Gisi, solicito sua participação no desenvolvimento da pesquisa que tem por objetivo **avaliar o regime de colaboração da União com os entes federados, instituído em 2006 para implementar e manter o Sistema UAB, em um Estado da Federação**, esclareço que:

- A participação nesta pesquisa é de livre escolha com a garantia de sigilo de identificação dos sujeitos que se dispuserem a participar e, ainda, retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma;
- Os resultados serão tratados de tal maneira, que não sejam identificados os sujeitos participantes;
- A pesquisa não envolverá nenhum tipo de custos para os participantes;
- A participação não gera nenhum risco aos sujeitos;
- Os participantes deverão dispor de aproximadamente 30 minutos para serem entrevistados.

Marcio Mugnol

**Consentimento do (a) Participante**

Estou ciente de todas as informações citadas acima, referentes a minha participação na pesquisa.

Nome completo

Assinatura

Local e data

## Apêndice 2 – Roteiro para entrevista com interlocutores da pesquisa

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ – PUCPR  
ESCOLA DE EDUCAÇÃO E HUMANIDADES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

PROJETO DE PESQUISA: Avaliação do Regime de Colaboração instituído em 2006 para manter o Sistema Universidade Aberta Brasil – UAB

PESQUISADOR: Marcio Mugnol

ORIENTADORAS: Professoras Maria Lourdes Gisi e Lúcia da Graça Cruz Domingues Amante

NOME DO (A) ENTREVISTADO (A):

CARGO OU FUNÇÃO:

O objetivo geral da pesquisa é avaliar o Regime de Colaboração (RC) da União com os entes federados, instituído pelo Decreto 5800/2006, para implementar e manter o Sistema UAB.

Suas respostas às questões contribuirão de forma relevante para que o objetivo seja atingido. Contudo, sua participação é de livre escolha e os resultados serão tratados de tal maneira, que não sejam identificados os sujeitos participantes.

1. Com base na sua experiência mencione e comente os fatores que facilitam a colaboração entre a União, os Estados e os Municípios no âmbito do Sistema UAB?
2. Contrapondo a questão anterior e também com base na sua experiência, mencione e comente os fatores que dificultam a colaboração?
3. Como são definidas as prioridades e tomadas às decisões no Sistema UAB?
4. Existe de fato divisão de responsabilidades e colaboração entre os entes federados ou os mecanismos utilizados para a gestão acabam por provocar a submissão de uns em relação a outros? Explique.

5. Como você vê a participação de professores e tutores no desenvolvimento de suas atividades no Sistema UAB?
6. Considerações do entrevistado.