



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL
CURSO DE MESTRADO**

GLENIO DO COUTO PINTO JUNIOR

**ANÁLISE DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**

**PELOTAS
2013**

GLENIO DO COUTO PINTO JUNIOR

**ANÁLISE DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social

Orientação: Profa. Dra. Vera Maria Ribeiro Nogueira

**PELOTAS
2013**

CIP - Catalogação na Publicação

do Couto Pinto Junior, Glenio
Análise da metodologia de avaliação do Programa Sistema
Universidade Aberta do Brasil / Glenio do Couto
Pinto Junior. - 2013.
91 f.

Orientadora: Vera Maria Ribeiro Nogueira.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Católica de
Pelotas, Centro de Ciências Jurídicas, Econômicas e Sociais,
Programa de Pós-Graduação em Política Social,
Pelotas, BR-RS, 2013.

1. Políticas Públicas. 2. Educação. 3. Ensino a Distância.
4. Metodologia de Avaliação. I. Ribeiro
Nogueira, Vera Maria, orient. II. Título.

GLENIO DO COUTO PINTO JUNIOR

**ANÁLISE DA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DO
PROGRAMA SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL**

Dissertação submetida à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Católica de Pelotas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social, e aprovada sua versão final em _____ atendendo às normas da legislação vigente da Universidade Católica de Pelotas, Curso de Mestrado em Política Social.

Pelotas, de de

Prof. , Dr.

Coordenador do Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Vera Maria Ribeiro Nogueira (UCPEL)
Orientadora

Prof^a. Dr^a. Myriam Siqueira da Cunha (UCPEL)
Membro Examinador I

Prof. Dr. Edgar Ávila Gandra (UFPEL)
Membro Examinador II

Prof. Dr. Guilherme Camargo Massaú (UFPEL)
Membro Examinador III

Dedicatória

A minha esposa Ana Paula, amor presente e estímulo constante, sem os quais jamais venceria este desafio.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente e acima de tudo agradeço a Deus, que é força quando não nos restam mais forças, luz e discernimento quando as ideias não mais conseguem vencer o cansaço, e sem o qual nada disto seria possível.

Agradeço também a minha esposa Ana Paula e as nossas filhas, Larissa e Catarina Maria, que com amor e paciência foram apoio nesta jornada, suportando dividir marido e pai com as horas e horas de leituras e digitações intermináveis, sendo ainda motivo de estímulo e força para alcançar este objetivo.

Quero agradecer a toda a equipe do Mestrado em Política Social da UCPEL, professores, servidores e colegas, que nesse Programa de Mestrado são como uma grande família, proporcionando um ambiente acolhedor e estimulante.

Meu muito obrigado, ainda, aos professores da UFPel, Rosária Ilgenfritz e Edgar Gandra, pelo sincero e desinteressado apoio e auxílio na elaboração deste trabalho.

Finalmente meu especial agradecimento aos meus orientadores, primeiramente o Prof. Guilherme Massaú, que agora é um colega de trabalho na UFPel e a Profa. Vera Nogueira, que me acolheu já no meio do caminho e que, desde o início do Mestrado, sempre demonstrou interesse e disponibilidade em orientar e colaborar com este trabalho. Mais que orientadores, saio deste Mestrado com verdadeiros amigos. A vocês meu muito obrigado!

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo realizar uma análise da metodologia de avaliação atualmente utilizada para o Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil, política pública do Governo Brasileiro para expansão do ensino na modalidade a distância que, dada sua complexidade, apresenta dificuldades na sua implantação e execução. Isto torna necessário o aprofundamento da reflexão sobre sua gestão e avaliação, especialmente em face das crescentes demandas e cobranças que a sociedade vem impondo ao sistema educacional. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, se buscou recuperar as referências teóricas e o contexto político no qual se construiu o Sistema UAB e, partindo destes referenciais, compreender e identificar as características e limitações do atual sistema de avaliação desta política pública, de modo a contribuir para a construção de um modelo de avaliação que seja capaz de dar conta da complexidade e singularidade deste programa.

PALAVRAS-CHAVES: Políticas Públicas, Educação, Ensino a Distância, Metodologia de Avaliação.

ABSTRACT

This work aims to conduct an analysis of valuation methodology currently used for the Program System Open University of Brazil, the Brazilian Government policy for expansion of education in distance mode, given its complexity, presents difficulties in its implementation and execution. This necessitates the further reflection on their management and evaluation, especially in the face of increasing demands and demands that society has imposed the educational system. Through literature research and documentation on the subject, if sought to recover the theoretical references and political context in which the system is built and UAB, leaving these benchmarks, identify and understand the characteristics and limitations of the current evaluation system of this public policy, the to contribute to the construction of an evaluation model that is capable of dealing with the complexity and uniqueness of this program.

WORDS-KEYS: Public Policy, Education, Distance Learning, Evaluation Methodology.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANDIFES: Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior.

AVA: Ambiente Virtual de Aprendizagem.

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

CC: Conceito de Curso.

CI: Conceito de Instituição.

CNE: Conselho Nacional de Educação.

CONAE: Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior.

CPA: Comissão Própria de Avaliação.

CPC: Conceito Preliminar de Curso.

DED: Diretoria de Educação a Distância da CAPES.

DVD: Digital Video Disc.

EaD: Ensino a Distância.

EJA: Educação de Jovens e Adultos.

ENADE: Exame Nacional de Desempenho de Estudantes.

ENINED: Encontro Nacional de Informática e Educação.

HETKOWSKI-LIMA (2004, pg. 9) – p.38

IES: Instituição de Ensino Superior.

IFES: Instituição Federal de Ensino Superior.

IGC: Índice Geral de Cursos.

INEP: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

MEC: Ministério da Educação e Cultura.

Nied: Núcleo de Informática Aplicada à Educação da Unicamp.

PDI: Plano de Desenvolvimento Institucional

PNE: Plano Nacional de Educação.

Proinfo: Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

REGESD: Rede Gaúcha de Ensino Superior a Distância.

SECADI: Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

SEED: Secretaria de Educação a Distância.

SERES: Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior.

SINAES: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.

TCC: Trabalhos de Conclusão de Curso

TIC: Tecnologias de Informação e Comunicação.

UAB: Universidade Aberta do Brasil.

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina.

UnB: Universidade de Brasília.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 EDUCAÇÃO, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	15
2.1 A EDUCAÇÃO E SUAS DIVERSAS ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES.....	16
2.1.1 A educação e seu papel na construção da pessoa humana.....	17
2.1.2 A educação na construção da cidadania.....	19
2.1.3 A educação e a formação para o trabalho.....	20
2.1.4 A educação em crise.....	21
2.2 A POLÍTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	24
2.2.1. Políticas públicas e educação em um contexto neoliberal.....	26
2.2.2 O neoliberalismo e a educação a distância no Brasil.....	30
2.2.3 O ensino a distância na política nacional de educação.....	33
3 O PROGRAMA SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL.....	42
3.1 O SISTEMA UAB E OS MODELOS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA.....	43
3.2 A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA UAB.....	48
4 A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	56
4.1 CONSTRUINDO UM MODELO DE AVALIAÇÃO.....	58
4.1.1 Critérios de avaliação.....	59
4.1.2 Indicadores de resultado.....	60
4.1.3 Padrões.....	62
5 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SISTEMA UAB – MODELO ATUAL.....	63
5.1 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	64
5.1.1 A avaliação dos estudantes.....	66
5.1.2 A avaliação das IES.....	66
5.1.2.1 Autoavaliação.....	67
5.1.2.2 Avaliação externa.....	68
5.1.3 A avaliação dos cursos.....	70
5.2 A AVALIAÇÃO DOS POLOS DE APOIO PRESENCIAL.....	71
6 DOS LIMITES E RESTRIÇÕES DO ATUAL MODELO DE AVALIAÇÃO EM RELAÇÃO AO PROGRAMA SISTEMA UAB	74

7 CONSTRUINDO UM PROCESSO AVALIATIVO PARA A UAB – PROPOSTAS METODOLÓGICAS.....	78
7.1 ASPECTOS RELATIVOS A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS, INDICADORES E PADRÕES PARA O SISTEMA UAB.....	81
7.2 CRITÉRIOS OU DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO PARA A UAB.....	82
7.3 DEFINIÇÃO DE INDICADORES DE RESULTADO.....	85
7.4 PADRÕES.....	86
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
REFERÊNCIAS.....	89

1 INTRODUÇÃO

Vivemos em um tempo caracterizado por profundas e constantes transformações. Um mundo globalizado, que estimula o desenvolvimento de uma forma muito peculiar de organização social, que se caracteriza pela distribuição e descentralização espacial. As empresas e o sistema financeiro passaram a ser internacionais, o comércio e os serviços ganharam uma escala planetária, mudanças estas que tem afetado até mesmo a forma de produção e transmissão do conhecimento (PRETTO, 2006, p.19-20).

A criação e difusão da rede mundial de computadores vieram a estabelecer um ambiente ainda mais favorável ao estabelecimento deste tipo de organização descentralizada. No entanto, esse processo de progressiva informatização da sociedade não é algo que venha se dando de forma automática; ele vem sendo construído através do desenvolvimento de uma nova forma de ser, pensar e viver da sociedade, da escola e do próprio sistema educacional, que passam a operar com novas e diversificadas concepções de tempo e em múltiplos espaços (PRETTO, 2006, p.22).

A educação na modalidade a distância tem se mostrado uma alternativa cada vez mais utilizada para atender as necessidades desta nova sociedade. Esse relevante avanço do seu uso no ambiente educacional vem se refletindo nas ações públicas para a educação, portanto, torna-se necessário um aprofundamento da reflexão sobre este avanço frente as demandas sociais que esta nova sociedade vem impondo ao sistema educacional, aos diversos papéis conferidos a educação neste contexto e ao seu reflexo nas ações governamentais e nas políticas públicas para a educação; em especial pela opção crescente de políticas públicas que envolvam a adoção da educação na modalidade a distância, especialmente no caso do Brasil, com o Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Como iniciativa governamental, o Programa UAB é ainda recente, pois, somente a partir de 2011¹ é que foram realizadas as primeiras avaliações de Polos de Apoio Presencial por parte do Ministério da Educação. Dessa forma, é relevante a discussão e a pesquisa que auxiliem no acompanhamento e na avaliação dessa política, a fim de fornecer subsídios para o aperfeiçoamento e a consolidação futura deste programa.

A implementação do ensino na modalidade a distância, num contexto de uma sociedade onde cada vez mais predominam as organizações de rede, como é a realidade enfrentada atualmente pelo Programa Sistema UAB, apresenta inúmeras dificuldades, especialmente se comparado ao modelo tradicional, e hoje sobrecarregado, do sistema educacional presencial.

Trata-se de um novo paradigma, uma nova forma de ser e pensar a educação, e isto exige a formação de profissionais capazes de trabalhar fora das referências básicas de tempo e espaço do ensino presencial, afinal, não se trata apenas de substituir o professor por uma tela em sala de aula. Implantar um programa de ensino a distância é algo muito mais complexo.

Durante três anos² trabalhando junto aos cursos do Programa Sistema UAB da Universidade Federal de Pelotas, uma das dificuldades práticas que pude testemunhar foi justamente a questão da sua singularidade.

Discussões sobre a oferta ou não de cursos e turmas, questões envolvendo desde o fornecimento de atestados e históricos, até o tocante a implementação de regimes domiciliares e situações de infrequência, entre outros, que são itens corriqueiros no modelo de ensino presencial, tornam-se extremamente complexos quando se trata de um modelo de ensino a distância. Isso vem resultando em

¹ A Portaria nº 7, publicada na quinta-feira, 10/02/2011, no Diário Oficial da União, designa as primeiras equipes de avaliadores para realização de visitas de acompanhamento aos polos do Sistema Universidade Aberta (UAB) e inspeção de seus respectivos mantenedores. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=155:polos-do-sistema-uab-receberao-visitas-de-acompanhamento&catid=1:noticia&Itemid=7>. Acesso em: 04/03/2012.

² Entre 2009 e 2011, atuei no Centro de Educação a Distância da Universidade Federal de Pelotas, trabalhando na gestão e implantação do Sistema UAB daquela Universidade.

imensas dificuldades para o gestor público na implementação e, principalmente, na adequada avaliação desta política pública voltadas ao Ensino a Distância (EaD).

Por ser ainda uma política recente, pouco se tem em termos de produção científica relacionada a este tema, sendo necessário enfrentar e compreender de forma mais adequada como vem sendo avaliado o Programa Sistema UAB, identificar suas especificidades, compreender melhor este projeto, suas características, limitações, causas e implicações.

Neste trabalho, através do que Cavalcanti (2007) denomina de Estudos de Avaliação, apresentaremos:

- a) uma sistematização dos procedimentos de avaliação que atualmente incidem sobre o Programa Sistema UAB;
- b) uma análise crítica destes processos, instrumentos, parâmetros e critérios de avaliação oficial vigentes, identificando suas principais características e limitações; e
- c) a proposta de alguns parâmetros e critérios de avaliação, visando contribuir para o desenvolvimento de um procedimento que seja metodologicamente mais consistente para a avaliação deste programa.

Para alcançar estes objetivos propostos, foi necessário enfrentar, previamente, algumas questões fundamentais, tais com:

- a) identificar as ferramentas atualmente em uso pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), atual gestora do programa para a realização de avaliações no Programa Sistema UAB;
- b) identificar suas limitações em relação a sua capacidade de caracterizar e mensurar o Programa;
- c) definir uma base teórica para a definição de critérios e parâmetros que sejam indicativos da operação da UAB em relação aos objetivos aos quais se propõe o programa; e
- d) propor, a partir da análise dos instrumentos já existentes e da base teórica, alterações em sua metodologia e criação de novos critérios e parâmetros capazes de mensurar de forma mais adequada o Sistema UAB.

Como metodologia de trabalho foi realizada inicialmente uma pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, com a finalidade de explicitar o contexto teórico, político e econômico de Educação, Estado e Políticas Públicas a partir do qual emerge, se expande e se avalia o Programa Sistema UAB. A partir desta primeira aproximação foram selecionados os documentos oficiais que tratam da avaliação. Para análise dos documentos foi usada a análise de conteúdo, selecionando-se as categorias que enfatizavam a avaliação, suas finalidades, metodologias propostas e atores envolvidos. As categorias foram retiradas desta sistematização e foram então definidas as categorias e conceitos sobre os quais são realizadas, ao final, as análises dos instrumentos de avaliação atualmente em uso e são propostas algumas modificações.

A adoção de modelos descentralizados para a implementação e execução de programas públicos, como é o caso da UAB, estão a exigir o desenvolvimento e a definição de indicadores e medidas mais adequadamente estabelecidos, instrumentos e metodologias de avaliação que sejam capazes de oferecer aos gestores públicos bases sólidas para a tomada de decisão em matéria de políticas públicas, bem como oferecer à sociedade em geral uma maior transparência sobre o desempenho de tais políticas (COSTA;CASTANHAR, 2003, p.971-972).

Um modelo de avaliação de uma política pública precisa ser capaz de identificar os elementos que efetivamente estão presentes no desenrolar das suas atividades, dessa forma, este trabalho pretende auxiliar aos gestores, usuários e associados do Programa Sistema UAB (alunos, Estados e Prefeituras) a construir ferramentas e instrumentos de avaliação que lhes permitam mensurar de forma mais efetiva e consistente suas realidades e, a partir delas, obterem subsídios para uma melhor gestão e para alcançarem melhores resultados para este programa.

2 EDUCAÇÃO, CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Para que se possa trilhar este caminho, onde se pretende ligar educação, cidadania e políticas públicas, rumo a construção de um modelo adequado de avaliação para o Programa Sistema UAB, é necessário, primeiramente, buscar apoio nas referências teóricas que permitem compreender melhor o papel crucial e complexo representado pela educação nesta sociedade globalizada do mundo em que vivemos atualmente. Uma educação que deve ser construída, como se refere Paulo Freire, “para o desenvolvimento e para a democracia” (FREIRE, 1967, p.89), ou conforme outra citação deste autor:

[...] Uma educação que possibilitasse ao homem a discussão corajosa de sua problemática. De sua inserção nesta problemática. Que o advertisse dos perigos de seu tempo, para que, consciente deles, ganhasse a força e a coragem de lutar, ao invés de ser levado e arrastado à perdição de seu próprio 'eu', submetido às prescrições alheias. Educação que o colocasse em diálogo constante com o outro. Que o predispuesse a constantes revisões. À análise crítica de seus 'achados'. A uma certa rebeldia, no sentido mais humano da expressão. Que o identificasse com métodos e processos científicos [...] (FREIRE, 1967, p.90).

Educação, portanto, não é um tema que possa se compreendido de forma isolada, mas que se encontra estreitamente relacionado com a sociedade e a cultura de cada época, às quais produzem ideais, objetivos, metas e cidadãos típicos, os quais cabe a educação realizar.

É necessário, portanto, relacionar a educação com as concepções sociais e culturais de cada momento histórico, bem como com as expectativas e atribuições que a sociedade lhe impõe a cada um destes momentos.

2.1 A EDUCAÇÃO E SUAS DIVERSAS ATRIBUIÇÕES E FUNÇÕES

Ao longo da história, a sociedade foi impondo à escola uma série de atribuições, que a foram transformando em algo muito maior do que apenas um local de transmissão de conhecimentos, como diz Kenski:

[...] Em um mundo em constante mudança, a educação escolar tem de ser mais do que uma mera assimilação certificada de saberes, muito mais do que preparar o consumidor ou treinar pessoas para a utilização das tecnologias de informação e comunicação [...] (KENSKI, 2012).

Estes novos papéis e atribuições, no entanto, não querem dizer que a escola tenha ou esteja perdendo sua posição original de instituição social e educacional. Muito pelo contrário, ela segue ampliando progressivamente sua missão, de modo a "responder a uma pluralidade de mandatos sociais (de instrução, de socialização, de profissionalização, de participação cívica, de formação ética, de desenvolvimento estético,...)" (KENSKI, 2012), os quais vão sendo conferidos e agregados, sucessivamente, pela sociedade à instituição escolar. Aliás, este é um processo bastante tortuoso, onde, devido a complexidade e velocidade crescente das mudanças históricas, é difícil até mesmo se fazer previsões, afinal:

[...] O mundo da educação é um mundo em que existe pouca concordância sobre quais são os verdadeiros objetivos, e ainda menos sobre quais os métodos apropriados para atingir tais objetivos. [...] (CHRISTENSEN, 2009, p.28).

Este contexto, aliado ao aumento que daí resulta no número de tarefas das quais a escola tem de dar conta, vem criando enormes dificuldades para o desenvolvimento de sua atividade original de transmissão do conhecimento, bem como sobre a elaboração de políticas públicas para a educação, que ficam sujeitas a objetivos cada vez mais amplos e complexos.

Esta sobrecarga do sistema educacional vem gerando uma imagem crescente de ineficiência, ainda que os sistemas educacionais apresentem, de fato, aperfeiçoamentos constantes em seus indicadores.

Segundo Christensen (2009), ainda que as escolas públicas venham apresentando significativos progressos em sua métrica tradicional, a mesma não está adaptada a responder adequadamente às novas métricas de desempenho impostas pela sociedade, ou seja, a cada nova atribuição a escola é obrigada a se reinventar e se adaptar a um novo referencial de qualidade e desempenho, para o qual não foi inicialmente planejada.

Isso tem dificultado sobremaneira a gestão educacional, pois, embora a escola apresente resultados crescentes e bastante aceitáveis em todas as atividades, de modo geral, acaba ficando abaixo da expectativa social sobre cada um de seus aspectos, dando uma ideia global de insuficiência e precariedade (CHRISTENSEN, 2009).

Esta crise de rendimento gerada pela complexidade e inovação, quer nas atribuições, quer na métrica de desempenho, vem gerando grandes dificuldades quando o tema é a avaliação das instituições de ensino e das políticas para a educação, dificuldade esta que, para ser melhor trabalhada e compreendida, depende do conhecimento e análise das grandes atribuições e papéis históricos da educação na sociedade.

2.1.1 A EDUCAÇÃO E SEU PAPEL NA CONSTRUÇÃO DA PESSOA HUMANA

[...] O humano é um ser a um só tempo plenamente biológico e plenamente cultural, que traz em si a unidualidade original. É super e hipervivente: desenvolveu de modo surpreendente as potencialidades da vida. Exprime de maneira hipertrofiada as qualidades egocêntricas e altruístas do indivíduo, alcança paroxismos de vida em êxtases e na embriaguês, ferve de ardores orgiásticos e orgásmicos, e é nesta hipervitalidade que o *Homo Sapiens* é também o *Homo Demens*. O homem é, portanto, um ser plenamente biológico, mas, se não dispusesse plenamente da cultura, seria um primata do mais baixo nível [...] (MORIN, 2000, p. 52).

Para Edgar Morin o humano, ou seja, a concepção de homem, apresenta um duplo princípio indissociável; o biofísico ou biológico e o psico-sócio-cultural, que efetivamente o distingue de ser apenas um primata (MORIN, 2000, p.51). John Rawls, nesta mesma direção, enfatiza a existência de uma vinculação direta entre

cultura e a ideia fundamental de pessoa (humana) quando diz que, desde a antiguidade, o conceito de pessoa tem sido entendido como “o conceito de alguém que pode tomar parte ou desempenhar um papel na vida social e, por conseguinte, exercer e respeitar seus direitos e deveres” (RAWLS, 2000, p.61).

Para poder tomar parte ou desempenhar um papel na vida social, o indivíduo não o pode fazer simplesmente de forma nata, ou seja, com base em sua condição biológica (ou biofísica, como denomina Morin); antes precisa se apropriar de um sem número de saberes que adquire através da sua família e, posteriormente, também pela comunidade onde vive, pela escola, igreja, mercado de trabalho, faculdade, sindicatos, organizações profissionais, entre outras tantas organizações sociais, através das quais vai desenvolvendo e se apropriando da capacidade de exercer e respeitar direitos e deveres (tornando-se um ser psico-sócio-cultural), ou seja, “O homem somente se realiza plenamente como ser humano pela cultura e na cultura” (MORIN, 2000, p.52).

Proporcionar ao ser biológico a possibilidade de se apropriar da condição de pessoa humana (psico-sócio-cultural) é um dos primeiros e principais papéis socialmente atribuídos à educação, ou seja, capacitar o indivíduo a um “saber-se pessoa”, dotando-lhe da faculdade de perceber-se, de um saber-ser pessoa humana, incluído no mundo e, por conseguinte, capaz de exercer e respeitar seus vários direitos e deveres (RAWLS, 2000, p.61).

Deste modo, a educação possui como uma das suas principais e primeiras atribuições a de contribuir na transformação do ser biológico, natural, em um ser cultural, que agrega ao humano a condição de pessoa, pois somente aquele que se percebe pessoa é que se torna então capaz de se tornar um cidadão.

2.1.2 A EDUCAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA

[...] A escola precisa assumir o papel de formar cidadãos para a complexidade do mundo e dos desafios que ele propõe [...] (KENSKI, 2012).

A ideia básica de cidadania de Rawls é a de que somente pessoas livres e iguais, em virtude de suas faculdades morais (a capacidade de ter senso de justiça e a capacidade de ter uma concepção do bem) e das faculdades da razão (de julgamento, pensamento e inferência, ligados a essas faculdades) estão em condições de reivindicar para si direitos e de realizarem deveres e, assim, exercerem o que denominou de uma posição de cidadania (RAWLS, 2000, p.61). Sob esta perspectiva, podemos dizer que o papel da educação não fica reduzido a uma função meramente humanizadora.

Segundo João Cardoso Palma Filho, “A educação de crianças e adolescentes quase sempre é vista como necessária à formação da cidadania” (PALMA FILHO, 1998, p.101). Não é outra a razão que levou os ideólogos da Revolução Francesa a considerarem, já naquela época, que a construção da cidadania tinha de passar, obrigatoriamente, pela educação (PALMA FILHO, 1998, p.105). Na América do século XIX, pensadores como Thomas Jefferson e Noah Webster defendiam a universalização do ensino como um modo de permitir que todos os cidadãos pudessem participar da democracia (CHRISTENSEN, 2009, p.63), pois entendiam que cabia à escola infundir sólidos princípios morais e lições cívicas entre os alunos, ajudando a formar cidadãos funcionais e independentes.

No Brasil, nestes últimos cem anos, não houve reforma educacional que não destacasse o papel da educação na formação do cidadão. Mesmo nos períodos históricos de maior fechamento político, a legislação brasileira sobre educação jamais deixou de mencionar, entre as principais finalidades do processo educacional, a formação do cidadão (PALMA FILHO, 1998, p.112).

Nesse sentido, é justo dizer que as políticas públicas para a educação estão sempre a serviço de um determinado tipo de cidadania, a educação não é

neutra em relação ao tipo de cidadania que busca realizar (PALMA FILHO, 1998, p.102). isto podendo significar tanto a formação de um cidadão conformista e obediente, como levar a um desenvolvimento intelectual gerador de maior compreensão do meio natural e do mundo socialmente criado a seu redor, levando a formação de um cidadão mais livre e questionador, como o almejado por Kenski (2012).

Atualmente, ante a emergente necessidade de se enfrentar novos e mais complexos padrões de produtividade e competitividade, que são impostos pelo avanço tecnológico, muitos países têm promovido reformas em seus sistemas educacionais com a finalidade de preparar uma nova cidadania, que seja capaz de enfrentar os desafios desta revolução, que vem ocorrendo no processo produtivo e que tem seus desdobramentos políticos, sociais e éticos (MELLO, 1991).

2.1.3 A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO PARA O TRABALHO

A crescente necessidade de mão de obra qualificada, ocasionada pelo avanço cada vez mais rápido e constante da tecnologia, promovido especialmente a partir da Revolução Industrial, que tornou obsoleto o modelo de formação resultante da antiga relação entre mestre e aprendiz nas corporações de ofício, consolidou, ao final do século XIX e início do século XX, um novo papel à educação: o de preparar todo mundo para ter uma vocação, ou seja, tornar todo cidadão um trabalhador capacitado às exigências do mercado.

Esta é uma característica das sociedades modernas e industriais, as quais, segundo Joaquim Azevedo, atribuíram ao sistema escolar a missão de proporcionar as qualificações gerais e específicas necessárias à ocupação dos empregos disponíveis no mercado de trabalho (AZEVEDO,2012).

A formação dos trabalhadores da atualidade, no entanto, não pode mais se limitar ao adestramento para o desenvolvimento de algumas poucas e determinadas tarefas, pois suas funções, hoje, precisam ir muito além do imediato e do específico.

Nesta virada de século, é exigido dos trabalhadores a capacidade de raciocinar, de identificar problemas e de buscar caminhos para solucioná-los e, para atender a esse perfil, as empresas requerem trabalhadores cada vez mais qualificados (FERNANDES, 2013, p.6).

No Brasil, a vinculação com o ideário de um cidadão trabalhador se encontra manifesta em diversos dispositivos legais, como o inciso VI, do artigo 208 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação³, que garante a oferta do ensino noturno regular, permitindo o acesso do trabalhador à educação, e o inciso IV, do artigo 214 da mesma Lei, onde estabelece que os Planos Nacionais de Educação deverão visar, entre outros objetivos, a formação para o trabalho.

2.1.4 A EDUCAÇÃO EM CRISE

Com tantos e tão complexos objetivos, que impõem à educação o dever de preparar as pessoas para a vida, para a cidadania e para o trabalho, é natural que o sistema educacional enfrente dificuldades.

Uma das grandes dificuldades para que se possa entender esta crise é apresentada no questionamento de Nélon Pretto: “o que isso vem a ser? A que trabalho, cidadania e vida estamos a nos referir?” (PRETTO, 2006, p.5). A resposta para tal pergunta ainda é uma incógnita e passa pelo entendimento do contexto em que vivemos atualmente, um mundo global, que é permanentemente modificado.

É diante deste contexto, dinâmico e de rápida transformação tecnológica, que passa a ocorrer o que Pretto chama de “uma experiência nova para humanidade” (PRETTO, 2006), e que consiste na obsolescência das chamadas competências profissionais, ocasionada por esse avanço tecnológico, o que acaba interferindo diretamente na vida e no trabalho de todos e, em especial, no mundo da educação.

³ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10/02/2013.

No campo educacional, as inovações que se vem procurando implantar, em resposta a esta crise ou a estas novas formas de conhecimento e subjetividade, acabam enfrentando toda a dificuldade decorrente da presença paradigmática dominante (FORSTER; FAGUNDES, [s.d.], p.2).

Mesmo diante de novos e complexos desafios e realidades, e de um enorme aparato tecnológico a sua disposição, as instituições de ensino ainda continuam a atuar segundo a lógica tradicional e, com isso, apresentando enormes dificuldades diante dos desafios da tecnologia e da complexidade, o que está a exigir uma verdadeira inovação no campo educacional que, no entanto, ainda se encontra em construção, como diz Christensen (2009):

[...] O mundo da educação é um mundo em que existe pouca concordância sobre quais são os verdadeiros objetivos, e ainda menos sobre quais os métodos apropriados para atingir tais objetivos. [...] (CHRISTENSEN, 2009, p.28)

A esta crise de identidade, pela qual vem passando os sistemas educacionais de parte considerável do mundo (especialmente em países emergentes, como o Brasil) pode-se acrescentar a influência crescente da expansão do ideário neoliberal sobre os sistemas educacionais, que passaram a sofrer forte influência de termos e expressões do mundo empresarial e a serem concebidos nos moldes de uma empresa, sujeitos a avaliações de desempenho de cunho eminentemente comercial.

Expressões como “qualidade total”, “eficácia” e “eficiência” passaram a ser transferidos para o campo educacional, entretanto, essa transferência vem ocorrendo sem a devida construção social e a correta adequação destes termos ao processo de ensino-aprendizagem. Com isso, por conta desta inadequação entre termos empresariais e realidade educacional, podemos perceber que “na perspectiva neoliberal os sistemas educacionais enfrentam, hoje, uma profunda crise de eficiência, eficácia e produtividade” (SOUZA, 2008, p.6).

No projeto neoliberal, a educação passa a ser concebida como um processo, através do qual uma determinada instituição irá qualificar o cidadão, para capacitá-lo a ação na esfera econômica (SOUZA, 2008, p.7). Como processo, a escola passa a ser medida em termos de resultados quantitativos e analisada com base nos processos produtivos de bens e serviços de mercado.

A grande inovação neste modelo é justamente a omissão das contradições produzidas no processo de acumulação capitalista (a questão social), construindo-se uma realidade que aparenta se passar como se esse processo fosse algo simplesmente determinado pela tecnologia e não mais uma construção social (HETKOWSKI; LIMA, 2001, p.3), ou seja, a educação passa a ser concebida como um processo com parâmetros quantitativos de validade, avaliada dentro das margens definidas de desempenho, desvinculada da sua realidade social e histórica.

Esse modelo é resultante também de uma forte relação existente entre os movimentos de globalização e as grandes mudanças estruturais dos sistemas de comunicação, em especial a internet, causados pela notável expansão dos meios de comunicação e dos grandes sistemas de processamento, armazenamento e transmissão de informações que vieram na esteira da revolução microeletrônica. Isto vem levando órgãos internacionais e mesmo os governos nacionais, a reservar à educação um papel de mola propulsora do desenvolvimento, mas na condição de base para o uso eficiente de novas tecnologias e para a adoção de novas formas de organização espacial e temporal do trabalho (HETKOWSKI; LIMA, 2001, p.4).

[...]O setor das comunicações e, em especial o das telecomunicações, se configura como elemento central para a rearticulação do padrão de desenvolvimento capitalista, acompanhado de mudanças de ordem tecnológicas e econômicas que obrigam cada ator individualmente, empresas e principalmente, ao Estado a alterar estratégias e procurar novas alianças[...] (HETKOWSKI; LIMA, p.5).

Nesse contexto, o conceito de educação a distância se articula muito bem com os novos conceitos de empregabilidade e competência, que restringem o caráter socializante e criador do conhecimento que a educação historicamente apresenta. Em outras palavras, podemos dizer que, neste novo contexto, a educação não precisa necessariamente alfabetizar, mas ensinar a consumir. A

educação de massa passa a ter o interesse de divulgar informações, daí a ênfase nas tecnologias de comunicação, que levem as classes mais pobres a consumir e não necessariamente com autonomia, na medida em que visa divulgar os valores da nova sociedade capitalista, dependente de um consumo crescente.

Estas novas estratégias, quando consideramos as políticas públicas para a educação, dizem respeito a considerar a educação de massa como um processo, um mecanismo de transmissão de conteúdos mínimos de natureza científico-tecnológica e de normas de conduta que capacitem a grande força de trabalho a operar com produtividade e adaptar-se aos novos requisitos de sociabilidade da nova organização do trabalho e da produção (HETKOWSKI; LIMA, 2001, p.9).

É através da análise das políticas públicas que é possível compreender como vão se desenvolvendo estes direcionamentos sobre as ações governamentais, especialmente na área da educação, onde nos referimos a um quadro de crise e forte cobrança e numa crescente presença do ensino na modalidade a distância como forma de ampliação da oferta de ensino.

2.2 A POLÍTICA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Nas últimas décadas, o interesse pelo campo do conhecimento das políticas públicas tem apresentado um forte crescimento, especialmente a partir da adoção mais generalizada de políticas restritivas de gastos nos mais diversos países. Assim, a execução das políticas públicas passou a ter mais visibilidade e, conseqüentemente, passou a sofrer também um maior controle (SOUZA, 2012, p.20).

O aprofundamento da crise do *Welfare State*⁴, especialmente a partir dos anos 1970, implicou num forte questionamento das funções do Estado, especialmente no que diz respeito a sua eficácia. O ajuste fiscal daí advindo representou fortes restrições aos gastos públicos e, com isso, a compreensão de que o sucesso ou fracasso das políticas públicas está fortemente vinculado ao desempenho da sua administração (BELLEN; TREVISAN, 2008, p.530).

Enquanto área do conhecimento, o termo política “está associado a vários fenômenos, ações e intenções” (CAVALCANTI, 2007, p.13).

A literatura costuma distinguir três dimensões ou acepções da expressão “política”, e que podem ser ilustradas pelo emprego dos conceitos em inglês “Polity” - para designar as instituições políticas, ou seja, a forma como a sociedade se organiza como nação e como organiza suas instituições; “Politics” - para designar os processos políticos, as relações de poder (formais e informais) e a forma de solução de seus conflitos; e “Policy” - para designar o conjunto das decisões e ações do estado, ou seja, os conteúdos das políticas ou programas públicos (SOUZA, 2006).

A língua portuguesa, no entanto, possui uma mesma expressão para todas estas dimensões da palavra “Política”. Com isso, é comum a confusão terminológica na sua utilização, embora não se deva ignorar que estas diferentes dimensões são interlaçadas e se influenciam mutuamente.

No presente trabalho temos como objetivo abordar a política enquanto “Policy”, ou seja, enquanto ramo da ciência política que busca compreender determinadas ações, ou melhor, o conjunto de ações do governo à luz das grandes questões públicas e, através dela, buscar compreender como e porque se deram alguns direcionamentos das políticas públicas.

⁴ [...] A definição de *welfare state* pode ser compreendida como um conjunto de serviços e benefícios sociais de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa "harmonia" entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, que possam enfrentar os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista desenvolvida e excludente [...] (GOMES, 2006, p.201-202)

Da mesma forma que acontece com o termo “política”, o conceito de política pública também está distante de um consenso terminológico. No entanto, para fins do objetivo proposto neste trabalho, uma síntese, na forma proposta por Paula Cavalcanti⁵, pode ser adotada com bastante segurança, definindo-se o termo política pública como sendo “um curso de ação ou inação, escolhido por autoridades públicas para focalizar um problema, que é expressada no corpo das leis, regulamentos, decisões e ações de governo” (CAVALCANTI, 2007, p.26), ou seja, uma ação (*policy*) que adota um curso temporal e se constrói de forma sistemática através de um conjunto de normas (leis, regulamentos, decretos, portarias), visando a solução de um problema social.

Este conceito se aplica ao Programa Sistema UAB, uma vez que este vem se constituindo, ao longo do tempo, como ação sistematizada pelo poder público, construída mediante conjunto de normas e decisões de governo.

2.2.1. POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO EM UM CONTEXTO NEOLIBERAL

As políticas públicas sempre repercutem na sociedade como um todo, e vice-versa, daí porque a análise de qualquer política pública precisa também explicitar as inter-relações existentes entre Estado, política, economia e sociedade.

A partir dos anos 1990, com a consolidação, especialmente entre os países com economia em desenvolvimento, da visão do denominado Consenso de Washington⁶, se definiu como condição para a obtenção de cooperação financeira externa dois pontos básicos, que passaram a refletir na maioria das políticas públicas a serem desenvolvidas a partir desta época: a redução do tamanho do Estado e a abertura da economia.

⁵ Em sua tese de Doutorado, Paula Cavalcanti desenvolve uma revisão conceitual de política pública, finalizando com uma síntese abrangente mas suficientemente consistente e coerente com os objetivos deste trabalho.

⁶ Como ficaram conhecidas as diretrizes oriundas de um conjunto de reuniões ocorridas em Washington, no final da década de 80, entre funcionários do governo norte-americano e de organismos financeiros internacionais (FMI, Banco Mundial e BIRD). Fonte: Folha de São Paulo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u11503.shtml>>. Acessado em: 10/02/2013.

Se, de um lado, as políticas públicas são manifestações internas e específicas de cada Estado, de outro, é inegável reconhecer que essa hegemonia neoliberal tem influenciando, de forma homogênea, os rumos das mesmas em boa parte dos países no mundo.

Celina Souza, em sua obra *Políticas Públicas: uma revisão de literatura* (SOUZA, 2006, p.20), nos aponta três grandes fatores ou influências que vem atuando sobre a definição e implementação das políticas públicas em todo o mundo.

A primeira destas influências, sem dúvida, é a predominância das políticas restritivas de gastos na maioria das agendas nacionais. O segundo fator de forte influência é a mudança gradual na visão do próprio papel do Estado, que vem mudando de um Estado de pleno emprego de recursos para um Estado focado em orçamentos equilibrados e tendo o ajustamento fiscal como orientador das suas políticas públicas.

O terceiro e último fator diz mais respeito às jovens democracias dos países em desenvolvimento, mas que também, guardadas as devidas proporções, afeta atualmente alguns países centrais, que apresentam certa incapacidade de formar coalizões políticas sólidas o suficiente para aprovarem políticas públicas de longo prazo, capazes de impulsionar um consistente desenvolvimento econômico e de promover uma efetiva inclusão social (SOUZA, 2006, p.20).

Com isso, difundiu-se de forma cada vez mais intensa uma visão que passou a ser conhecida como visão neoliberal de Estado, especialmente através da influência e do estímulo dos organismos internacionais de financiamento e fomento do desenvolvimento, o que afetou principalmente aquelas nações mais dependentes destes organismos para alcançarem soluções para aspectos da questão social interna que não mais conseguem resolver por si mesmos. Este processo restou por impor uma agenda global voltada a estimular ações de progressiva redução nos gastos públicos (DALE, 2004).

Conceitos de mercado, tais como eficiência, sinergia e racionalidade, passaram a fazer parte do dicionário político de considerável parcela dos países do globo; focalização na proteção social dos mais necessitados, descentralização de responsabilidades, terceirização e privatização de atividades passaram a compor a cartilha para o desenvolvimento a ser seguida por todas as nações periféricas em busca do desenvolvimento.

As políticas sociais, neste contexto neoliberal, sofreram fortes reflexos em seus conteúdos, e suas ações passaram a ser guiadas pelas ideias de utilidade e competitividade, tendo no mercado o grande instrumento de regulação social.

O processo de globalização do capital veio a reforçar ainda mais as políticas de liberalização e desregulamentação da economia, e isto veio a despertar um maior interesse e intensificação no uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), bem como o desenvolvimento da prática de negócios envolvendo operações transnacionais e multi-plantas, além da intensa internacionalização do setor financeiro, que transformaram as telecomunicações, e toda tecnologia envolvida, num dos recursos da mais alta prioridade para as empresas e governos, e por que não dizer, para o capitalismo global, especialmente no que se refere a redução de custos, eficácia e competitividade (HETKOWSKI; LIMA, 2001).

A globalização tem sido comumente retratada como um inevitável desenrolar no sentido da implantação de uma hegemonia cultural ou um conjunto de forças capazes de tornar obsoletos os atuais Estados-Nação, ou mesmo resultar em uma política mundial universal, tendo como reflexo e característica o crescimento irresistível da tecnologia da informação e comunicação.

Esse crescimento das TIC, como vimos, é o que vem permitindo, num plano mundial, que o capitalismo siga intensificando o seu processo de acumulação, através da mudança de sua base técnica e organizacional, o que vem acelerando os processos econômicos de acumulação e exclusão e abrindo um espaço cada vez maior para a difusão das concepções neoliberais (HETKOWSKI; LIMA, 2001, p.1). Estas, por sua vez, não só influenciam os destinos de um grande número de países,

mas passam a influenciar as políticas sociais destes, especialmente países pobres ou em desenvolvimento.

Nesse contexto, portanto, podemos vislumbrar a forte influência exercida pelo pensamento do Consenso de Washington e pelo modelo neoliberal de Estado nos dias atuais, e a forma como passaram a inspirar os conteúdos das políticas públicas nacionais.

Vislumbra-se, assim, o reflexo desta influência nas Políticas de Educação, em sua grande maioria sendo voltada a qualificação de mão de obra para o mercado, uma vez que a educação passa a apresentar um claro papel estratégico nos interesses empresariais e industriais das nações, daí as políticas públicas proporem uma educação institucionalizada especialmente voltada a preparação para o trabalho.

É lógico que em um sistema capitalista e neoliberal uma educação deficitária também impossibilita que os indivíduos possam se incluir no mercado de trabalho, dessa maneira, é inegável que, mesmo numa realidade destas, o acesso à educação também acabe focando em parte a questão social e um conjunto de proteção social mínima para garantia de uma vida digna ao cidadão.

As políticas públicas para a educação passam a abrigar este enfoque misto de suporte ao desenvolvimento do capital e meio necessário de inserção social.

O relevante avanço que o ensino a distância vem alcançando nas ações públicas para a educação somente pode ser compreendido a partir desta análise do contexto global e de uma cultura universalmente dominante, e não apenas a partir de seus contextos locais e particulares (DALE, 2004, p.440-447).

Roger Dale (2004), em sua obra *Globalização e Educação*: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? (DALE, 2004, p.440-447), aborda a questão da universalidade da educação e sua relação com a globalização.

Para Dale, o rápido crescimento dos sistemas educativos nacionais e sua surpreendente homogeneidade, mesmo dentro de um universo extremamente diversificado de culturas nacionais, nos fazem compreender que eles derivam não apenas de um contexto nacional interno, mas também de uma agenda cultural globalizada.

2.2.2 O NEOLIBERALISMO E A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO BRASIL

Construída sobre uma base historicamente personalista, a sociedade política brasileira acabou construindo um Estado onde não se consegue distinguir claramente uma separação entre os interesses públicos e privados. Essa característica, de um Estado patrimonialista, voltado a solução de interesses particulares em detrimento da coisa pública é que leva a ideia de que “o liberalismo, no Brasil, não se efetivou de acordo com os ideais de Rousseau” (NOGUEIRA, 2009, p.2).

Este perfil patrimonialista e personalista acabou marcando fortemente o Estado brasileiro e deixando reflexos nas diretrizes de suas políticas públicas, em especial nas que orientam a educação, conforme Nogueira:

[...] Ainda com a substituição da força de trabalho escrava pela força de trabalho dos imigrantes, houve a permanência da estrutura social de dominadores e dominados e a educação não se efetivou como um mecanismo de igualdade social [...](NOGUEIRA, 2009, p.3).

A crise de 1930 acabou motivando uma série de alterações estruturais no Estado brasileiro, pois, com a derrocada do modelo agroexportador teve início o modelo nacional desenvolvimentista baseado no modelo de substituição de importações. Estas mudanças tiveram impacto direto na educação, uma vez que o Estado passou a atuar no sentido de garantir a formação de profissionais qualificados para atender as necessidades de uma indústria nascente (NOGUEIRA, 2009, p.4).

Nesse período é criado o Ministério da Educação e Saúde, ao qual é delegada a responsabilidade de elaborar um novo plano nacional para a educação, cujo principal objetivo é o de desenvolver as forças produtivas, de modo a sustentar o desenvolvimento do novo modelo econômico baseado na indústria que, em face do custo elevado para o treinamento de pessoal, acabou transferindo essa responsabilidade para a escola, ou seja, para o Estado (NOGUEIRA, 2009, p.4).

A partir deste cenário de economia industrial, não tardou para a educação a distância surgir, a partir da necessidade de formação e qualificação profissional de pessoas que não tinham acesso ou condições de frequentar um estabelecimento de ensino presencial.

Inicialmente baseado no ensino por correspondência, com o passar dos anos a educação a distância foi evoluindo juntamente com as tecnologias desenvolvidas em cada momento histórico, as quais influenciam não só o ambiente educativo, mas a sociedade como um todo (NOGUEIRA, 2009, p.5).

Nesta relação de vinculação com o modelo econômico, também as ações de educação a distância restaram por colaborar de certa forma com o processo de industrialização da economia brasileira, especialmente no que diz respeito a qualificação da mão de obra, uma vez que as iniciativas de EaD vieram progressivamente acompanhando as mudanças estruturais do Estado brasileiro (NOGUEIRA, 2009, p.7-8).

Mais recentemente, uma nova crise do capital, agora na década de 1980, levou a desaceleração econômica do país e a insatisfação da sociedade civil quanto à rigidez do sistema militar, resultando em um processo de redemocratização da nação.

A redemocratização acabou possibilitando uma série de outras transformações no cenário político brasileiro. Assim, o movimento de forças sociais civis passou a se organizar melhor e pressionar o poder público, a fim de recuperar

os espaços que havia perdido durante o período da ditadura militar (NOGUEIRA, 2009, p.8).

Como reflexo deste contexto de crise política e econômica, e diante das pressões populares sofridas, o governo da época deu início a um conjunto de ações de viés populista, buscando especialmente ganhar sustentação popular diante da crise de legitimidade causada pela morte, antes da posse, do primeiro presidente civil eleito após a redemocratização do país.

Neste contexto, as políticas educacionais passaram a dar mais ênfase a um ensino público de boa qualidade e a democratização do acesso à educação, conforme Nogueira, “É, então, proposto uma reformulação da escola e de sua finalidade, devendo orientar-se para a transformação da sociedade” (NOGUEIRA, 2009, p.8).

Esta transformação teve como símbolo a Constituição Federal de 1988, a denominada “Constituição Cidadã” que, na década de 1990, veio a sofrer profundas mudanças, fruto do novo contexto sociopolítico-econômico mundial, que fortaleceu a competitividade e a exigência de uma maior eficiência e eficácia às organizações capitalistas.

O mundo globalizado e hegemonicamente neoliberal, passou a exigir uma nova forma de estruturação do Estado brasileiro, que passou a ser progressivamente implementada por meio de privatizações e reformas administrativas (NOGUEIRA, 2009, p.8).

Na área da educação o país adentrou no modelo da autogestão da escola. A partir de 1995, essas mudanças, focadas na autogestão, passaram a se basear nos princípios empresariais de eficiência e eficácia (NOGUEIRA, 2009, p.9).

É a lógica do capital aplicada à educação, o que passa a implicar em um discurso que, se de um lado defende a garantia ao acesso, à qualidade, à permanência dos alunos na escola e a conclusão da escolaridade, em contrapartida

defende que a garantia destes direitos deve se dar por meio de mecanismos de controle e regulação estatais, desresponsabilizando o Estado de sua execução, ou seja, o mecanismo de expansão do sistema educacional a partir da década de 1990 transcorre com a desresponsabilização do Estado quanto à educação, cuja atividade passou a não ser exclusiva deste Estado (NOGUEIRA, 2009, p.10).

Este é um contexto que, paralelamente ao crescimento de projetos de informatização e à ênfase da democratização do acesso à educação nas políticas públicas, passa a desenvolver um ambiente favorável e que resulta, a partir do fim da década de 1980, num avanço significativo do EaD no Brasil (NOGUEIRA, 2009, p.10).

2.2.3 O ENSINO A DISTÂNCIA NA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)⁷, o Poder Público passou a se comprometer formalmente com o incentivo, o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino e de educação continuada. Na Lei 10.172 de 10 de janeiro de 2001⁸, que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2001-2010, foi dedicado um capítulo inteiro ao Ensino a Distância e às Tecnologias Educacionais.

⁷ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 10/02/2013.

⁸ Lei nº 10.172, de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em 10/02/2013.

O PNE 2001-2010⁹ apresentou como objetivos declarados:

- a) a elevação global do nível de escolaridade da população;
- b) a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
- c) a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública; e
- d) a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais.

Para alcançar estes objetivos, o Plano Nacional de Educação definiu:

- a) as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação;
- b) as diretrizes e metas para cada nível e modalidade de ensino; e
- c) as diretrizes e metas para formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação, para um período de dez anos, sendo, portanto, o norteador das Políticas Públicas para Educação no Brasil nesse período.

Em seu capítulo sexto, que trata especificamente da educação a distância, o PNE 2001-2010 traçou um diagnóstico das deficiências e desigualdades regionais na educação nacional, vislumbrando nos programas educativos de redes de TV e rádios educativas e nas ações da iniciativa privada nesta área uma importante, mas ainda incipiente, iniciativa para a reversão do quadro até aquele momento.

Assim, o PNE 2001-2010 reconhece existir ainda a necessidade de uma ação mais concreta por parte do Estado, no sentido de racionalizar e sistematizar os esforços no estímulo ao uso das tecnologias da informação e comunicação e, principalmente, de implantar uma rede informatizada que permita o acesso generalizado aos sistemas existentes e para futuras iniciativas no setor¹⁰.

Os principais fundamentos para justificar esta opção pelas tecnologias de comunicação e informação são as grandes distâncias territoriais do país e o alto custo que delas advém, além do grande tempo necessário para se criar uma rede

⁹ Lei 10.172 de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13/06/2011.

¹⁰ Capítulo 6 da Lei 10.172 de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13/06/2011.

presencial de ensino consistente e de qualidade em todo território nacional, num forte reflexo da racionalidade empresarial sobre a ação do Estado na educação.

Com base neste diagnóstico, o poder público traçou como meta para o decênio 2001-2010 o desenvolvimento de programas de educação a distância em todos os níveis e modalidades de ensino, conforme expresso no texto legal:

[...]ampliando o conceito de educação a distância para poder incorporar todas as possibilidades que as tecnologias de comunicação possam propiciar a todos os níveis e modalidades de educação, seja por meio de correspondência, transmissão radiofônica e televisiva, programas de computador, internet, seja por meio dos mais recentes processos de utilização conjugada de meios como a telemática e a multimídia[...]¹¹.

O PNE 2001-2010, com base na abertura dada pelo Artigo 80 da LDB, colocou como meta a oferta de cursos de graduação a distância através de um projeto de universidade aberta capaz de dinamizar o processo de formação de profissionais qualificados, de forma a atender as demandas da sociedade brasileira, o que mais tarde veio a se concretizar através da criação do Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil.

Importante frisar que, neste plano, as tecnologias de informação e comunicação não são vistas apenas como uma ferramenta para uso no ensino na modalidade a distância, mas passam a ser defendidas, inclusive, como instrumento de enorme potencial para o enriquecimento curricular e para a melhoria da qualidade do próprio ensino presencial tradicional.

Assim, o governo federal passou a incorporar nas suas políticas públicas a meta de também equipar as escolas presenciais com multimeios, capacitar professores para utilizá-los e integrar a informática na formação regular dos alunos presenciais da rede pública de ensino.

Ainda no campo da educação na modalidade a distância, como metas, a PNE 2001-2010 elencou como objetivo iniciar, logo após sua aprovação, a oferta de

¹¹ Capítulo 6 da Lei 10.172 de 10 de janeiro de 2001. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13/06/2011.

cursos a distância em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica, bem como ampliar, gradualmente, a oferta de formação a distância em nível superior para todas as áreas.

Aliada a meta de expansão do EaD, a PNE 2001-2010 visou também a difusão entre as escolas públicas do acesso universal à televisão educativa e outras redes de programação educativo cultural, com a instalação, em dez anos, de ao menos 2.000 núcleos de tecnologia educacional, os quais deverão atuar como centros de orientação para as escolas e para os órgãos administrativos dos sistemas de ensino no acesso aos programas informatizados e aos vídeos educativos e de, ao menos, 500.000 computadores em 30.000 escolas públicas de ensino fundamental e médio, promovendo condições de acesso universal à internet.

Para a operação, implementação e difusão destas metas, o PNE 2001-2010 visa capacitar, em seus dez anos de duração, em torno de 12.000 professores multiplicadores em informática da educação, 150.000 professores e 34.000 técnicos em informática educativa e ampliar em 20% ao ano a oferta dessa capacitação, além de equipar todas as escolas de nível médio e todas as escolas de ensino fundamental com mais de 100 alunos, com computadores e conexões de internet, que possibilitem a instalação de uma Rede Nacional de Informática na Educação, além do desenvolvimento de programas educativos apropriados, especialmente a produção de *softwares* educativos de qualidade.

Nota-se, pela robustez e ousadia das metas propostas, a vontade política relacionada à difusão do ensino na modalidade a distância no país, especialmente se contrastarmos com as eternas dificuldades e limitações que o ensino presencial historicamente enfrenta.

Apesar da relevância e das ousadas metas propostas pelo PNE 2001-2010 ao ensino na modalidade a distância, foi somente através do Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005¹² que esta modalidade de ensino foi finalmente regulamentada no

¹² Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13/06/2011.

Brasil, ainda de forma genérica, ou seja, sem especificar nenhuma ação do Estado no sentido de aplicar o ensino a distância como política pública.

Segundo HETKOWSKI e LIMA (2004), esta não é a primeira política pública a fomentar o ensino a distância no Brasil, que já vivenciou diversas iniciativas, principalmente a partir da década de 80. Dentre estas, podemos destacar:

a) **TV Escola:** O Programa TV Escola é uma das ações prioritárias da Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação e Cultura (MEC). Lançado experimentalmente no Piauí, em setembro de 1995, indo ao ar para todo o país, em caráter definitivo, em março de 1996¹³;

b) **ProInfo:** O Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo) é um programa educacional com o objetivo de promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica. O programa leva às escolas computadores, recursos digitais e conteúdos educacionais. Em contrapartida, Estados, Distrito Federal e Municípios devem garantir a estrutura adequada para receber os laboratórios e capacitar os educadores para uso das máquinas e tecnologias¹⁴;

c) **Telecurso 2000:** O Telecurso é uma tecnologia educacional, reconhecida pelo MEC, que oferece escolaridade básica de qualidade a quem precisa. No Brasil, ele é utilizado para a diminuição da defasagem idade-ano, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e como alternativa ao ensino regular em municípios e comunidades distantes¹⁵.

Portanto, o referido Decreto, longe de ser inovador, representa apenas mais uma etapa no progressivo avanço do ensino a distância dentro do rol das políticas de educação nacionais.

¹³ Disponível em: <<http://www.educacao.rs.gov.br/pse/html/cate.jsp?ACAO=acao8>>. Acesso em: 15/11/2012.

¹⁴ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=823&id=244&option=com_content&view=article>. Acesso em: 15/11/2012.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.telecurso.org.br/o-que-e/>>. Acesso em: 15/11/2012.

Posteriormente, veio o Decreto 5.800 de 2006¹⁶, regulamentar a política prevista no Artigo 80 da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996¹⁷, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, na qual o Estado Brasileiro explicita a sua política pública no que diz respeito a área da educação como um todo (HETKOWSKI;LIMA, 2004, pg.9).

Neste Decreto pela primeira vez é definido um conceito legal de Ensino a Distância, que é explicitado como:

[...] a modalidade educacional 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[...]¹⁸.

A partir do Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005¹⁹, podemos identificar as características fundamentais que identificam o conceito de ensino à distância enquanto modalidade de ensino:

- a) mediação por meios e tecnologias de informação e comunicação (TIC), e;
- b) distanciamento, através da distribuição em lugares diferentes, entre professor e aluno.

Portanto, é a partir da referida norma legal que se começa a regulamentar a modalidade de ensino a distância no Brasil, caracterizada como sendo aquela onde todo o processo de aprendizagem é realizado de forma impessoal, com o distanciamento físico entre o aluno e seu professor, onde somente algumas atividades ainda sofrem restrição em relação a este distanciamento. São momentos especiais onde a norma ainda exige que a atividade seja realizada na forma presencial, a saber:

¹⁶ Decreto nº 5.800 de 08 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 11/02/2013.

¹⁷ Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13/06/2011.

¹⁸ Art. 1º do Decreto 5.622 de 19 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13/06/2011.

¹⁹ Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13/06/2011.

- a) na aplicação de avaliações;
- b) na realização de estágios;
- c) na apresentação de Trabalhos de Conclusão de Curso (TCC); e
- d) para atividades relacionadas a laboratórios de ensino.

Cabe ainda destacar que nenhuma destas atividades presenciais necessita ser realizada pelo próprio professor, sendo possível utilizar tutores.

O Decreto 5.622 também prevê a possibilidade de ofertar, na modalidade a distância, todos os níveis de ensino, com exceção da educação infantil e ensino fundamental regular (do 1º ao 9º ano), cujas modalidades ficam restritas ao modo presencial.

A política pública nacional para o EaD, ainda que arrojada em metas, guarda certo conservadorismo e apego ao paradigma presencial. A modalidade de ensino a distância, embora não se constitua numa modalidade de ensino a parte, sujeita-se ainda em sua produção, controle, avaliação e autorização para sua implementação, aos respectivos sistemas de ensino tradicionais vigentes (Federal, Estadual e Municipal).

A regulamentação avança apenas no sentido de que o EaD passa a gozar de tratamento legal diferenciado em termos de custos de transmissão reduzidos em canais comerciais de radiodifusão sonora e de sons e imagens; concessão de canais com finalidades exclusivamente educativas e reserva de tempo mínimo, sem ônus para o Poder Público, pelos concessionários de canais comerciais, buscando viabilizar economicamente a organização e implementação de cursos ou instituições de ensino experimentais na modalidade a distância, que constituem apenas medidas de estímulo ao modelo.

Não há, portanto, um marco regulatório composto dentro do paradigma deste modelo de ensino, ainda bastante vinculado ao paradigma presencial, o que fica evidenciado pela obrigatoriedade da forma presencial em alguns momentos dos cursos.

Em 15 de dezembro de 2010, o Governo encaminhou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei referente ao Plano Nacional de Educação (PNE) para o Período de 2011-2020 e que, até o momento, ainda se encontra em discussão no legislativo via Projeto de Lei PL 8035/2010, atualmente na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados desde 17/02/2012²⁰.

O projeto do novo PNE é constituído por dez diretrizes objetivas e vinte metas, seguidas das suas respectivas estratégias específicas de concretização.

Novamente estão presentes, além das tradicionais metas de universalização do acesso ao ensino, investimentos na expansão e na reestruturação das redes físicas e de equipamentos educacionais, neles incluindo-se de forma destacada os laboratórios de informática, as redes de internet de alta velocidade e as novas tecnologias.

Entre as diversas estratégias propostas está a de universalizar o acesso à rede mundial de computadores em banda larga de alta velocidade e aumentar a relação de computadores por estudante nas escolas da rede pública, promovendo uma maior utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação.

Além disso, o novo PNE também apresenta como estratégia fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância.

Por fim, e de forma mais explícita, o Poder Público apresenta como estratégia política de ampliação do acesso ao ensino superior e pós-graduação, a ampliação da oferta de vagas por meio da expansão e interiorização do Sistema Universidade Aberta do Brasil, bem como a oferta de cursos de pós-graduação *stricto sensu* utilizando metodologias, recursos e tecnologias de educação a distância, inclusive por meio do próprio Sistema UAB.

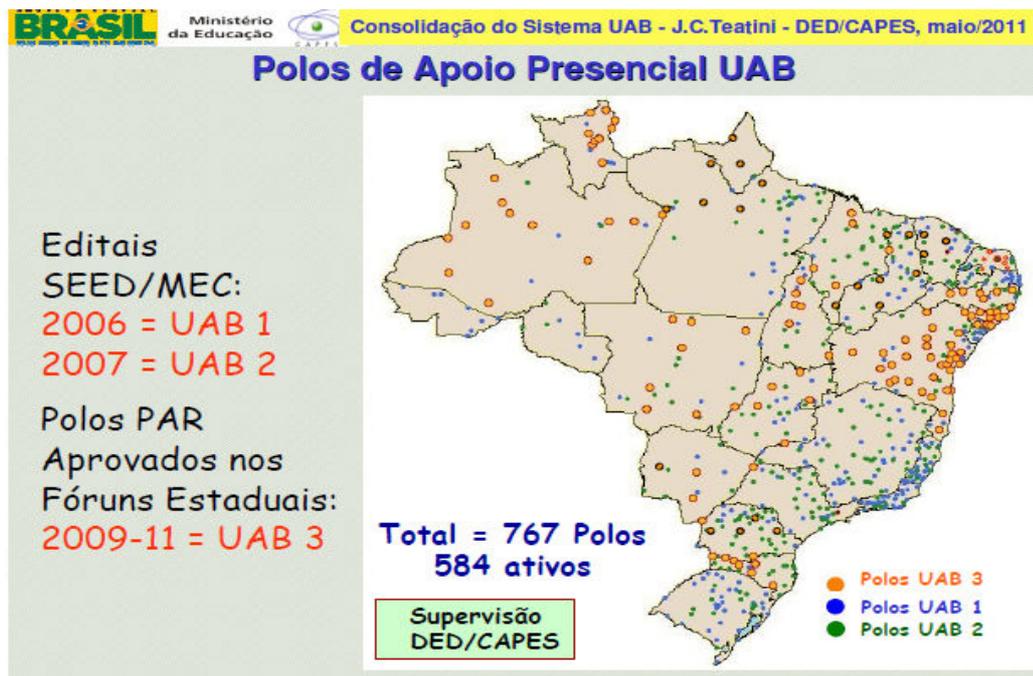
Como se percebe, o Programa Sistema UAB se constitui em algo muito

²⁰ Conforme informação de atividade legislativa da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 07/03/2012.

maior que um programa provisório de expansão do acesso ao ensino, vem se robustecendo e se sedimentando no cenário das políticas públicas para educação, não só como política atual, mas com fortes indicativos e perspectivas de expansão pelo próximo decênio, tanto em sua abrangência territorial quanto para os níveis de ensino técnico de nível médio e pós-graduação *lato e stricto sensu*.

Em 2012, o Sistema UAB alcançou números bastante representativos, foram mais de 140 mil matrículas nos cursos de licenciatura, 24.207 nos de bacharelado, 6.877 no nível de tecnólogo, 66 mil nas especializações, 21.176 para aperfeiçoamentos e 2.800 no Mestrado Profissional em Matemática.

Somados os cursos de formação pedagógica, extensão e sequencial, totalizam-se 268.028 matrículas ativas em outubro de 2012 e 42.611 concluintes até este período²¹.



* Fonte: CAPES, disponível <<http://uab.capes.gov.br>>, consultado em 16/09/2012.

²¹ Disponível em:
<http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=216:encontro-reune-coordenadores-do-sistema-uab-para-discussoes-e-apresentacao-do-balanco-de-2012&catid=1:noticia&Itemid=7>. Acesso em: 15/11/2012.
Atualmente, estão vinculadas ao Sistema UAB 103 instituições públicas de ensino superior, sendo 56 universidades federais, 30 estaduais e 17 institutos federais de educação, ciência e tecnologia, além de também fazerem parte do sistema 636 Polos de Apoio Presencial.

3 O PROGRAMA SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

O Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil (Sistema UAB) é uma política pública que tem por finalidade oferecer “cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância”²².

O programa foi lançado pelo Ministério da Educação (MEC) no ano de 2005, em uma parceria com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e empresas estatais, no âmbito do Fórum das Estatais pela Educação com foco nas Políticas e a Gestão da Educação Superior²³, e foi instituído oficialmente em 2006, através do Decreto 5.800 de 08 de junho de 2006²⁴.

Foi através do Decreto 5.800 que o Poder Público disciplinou as linhas gerais do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Neste Decreto se destaca a figura do Polo de Apoio Presencial, definido como *“unidade operacional para o desenvolvimento descentralizado de atividades pedagógicas e administrativas relativas aos cursos e programas ofertados a distância pelas instituições públicas de ensino superior”*²⁵. Como veremos, o Polo de Apoio Presencial se constitui no elemento mais característico do Sistema UAB e é parte fundamental na articulação de todo o sistema.

²² Conforme conceituação apresentada no site oficial da UAB. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 16/09/2012.

²³ Conforme histórico da UAB. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 13/06/2011.

²⁴ Decreto 5.800 de 08 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em: 24/02/2012.

²⁵ Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 10/05/2011.

Outra norma relevante para o surgimento e implantação do Sistema UAB foi a Lei nº 11.273/2006²⁶, que possibilitou o pagamento de bolsas para professores e tutores participantes de projetos experimentais do Ministério da Educação para a formação superior inicial e continuada, em particular de programas de Educação a Distância. Foi a possibilidade de descentralizar recursos, via pagamento de bolsas, o que viabilizou financeiramente a formação de equipes dedicadas ao sistema em uma rede tão vasta de IES e em uma rede tão ampla de Municípios, muitas vezes sem recursos próprios para bancar a estrutura e pessoal necessários a implantação do sistema, especialmente num país de área tão vasta como o Brasil.

Foi definido inicialmente como um programa “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 público e gratuito no País”²⁷. A partir de 2007 o programa passou a integrar as atividades da Diretoria de Educação a Distância da CAPES, e passou a ter como foco principal o processo de formação inicial e continuada de professores para a educação básica.

3.1 O SISTEMA UAB E OS MODELOS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

O Sistema Universidade Aberta do Brasil se constitui num sistema de ensino baseado na modalidade de ensino a distância, e pode ser definido enquanto modelo de ensino com base no conceito legal e corrente de ensino a distância, definido no Decreto 5.622, como sendo: um processo de ensino-aprendizagem mediado por tecnologias de informação e comunicação, onde professor e aluno se encontram separados espacial e temporalmente.

No entanto, estas variáveis não dizem respeito a apenas um modelo de ensino a distância, afinal o EaD é cada vez mais complexo e abrange muitos

²⁶ Lei nº 11.273 de 06 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm>. Acesso em: 11/02/2013.

²⁷ Decreto 5.800/2006. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 13/06/2011.

significados, com concepções e necessidades distintas. José Manuel Moran (MORAN, 2009, p.61) nos fornece um bom referencial, ao agrupar os diversos tipos de EaD, nas seguintes modalidades :

- **Modelo teleaula:** sistema de ensino a distância que se caracteriza pela reunião de grupos de alunos em salas de aula dispersas geograficamente, com um mesmo professor, que transmite as aulas ao vivo a partir de um estúdio, em local distinto das salas, uma vez ou duas por semana. Em geral, após as aulas, os alunos enviam perguntas, que são respondidas pelo professor na aula seguinte.

A utilização ou não de um mediador ou tutor em cada sala, bem como a distribuição, ou não, de material de apoio impresso ou disponibilizado em página na internet são variações dentro deste modelo que se caracteriza por sua vinculação ao modelo tradicional do ensino presencial, ou seja, com um professor falando ao vivo, tendo como base tecnológica a transmissão via satélite para polos que, na verdade, se constituem basicamente em tele-salas.

- **Modelo videoaula:** nessa modalidade de EaD o foco é a produção audiovisual e impressa prontas, não a aula ao vivo. Trata-se de uma modalidade de ensino caracterizada por aulas previamente produzidas em estúdio, que podem ser assistidas em tele-salas, onde o aluno vai presencialmente e é auxiliado por um tutor local, ou assistidas pelo aluno em sua casa, *online*, via acesso a página na internet, por *download* de arquivos de mídias digitais, ou por DVD enviado via postal.

A característica principal deste modelo é o deslocamento temporal, ou seja, não há interação ao vivo entre aluno e professor, sua tecnologia de base é a produção audiovisual, pois a qualidade do material é fundamental no processo de ensino-aprendizagem.

- **Modelo WEB:** trata-se do sistema de EaD que tem como base principal o uso da internet. Embora os alunos deste modelo de EaD normalmente recebam algum tipo de material impresso, predomina a atividade via rede mundial de computadores e, em alguns casos, o uso de web-conferências.

Essa modalidade (*WEB*) se subdivide ainda em modelos de cursos inteiramente *online*, onde toda a atividade é realizada com o distanciamento aluno-professor, e de cursos semi-presenciais, onde, em certos momentos, os alunos se encontram presencialmente para avaliações ou outras atividades específicas em polos presenciais.

No modelo *WEB* o ambiente de aprendizagem é virtual, sendo os seguintes ambientes os mais utilizados no Brasil:

- a) **Moodle**: O Moodle é um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) que se tornou muito popular entre os educadores de todo o mundo como uma ferramenta para criar sites de *web* dinâmicos para seus alunos. Para funcionar, ele precisa ser instalado em um servidor *web*, em um de seus próprios computadores ou numa empresa de hospedagem²⁸;
- b) **Blackboard**: plataforma líder no mercado internacional, que reúne um conjunto de ferramentas para oferecer a experiência de aprendizagem virtual²⁹;e
- c) **Teleduc**: ambiente para a criação, participação e administração de cursos na *Web*. Ele foi concebido tendo como alvo o processo de formação de professores para informática educativa, baseado na metodologia de formação contextualizada desenvolvida por pesquisadores do Nied (Núcleo de Informática Aplicada à Educação) da Unicamp³⁰.

Acessando estes ambientes os alunos interagem com a instituição de ensino, recebem materiais de aula e de apoio, podem realizar atividades, testes e exercícios, tem acesso ao apoio de tutores que ficam distante fisicamente dos alunos (tutores a distância), normalmente localizados junto a sede da instituição ofertante do curso.

Independente da utilização, ou não, de material impresso e de tutores presenciais no polo de apoio, este modelo tem como tecnologia básica a internet e

²⁸ Disponível em: <www.moodle.org.br/>. Acesso em: 09/12/2012.

²⁹ Disponível em: <<http://blackboard.grupoa.com.br/>>. Acesso em:09/12/2012.

³⁰ Disponível em: <<http://www.teleduc.org.br/>>. Acesso em: 09/12/2012.

um uso intensivo da *WEB*, o que torna o modelo absolutamente dependente da disponibilidade de uma boa rede de transmissão de dados e, portanto, nesse modelo o polo de apoio passa a ter um papel muito relevante, uma vez que a dependência tecnológica restringe o acesso do aluno diretamente do seu domicílio. Os polos de apoio do modelo *WEB* necessitam se constituir em uma ilha digital compatível com a intensa transmissão de dados e com a utilização de uma grande diversidade de mídias, de modo a garantir a dinâmica proposta nesse modelo de EaD.

O modelo escolhido pelo Estado brasileiro em sua política pública para o EaD e proposto pelo Decreto 5.622, posteriormente também pelo Decreto 5.800 que instituiu o Programa Sistema UAB, se baseia na modalidade de EaD a que Moran (2009) denominou de Modelo *WEB*, cuja tecnologia base de funcionamento é a internet e o apoio de polos presenciais, onde o aluno se encontra presencialmente com professores e tutores na realização de algumas atividades e avaliações, além de receber todo apoio administrativo.

Por esse motivo, o modelo UAB é estreitamente dependente da rede de polos de apoio presencial, ainda mais num país onde o acesso a redes de banda larga ainda é limitado a uma pequena parcela da população, bem como de um robusto serviço de internet capaz de suportar a produção via *WEB* das instituições de ensino do sistema.

Outra perspectiva importante do modelo do Sistema UAB é a sua forma de constituição ou funcionamento, ou seja, o tipo de estrutura organizacional, como se constrói em termos de gestão e funcionamento. Oníria Almeida (ALMEIDA, 2008) nos propõe uma classificação em três categorias básicas, conforme a especificidade de cada modo de atuação:

- **Especializados**: são sistemas dedicados exclusivamente ao EaD, ou seja, a instituição não atua no ensino presencial, existe uma dedicação exclusiva ao modelo de ensino a distância, não há compartilhamento de recursos e nem modularidade ou portabilidade entre presencial e a distância, toda a tecnologia, metodologia e gestão é pensada em termos de atuação a distância.

- **Integrados:** esta categoria se caracteriza pela integração de modalidades de ensino, se constituem nas experiências em EaD de instituições tradicionais de ensino presencial. A diferença fundamental neste modelo é que não existe um ambiente exclusivamente de EaD; os recursos materiais, tecnológicos e, principalmente, o modelo pedagógico, precisa ser compartilhado e compatibilizado entre os modelos de EaD e de ensino presencial, ou seja, existe uma necessária simbiose e portabilidade entre os dois paradigmas de ensino-aprendizagem.

- **Rede ou Consórcio:** Nessa categoria, o funcionamento se baseia na organização de rede, com a divisão de responsabilidades entre diversas organizações, que se associam para a oferta do curso. Em geral utiliza-se o modelo de rede ou consórcio para programas destinados a uma grande massa de alunos, pois a atuação em grande escala cria muitas dificuldades para uma única instituição, especialmente em termos de disponibilidade de recursos e de gestão, o que suscita a formação de uma rede de cooperação entre um conjunto de instituições em prol de um mesmo objetivo.

O Sistema UAB, em face da amplitude de suas metas, adota essa modalidade de rede, onde cabe a União coordenar e financiar o sistema, as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) elaborar e ministrar cursos, além do suporte pedagógico e produção de material de apoio e tutoria, e aos Municípios a implantação e manutenção dos polos de apoio presencial.

Assim, visualizado o Sistema UAB, podemos identificar claramente os seguintes elementos constitutivos principais:

- a) processo de ensino-aprendizagem a distancia, mediado predominantemente via *web*;
- b) desenvolvimento semipresencial, com uso de polos de apoio presencial para atividades chaves e apoio de tutores presenciais e a distância;
- c) sistema de gestão complexo, por rede ou consórcio de instituições.

Dada a complexidade que demonstra a UAB, podemos afirmar que o aspecto tecnológico é certamente um dos itens principais na sua implementação e operação. Sem um bom e estável acesso a rede mundial de computadores, e sem um razoável suporte de máquinas no polo e nas IES o programa UAB não funciona, daí a ênfase que veremos na avaliação técnica dos Polos de Apoio Presencial.

Outros dois elementos se mostram relevantes, o apoio de polos presenciais e um sistema de gestão acadêmico-administrativa capaz de dar conta das relações complexas de um sistema em rede como a UAB.

3.2 A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA UAB

Embora seja denominada Universidade, o Sistema UAB não é e não funciona como uma instituição de ensino superior nos moldes das tradicionais Instituições de Ensino Superior de ensino na modalidade presencial que existem atualmente no país. A UAB não possui prédios, salas de aula, reitor, professores ou pessoal técnico-administrativo próprio.

Outro equívoco que não deve ser cometido é confundir-se a UAB nacional com o conceito de Universidade Aberta na forma como ela é concebida na Europa e cuja instituição mais conhecida é a *The Open University* britânica³¹, embora seu modelo de ensino a distância tenha inspirado a homônima brasileira e até mesmo lhe inspirado a denominação.

Nestas universidades o termo “abertas” se refere ao livre acesso, o ingresso é livre, aberto, sem qualquer procedimento de seleção, daí a denominação de abertas, pois nelas a tecnologia de ensino permite a flexibilidade de vagas, com livre acesso a quem nelas pretenda seguir seus estudos.

³¹ Disponível em: <<http://www.open.ac.uk>>. Acesso em: 15/02/2013.

As universidades abertas se caracterizam pela adoção da modalidade de ensino a distância e, por isso, serviram de inspiração ao modelo brasileiro que, no entanto, não é uma universidade aberta neste mesmo sentido.

A versão nacional, o Sistema UAB, possui acesso restrito e, portanto, o ingresso dos alunos nos cursos do Sistema UAB encontra-se limitado a seleção por meio de aplicação de provas em processos seletivos, os vestibulares. Assim, a UAB não pode ser considerada uma universidade propriamente aberta.

O Sistema Universidade Aberta do Brasil é um programa formado por uma complexa rede, baseada em uma relação onde temos como parceiros as entidades públicas das três esferas governamentais, federal, estadual e municipal, que atuam na oferta de cursos por instituições de ensino superior, em articulação com uma rede de polos de apoio presencial. Aliás, a existência do polo de apoio presencial é o elemento característico do programa UAB.

O Polo de Apoio Presencial é uma unidade operacional onde são desenvolvidas atividades descentralizadas, pedagógicas e administrativas, relativas aos cursos ofertados pelo sistema e que devem ser dotadas de infraestrutura e recursos humanos para dar suporte as estas atividades e aos alunos dos cursos da UAB.

Nesta política pública é o MEC, através da Diretoria de Educação a Distância (DED/CAPES) que regula o funcionamento do sistema, através de Decretos e Portarias, definindo as regras, metas, disponibilidade de recursos para investimento e custeio, valores e número de bolsas a serem pagas, bem como define a criação de vagas nas IES, para que estas possam selecionar e contratar o pessoal necessário à implantação do programa. O MEC, portanto, é o grande gestor do Programa Sistema UAB em âmbito nacional.

As Instituições de Ensino Superior ofertam os cursos na modalidade à distância e são as responsáveis por todo o aspecto pedagógico e operacional do tripé ensino-pesquisa-extensão.

É nas IES que estão localizados a maior parte dos profissionais a serviço da UAB, tais como professores, técnicos em informática e produção de mídias, administradores, secretários, entre outros que, além da produção de aulas, também produzem todo o material de apoio (livros, apostilas, mídias em CD ou DVD, etc.), suporte técnico e pedagógico aos Polos de Apoio Presencial, capacitação de tutores, manutenção de rede de dados e toda o sistema de gestão acadêmica do curso.

Formalmente, a UAB não tem alunos, na verdade os alunos do sistema se encontram vinculados ao curso ofertado pela IES. Todo o processo de criação e reconhecimento dos cursos ofertados pelo sistema, bem como a seleção, ingresso, histórico e titulação de alunos, se dá dentro do sistema acadêmico da IES ofertante. Na UAB não há registro acadêmico ou vestibular, nem são emitidos diplomas, isto é feito pelas instituições que ofertam cursos no programa, toda a vida acadêmica do aluno UAB é realizada através da IES participante.

Finalmente, no último vértice, temos os Estados e Municípios, que oferecem a estrutura física colocada à disposição dos alunos, professores e tutores e são, portanto, responsáveis pelos denominados Polos de Apoio Presenciais do sistema, onde ocorrem as atividades presenciais dos cursos e a interface entre aluno e IES.

Os Polos de Apoio Presencial se constituem fundamentalmente em estruturas físicas colocadas a disposição de alunos e professores do Programa UAB. São salas de aula, de reunião e de atendimento, escritórios, salas de mídias e de informática, providas de rede lógica e acesso a internet, telefones e outros equipamentos exigidos pelo MEC, conforme Modelo de Polo de Apoio Presencial³², documento que regulamenta o que é exigido para credenciamento de polos por Municípios ou Estados.

Nestes polos são realizadas as aulas presenciais e vídeo conferências

³² Modelo de Polo de Apoio Presencial apresentando na página oficial da UAB. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=31>. Acesso em: 07/03/2012.

previstas nos cursos, bem como são aplicadas as provas e outros trabalhos e atividades presenciais. Além disso, atuam nos Polos os Coordenadores de Polo e Tutores Presenciais, que são remunerados por bolsas fornecidas pela União, sendo o Coordenador do Polo um cargo de confiança do Município ou Estado patrocinador do mesmo e os Tutores Presenciais são selecionados pelos cursos a que estão vinculados, podendo em um mesmo polo coexistirem tutores vinculados a diversos cursos e a diversas IES.

Cabe ao Município ou Estado (embora até o momento apenas Municípios tenham criado Polos no sistema) fornecer e arcar com o custo de manutenção desta estrutura física, qual seja, prover e manter o imóvel em condições adequadas, arcar com o custo da energia e comunicação, despesas operacionais do Polo e algum pessoal de apoio não previsto no sistema de bolsas.

Num primeiro momento, como forma de estímulo, o Governo Federal tem financiado, via editais, uma série de obras e a aquisição de equipamentos para a montagem de Polos em diversos Municípios pelo país, criando uma rede consistente, capaz de dar suporte ao Programa.

Com vimos, o funcionamento da UAB se baseia numa relação de parceria (divisão e descentralização de responsabilidades) entre seus entes componentes (CAPES/MEC, IFES e Municípios ou Estados), onde a União, além de coordenar o sistema e selecionar as IFES e Polos participantes, através de Editais lançados pelo Governo Federal, é quem vem mantendo financeiramente o sistema, através da descentralização de recursos federais e do pagamento de bolsas aos seus participantes (alunos, tutores, coordenadores e professores)³³.

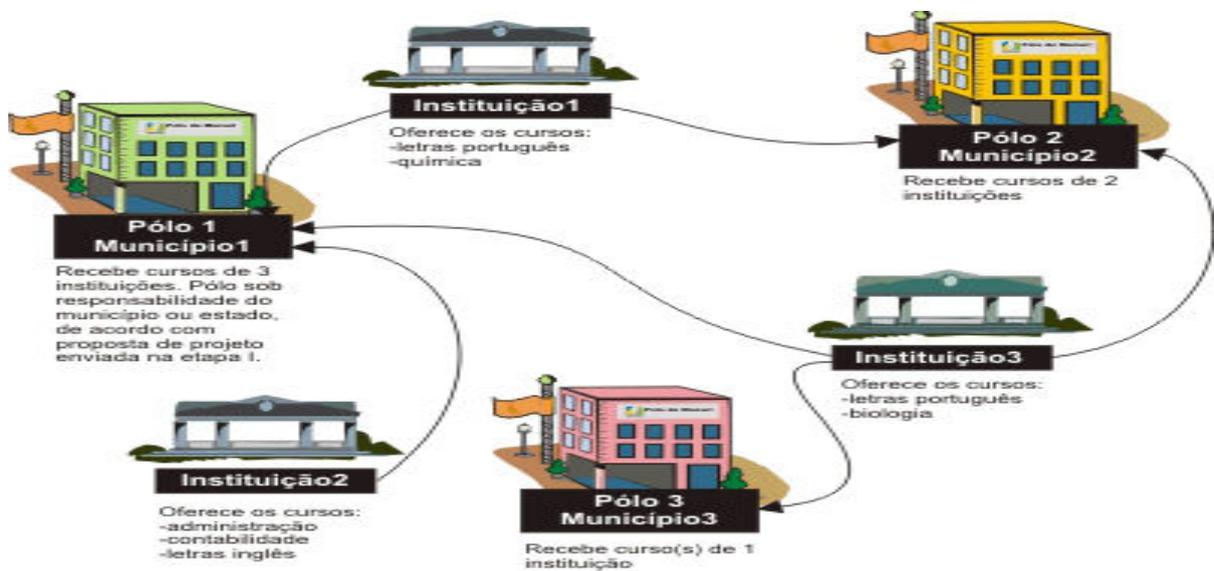
No que diz respeito a implantação do Programa Sistema UAB, ela se dá em duas frentes. Uma delas é a implantação dos Polos de Apoio Presencial, onde os Municípios interessados devem apresentar ao MEC uma infraestrutura local que atenda a um rol de especificações de instalações, equipamentos e pessoal de apoio,

³³ Conforme Editais UAB, podemos verificar que a União financia desde a construção e equipamentos para montagem de polos pelas prefeituras até o custeio de diárias e passagens, material didático, entre outros. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 15/02/2013.

definidos no Modelo de Polo da CAPES³⁴. Uma vez atendidos os requisitos o Polo de Apoio Presencial é autorizado a receber cursos do Programa UAB.

A implantação de cursos a distância dentro do Programa UAB, por sua vez, se desenvolve por outro caminho, que é percorrido pela Instituição de Ensino Superior interessada em propor cursos que devem atender aos Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância³⁵ definidos pelo MEC.

Diagrama de oferta de cursos no Sistema UAB



* Fonte: CAPES. Disponível em <www.uab.capes.gov.br>. Acesso em: 11/02/2013.

O que chama a atenção é o fato de que a UAB é um projeto que contém em sua essência uma revisão do paradigma educacional brasileiro, em termos de modernização, gestão e financiamento (ALMEIDA, 2008, p.2).

Na medida em que vai acontecendo sua implementação, isto vem provocando importantes desdobramentos para a educação, tanto na incorporação de

³⁴ Modelo de Polo de Apoio Presencial. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17&Itemid=31>. Acesso em: 07/03/2012.

³⁵ Referenciais de Qualidade para Educação Superior a Distância do SEED/MEC. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/refead1.pdf>>. Acesso em: 07/03/2012.

tecnologias e metodologias inovadoras ao ensino presencial, quanto nos possíveis caminhos de se promover educação superior a distância com liberdade e flexibilidade.

No entanto, alcançar esses objetivos não é uma tarefa simples. O desafio de implementar a UAB envolve uma série de fatores importantes como, por exemplo, a articulação das estruturas curriculares, acadêmicas e administrativas em prol do ensino a distância, a revisão das metodologias presenciais com as demandas do uso da mediação tecnológica no processo ensino-aprendizagem e, principalmente, a preparação do quadro docente.

Sua implementação precisa ser cercada dos cuidados necessários para se evitar a descaracterização dos objetivos, natureza e missão da Universidade Pública no Brasil.

É Luiz Fernandes Dourado, em sua obra “Nova CAPES – desafios da consolidação da UAB” quem nos alerta para os riscos envolvidos na implantação de um sistema tão centralizado de ensino, baseado no uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação:

[...] é fundamental reconhecer que a centralidade conferida à forma de oferta de ensino negligencia o essencial, qual seja, o projeto pedagógico, as condições objetivas de ensino-aprendizagem, entre outros [...] (DOURADO, 2008, p.905).

Dourado (2008) nos alerta ainda que, se de um lado a centralidade põe em risco a qualidade da educação ofertada, de outro é justamente essa a característica que torna o EaD preferencial como política pública, reduzindo custos e permitindo um maior controle de conteúdo teórico e ideológico (DOURADO, 2008, p.905).

Nesse sentido, a ênfase na centralidade, dentro de um contexto neoliberal de eficiência na aplicação dos recursos, tende a direcionar o sistema de avaliação da UAB, enquanto política pública, ao aspecto técnico, em prejuízo de uma análise mais profunda da qualidade do ensino.

Para este risco é que nos alerta Dourado (2008) quando diz: “Assim, é fundamental romper com a centralidade conferida ao aparato tecnológico e seu uso como responsáveis diretos pela qualidade ou não do processo educativo” (DOURADO, 2008, p.905).

Além do aspecto pedagógico e tecnológico, outra questão relevante exige atenção no tocante ao Sistema UAB, o seu modelo de financiamento e gestão. Em minha experiência junto ao Programa Sistema UAB³⁶ convivi com as dificuldades e desencontros ocasionados por um modelo de financiamento altamente centralizado e que apresentava muitas dificuldades em atender as inúmeras peculiaridades e necessidades de cada unidade de ensino ou polos espalhados por nosso imenso país, o que muitas vezes resultava na falta de alguns recursos aliado com o desperdício de outros.

Como dito anteriormente, a UAB não é efetivamente uma Universidade, portanto, não possui cursos próprios. Os cursos ofertados pelo Programa UAB são, formalmente, cursos das Instituições de Ensino Superior que participam do referido consórcio. Assim, legalmente, para que uma IES possa ofertar cursos pelo Programa precisa criar estes cursos em sua estrutura interna, via procedimentos da própria instituição.

Entretanto, é a União, através da CAPES, quem financia o custeio destes cursos, através de orçamento específico, descentralizado pelo órgão central, que não faz parte do orçamento geral das universidades que os criaram, mas que se misturam com estes na hora da execução.

Isto vem gerando um enorme grau de incerteza e indefinição, pois o planejamento da CAPES e sua execução orçamentária nem sempre segue ou coincide com os objetivos e metas definidas pelas universidades onde estes cursos são criados.

As IES temem assumir responsabilidades e posteriormente não receberem o devido aporte por parte da CAPES, o que comprometeria o orçamento da

³⁶ Programa UAB da Universidade Federal de Pelotas, nos anos de 2009 a 2011.

instituição frente a outros compromissos assumidos em outras frentes, portanto, estas questões envolvendo a criação, execução e avaliação dos cursos do Sistema UAB acabam tornando a gestão e avaliação deste programa um verdadeiro desafio.

Daí a importância em se desenvolver um processo de avaliação de políticas como a UAB, pois é através de uma séria avaliação dos seus resultados que poderemos responder aos questionamentos do atual projeto educacional da nação e verificar se este está servindo efetivamente para garantir o acesso à educação emancipatória para todos os brasileiros, especialmente aqueles que vivem em situação de maior fragilidade ou exclusão, ou se constitui apenas em mais um passo na instrumentalização pelo capital de uma educação de treinamento, para permitir ao país concorrer no mercado global de mão de obra.

Como diz Pedro Demo: “avaliação é iniciativa instrumental e indispensável para garantir o direito do aluno de aprender bem” (DEMO, 2011, p.12).

4 A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A partir da década de 1990, se começa a buscar, na América Latina em particular, o fortalecimento da função de avaliação na gestão governamental. Datam deste período a implementação, em diversos países latino-americanos, de sistemas de avaliação das suas respectivas políticas públicas; sob a principal justificativa da necessidade de modernizar a gestão pública, em um contexto de busca de legitimação para uma reforma do Estado, visando principalmente a redução de gastos públicos e o aumento de sua eficiência (FARIA, 2005, p.97).

Nesse contexto, as iniciativas de reforma do Estado que passaram a ser realizadas em grande parte dos países do mundo, mais especificamente nos países capitalistas avançados e em processo de desenvolvimento, trouxeram consigo o desafio de fazer este mesmo Estado funcionar melhor, com um custo menor.

O alcance deste objetivo passa, necessariamente, pela avaliação de desempenho dos diversos programas públicos do Estado (COSTA;CASTANHAR, 2003, p.971-972).

Este interesse pelo estudo das políticas públicas vem se caracterizando pela adoção de dois enfoques e objetivos que, embora distintos, geram ainda muita confusão conceitual, são eles os Estudos de Avaliação e os Estudos de Análise (CAVALCANTI, 2007, p. 28).

Por Estudos de Análise podemos entender aquelas abordagens que se orientam pelos aspectos mais gerais de uma determinada Política Pública, ou seja, buscam estudar suas intenções e objetivos gerais e, com isso, se concentram mais no processo de elaboração da política. Ainda que a análise não prescindia totalmente da etapa de avaliação, esta lhe é secundária, pois não busca um resultado em si, mas o entendimento de sua significação (CAVALCANTI, 2007, p.35).

Já por Estudos de Avaliação, por sua vez, podemos entender aquelas abordagens que se orientam para os programas e projetos, seu detalhamento e, principalmente, os resultados que efetivamente alcançam. Na avaliação o maior foco é na implementação ou execução da política pública. Embora não prescindam da análise de suas intenções e objetivos gerais, os estudos de avaliação as utilizam como subsídio, como referencial para a análise de resultados e efetividade (CAVALCANTI, 2007, p.35).

Neste trabalho, o foco principal serão Estudos de Avaliação, programas, ações e formas de medição de resultados de políticas públicas para a educação, ainda que seja necessário adotar, como premissa e referencial, todo o contexto global que as influenciam.

Além do caráter de mensuração de resultados, a avaliação se constitui num julgamento sobre o valor das intervenções governamentais por parte dos avaliadores internos ou externos, bem como por parte de usuários ou beneficiários da política.

Numa avaliação, quando se estabelecem critérios de eficiência, eficácia e efetividade como medidas de sucesso ou fracasso para uma ação do Estado, é necessário criar meios adequados para se avaliar as diferentes alternativas para se obter resultados equivalentes. Além disso, a medida que o poder público também passa a delegar a agências autônomas e a empresas privadas a execução de seus serviços, cresce ainda mais a necessidade de avaliação e fiscalização destes serviços (COSTA;CASTANHAR, 2003, p.971-972).

Conforme BELLEN e TREVISAN (2008), embora os estudos na área de políticas públicas tenham apresentado um crescimento significativo nos últimos anos, a área ainda se resente de uma baixa capacidade de acumulação de conhecimentos, especialmente em função da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de pesquisas, sendo um dos primeiros problemas a serem superados quando se pensa na questão da avaliação.

Outra dificuldade que se apresenta na área da análise e avaliação de políticas públicas é o fato de, por ser muito ampla, esta área apresenta grande quantidade de estudos setoriais, o que resulta em uma grande diversificação de objetos empíricos, que acabam se expandindo horizontalmente, em prejuízo de um fortalecimento vertical da produção científica (BELLEN;TREVISAN, 2008, p.534).

A avaliação de políticas públicas envolve, no mínimo, análises sobre a identificação do que poderá ou não se transformar em uma política, formulação e legitimação, gestão, implementação e os resultados auferidos pelas políticas, sendo da essência da área a multidisciplinaridade.

Une-se a esta crítica a rara utilização da avaliação como instrumento de gestão pelo setor público do Brasil, nas três esferas de governo (BELLEN;TREVISAN, 2008, p.534), afinal, o fato de se realizar uma avaliação nem sempre significa que se vai utilizar as informações por ela produzida (BELLEN;TREVISAN, 2008, p.539), o que gera igualmente certa dificuldade na sua elaboração e aplicação.

4.1 CONSTRUINDO UM MODELO DE AVALIAÇÃO

Muitos são os conceitos e metodologias de avaliação usados na área de políticas públicas. O conhecimento destas opções teóricas é fundamental na escolha do método mais adequado para cada programa, em qualquer das suas etapas (COSTA;CASTANHAR, 2003, p.972).

Avaliar uma política pública é orientar a tomada de decisão da administração quanto a sua continuidade ou não, sobre efetuar ou não correções, ajustes ou melhorias, sobre restringir ou ampliar esta política. Caso contrário, não existe razão ou sentido na avaliação. De certa forma, avaliar uma política pública consiste no ato de medi-la, de mensurar-lhe um ou mais aspectos relevantes para o interesse público (COSTA;CASTANHAR, 2003, p.973).

Se, portanto, avaliar é uma forma de medir, necessário se faz definir que métricas serão usadas para aferir o resultado obtido. A essas referências de medidas e métricas se denominam “critérios de avaliação”.

4.1.1 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Muitos são os critérios de avaliação que podem ser utilizados na medição de uma política pública, dependendo do aspecto que se pretenda avaliar. Assim, o aspecto que nos dará referência precisa antes de tudo ser significativo para o resultado que se pretende conhecer.

Costa e Castanhar (2003) nos apresentam o seguinte rol de critérios segundo os quais podemos medir certo aspecto ou característica de uma política pública, conforme o que estes autores avaliam serem os critérios mais comumente utilizados (COSTA;CASTANHAR, 2003, p. 973):

- a) **eficiência**: com origem nas ciências econômicas, critérios de eficiência buscam mensurar a relação custo/benefício no esforço dispendido (recursos) para o alcance dos objetivos estabelecidos (quantificados) no programa ou política;
- b) **eficácia**: medida com que se busca aferir o grau em que o programa atinge determinados objetivos e metas;
- c) **impacto (ou efetividade)**: este critério busca medir determinados efeitos no ambiente externo em que a política interveio;
- d) **sustentabilidade**: visa mensurar a capacidade de continuidade dos efeitos alcançados pelo programa após seu término;
- e) **análise custo-efetividade**: diferente do critério de eficiência, nesta perspectiva se busca uma comparação, ou seja; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, buscando-se conhecer aquela atividade ou projeto que atenda os objetivos com o menor custo;
- f) **satisfação do beneficiário**: critério focado na avaliação da atitude ou

reação do usuário em relação à qualidade do atendimento, ou resultado obtido junto ao programa;

g) **equidade**: critério em que se busca avaliar o grau em que estão sendo distribuídos de maneira socialmente justa e compatível com as necessidades do usuário os frutos da política.

Evidentemente, a aplicação de qualquer destas modalidades de critérios requer a fixação de parâmetros de validade, ou seja, a identificação e quantificação de resultados possíveis, esperados e desejados (BELLEN;TREVISAN, p.534).

Esta quantificação, dentro de uma perspectiva ou critério pelo qual pretendemos avaliar uma política pública, deve ser capaz de nos fornecer os limites dentro dos quais pode-se considerar se o resultado percebido atendeu a expectativa que se esperava, se a superou, ou se foi insuficiente.

A estes valores ou parâmetros, sem os quais nos é impossível perceber ou medir um critério, denominamos indicadores.

4.1.2 INDICADORES DE RESULTADO

A definição de indicadores deve ser calculada a partir da identificação e quantificação dos resultados obtidos, do universo de resultados possíveis e daqueles desejados ou indesejados.

Aqui também encontramos uma variedade de formas de se definir e utilizar essas medidas, pois, dependendo da área e do propósito da avaliação, podemos ter também variações e significados diferentes para determinadas características do objeto pesquisado, que podem ou não representar um indicador segundo um critério previamente definido.

Numa tentativa de sistematizar essa discussão, Bellen e Trevisan (BELLEN; TREVISAN, 2008) citam Rob Vos³⁷, distinguindo, do ponto de vista metodológico, pelo menos três categorias de indicadores sociais:

a) **indicadores de resultado**: são características que refletem os níveis de satisfação de necessidades que se busca satisfazer. Por exemplo: esperança de vida, mortalidade infantil, grau de alfabetização, níveis de educação e nutrição, entre outros;

b) **indicadores de insumo**: aqueles elementos que se referem aos meios (recursos) disponíveis para se obter um determinado resultado. Esses meios, para atender necessidades básicas distintas, podem incluir, por exemplo, no campo da nutrição, a renda e a disponibilidade de alimentos; no campo da saúde, a disponibilidade de água potável, de centros de saúde e o número de médicos por habitante e; na área da educação, o número de escolas e de professores por aluno;

c) **indicadores de acesso**: identificam os determinantes que permitem tornar efetiva (e em que grau) a utilização de recursos disponíveis para atender determinadas necessidades básicas. Para fins de avaliação de políticas e programas sociais esse terceiro tipo de indicadores é particularmente relevante, já que a existência de serviços básicos não lhes assegura o acesso universal.

Na realidade, é comum a existência de fatores que dificultam a utilização dos serviços disponíveis, como, por exemplo, a distância geográfica (sobretudo em áreas de população dispersa) e os custos privados relacionados com o uso de serviços públicos (material escolar, transporte, remédios etc.). Podem-se mencionar também elementos mais difíceis de serem quantificados, como a qualidade dos serviços oferecidos, características culturais da região etc.

³⁷ Professor Dr. Rob Vos, do Instituto Internacional de Estudos Sociais da Erasmus University Rotterdam. Disponível em: <www.iss.nl>. Acesso em: 15/02/2013.

4.1.3 PADRÕES

A avaliação do desempenho de um programa requer ainda que se definam padrões de referência para julgar esse desempenho, ou seja, valores que tenham significação. Eles podem ser:

- a) **absolutos**: metas estabelecidas por um programa são consideradas como o padrão a ser alcançado e os desvios devem ser registrados e analisados;
- b) **históricos**: comparam resultados de um período com o obtido em períodos anteriores;
- c) **normativos**: comparam o desempenho de um programa com outros similares ou com programas semelhantes realizados em outros níveis de governo, região, ou no exterior;
- d) **teóricos**: estabelecidos na própria elaboração do programa, sob a hipótese da obtenção dos resultados esperados, dado os recursos disponíveis;
- e) **negociados ou de compromisso**: aqueles que se baseiam em algum procedimento específico para sua fixação, geralmente decorrente de acordo entre as partes envolvidas na gestão de programa e os formuladores.

Uma metodologia de avaliação de programas sociais envolve, então, a escolha de um conjunto de critérios e o uso de um elenco de indicadores consistentes com os critérios escolhidos e que permitam efetuar um julgamento continuado e eficaz acerca do desempenho de um programa ou conjunto de programas, mediante o confronto com os padrões de desempenho anteriormente estabelecidos.

5 AVALIAÇÃO DO PROGRAMA SISTEMA UAB – MODELO ATUAL

Como já mencionamos a UAB não é uma instituição, mas uma rede de instituições associadas, assim, embora constitua um todo que é diverso das suas partes componentes, está subordinada, em grande parte, a regulação que é imposta a cada uma destas partes pelo sistema de ensino tradicional.

O que se quer dizer é que não há um modelo específico de avaliação para o Programa Sistema UAB, na verdade ele está sujeito a avaliações distintas: a avaliação da instituição de ensino superior que oferece cursos no sistema; a avaliação de cada um dos cursos ofertados; e a avaliação do desempenho acadêmico dos seus estudantes. Uma avaliação dos Polos de Apoio Presencial também é realizada, no entanto, esta fica abrangida pelas avaliações das IES ofertantes de cursos no referido Polo.

A avaliação da educação de nível superior no Brasil, incluindo o ensino na modalidade a distância, é normatizada pela Lei nº 10.861³⁸, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), e que, por sua vez, é regulamentado pelo Decreto nº 5.773³⁹, de 9 de maio de 2006, o qual dispõe sobre o exercício da função de avaliação das instituições e cursos de nível superior no sistema federal de ensino.

Esse sistema, entre outras atribuições, é responsável pela avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.

³⁸ Lei 10.861, de 14 de abril de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.861.htm>. Acesso em: 12/02/2013.

³⁹ Decreto 5.773, de 09 de maio de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm>. Acesso em: 12/02/2013.

A competência para a função de avaliação é exercida conjuntamente pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAE), encontrando-se o processo de avaliação como um todo regulamentado no Capítulo IV do Decreto 5.773.

A instituição que ocupa o papel central neste sistema avaliativo é o INEP, cabe a ele a elaboração e aplicação dos instrumentos de avaliação propriamente ditos, em ciclos com duração inferior a dez anos para credenciamento de universidades e cinco anos para o credenciamento de centros universitários, faculdades e cursos.

Essas avaliações resultam na atribuição de conceitos, em uma escala de cinco graus, sujeitando-se as instituições e cursos avaliados a sofrerem sanções de gravidade crescente, conforme o resultado obtido seja considerado insuficiente.

5.1 O SISTEMA NACIONAL DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O SINAES tem como objetivo assegurar o processo nacional de avaliação das Instituições de Educação Superior (IES), dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes.

As avaliações do ciclo do SINAES são orientadas fundamentalmente pelo critério de eficácia e pelos seguintes indicadores de qualidade:

- a) desempenho dos estudantes;
- b) desempenho dos cursos superiores; e
- c) desempenho das instituições de educação superior.

Esses indicadores são quantificados em padrões expressos em uma escala de cinco níveis, sendo que os resultados iguais ou superiores a três indicam qualidade satisfatória, e são calculados com base nos resultados do desempenho

dos estudantes no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE, dos cursos superiores no Conceito Preliminar de Curso – CPC e das instituições de educação superior no Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição – IGC.

A Portaria Normativa nº40/2007⁴⁰ ratifica que o ENADE seja realizado todos os anos, aplicando-se aos estudantes de cada área por triênios, e determina que o CPC seja calculado no ano seguinte ao da realização do ENADE de cada área, com base na avaliação de desempenho de estudantes, corpo docente, infraestrutura, recursos didático-pedagógicos e demais insumos, conforme orientação técnica aprovada pela CONAES. Determina ainda que o IGC seja calculado anualmente, considerando:

- a) a média dos últimos CPC disponíveis dos cursos avaliados da Instituição no ano do cálculo e nos dois anteriores, ponderada pelo número de matrículas em cada um dos cursos computados;
- b) a média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação *stricto sensu* atribuídos pela CAPES na última avaliação trienal disponível, convertida para escala compatível e ponderada pelo número de matrículas em cada um dos programas de pós-graduação correspondentes;
- c) a distribuição dos estudantes entre os diferentes níveis de ensino, graduação ou pós-graduação *stricto sensu*, excluindo as informações da letra “b” para as Instituições que não oferecerem pós-graduação *stricto sensu*.

O CPC dos cursos com oferta nas modalidades presencial e a distância é divulgado de maneira unificada, considerando a soma dos estudantes das duas modalidades e seus respectivos resultados.

O CPC e o IGC subsidiam os processos de avaliação *in loco* que resultam no Conceito de Curso (CC) e no Conceito de Instituição (CI), conceitos do ciclo avaliativo do SINAES.

⁴⁰ Portaria Normativa nº 40/2007. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/17>>. Acesso em: 12/02/2013.

5.1.1 A AVALIAÇÃO DOS ESTUDANTES

A avaliação dos estudantes vinculados aos cursos ofertados pelo Programa Sistema UAB é realizada através do Exame Nacional dos Estudantes (ENADE), previsto na Lei nº 10.861/2004 e regulamentado pela Portaria nº 2.051, de 09 de julho de 2004⁴¹.

O ENADE se constitui na avaliação de desempenho dos estudantes do final do primeiro e do último ano do curso, por meio de amostragem, definida pelo INEP.

Como resultado o ENADE oferece indicadores médios de desempenho esperado durante o curso, distribuídos em uma escala de 5 níveis, com base em padrões mínimos estabelecidos por especialistas de cada área do conhecimento, o que serve de parâmetro para comparação do desempenho dos estudantes de uma instituição com as demais.

5.1.2 A AVALIAÇÃO DAS IES

O primeiro processo que envolve o estado atual de avaliação a qual se encontra submetido o Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil é o processo de avaliação das Instituições de Ensino Superior que ofertam cursos no sistema UAB.

A avaliação das IES se dá levando em consideração, como critérios, as diferentes dimensões institucionais das entidades a serem avaliadas, dentre elas o art. 3º da Lei nº 10.861 relaciona, de forma obrigatória, as seguintes:

⁴¹ Portaria nº 2.051, de 09 de julho de 2004. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/32>>. Acesso em: 12/02/2013.

- a) a missão e o plano de desenvolvimento institucional;
- b) as políticas de ensino, de pesquisa, de pós-graduação, de extensão e as respectivas formas de operacionalização;
- c) a responsabilidade social da instituição;
- d) a comunicação com a sociedade;
- e) as políticas de pessoal, carreiras, aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e condições de trabalho;
- f) organização e gestão da instituição;
- g) infraestrutura física;
- h) planejamento e avaliação;
- i) políticas de atendimento aos estudantes;
- j) sustentabilidade financeira.

A legislação prevê um processo dual de avaliação, ou seja, uma autoavaliação, realizada no âmbito de uma Comissão Própria de Avaliação (CPA) da Instituição avaliada, e uma avaliação externa *in loco*, realizada por uma equipe de avaliadores indicados pelo INEP.

5.1.2.1 AUTOAVALIAÇÃO

A autoavaliação das IES é realizada através de uma Comissão Própria de Auto Avaliação (CPA).

A Comissão Própria de Avaliação (CPA) se constitui, nos termos do art. 11 da Lei 10.861/04, no órgão responsável pela condução dos processos de avaliação interna das IES, assim como pela sistematização e prestação das informações solicitadas pelo INEP para fins de avaliação institucional.

A CPA, nos termos da mesma Lei, atua de forma autônoma em relação aos Conselhos e demais Órgãos Colegiados, devendo conduzir a avaliação institucional de forma a abranger, no mínimo, as dimensões institucionais exigidas pela lei.

Desde o advento da Lei 10.861/04 as IES foram progressivamente criando suas CPA, com variações de nomes, de estrutura e de procedimentos, mas tendo em comum o fio condutor do SINAES, o que acaba resultando em uma homogeneidade nos instrumentos e procedimentos de avaliação, uma vez que são voltados a obtenção de resultados compatíveis com os parâmetros a serem aferidos posteriormente pela avaliação externa.

5.1.2.2 AVALIAÇÃO EXTERNA

A avaliação externa das IES, tanto a de credenciamento quanto a de recredenciamento, está a cargo do INEP, que nomeia uma comissão de avaliação formada por profissionais do sistema federal de ensino lotados em outras IES que não aquela que será objeto da avaliação pela comissão.

Atualmente este processo de avaliação se encontra automatizado e os formulários podem ser preenchidos de forma *on-line* pelo avaliador. Em 2010 o instrumento de avaliação externa passou por um processo de revisão e atualização.

No instrumento atual (2010) a IES é basicamente avaliada segundo critérios de eficácia (COSTA;CASTANHAR, 2003, p.973), mensurando o cumprimento, ou não, de determinados objetivos e metas, definidos conforme as seguintes dimensões institucionais:

-Dimensão 01: A Missão e o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI);

-Dimensão 02: A política para o ensino (graduação e pós-graduação), a pesquisa, a extensão e as respectivas normas de operacionalização, incluídos os procedimentos para estímulo à produção acadêmica, para as bolsas de pesquisa, de monitoria e demais modalidades;

-Dimensão 03: A responsabilidade social da instituição, considerada especialmente no que se refere à sua contribuição em relação à inclusão social, ao desenvolvimento econômico e social, à defesa do meio ambiente, da memória cultural, da produção artística e do patrimônio cultural;

- Dimensão 04: A comunicação com a sociedade;
- Dimensão 05: As políticas de pessoal, de carreiras do corpo docente e corpo técnico-administrativo, seu aperfeiçoamento, seu desenvolvimento profissional e suas condições de trabalho;
- Dimensão 06: Organização e gestão da instituição, especialmente o funcionamento e representatividade dos colegiados, sua independência e autonomia na relação com a mantenedora, e a participação dos segmentos da comunidade universitária nos processos decisórios;
- Dimensão 07: Infraestrutura física, especialmente a de ensino e de pesquisa, biblioteca, recursos de informação e comunicação;
- Dimensão 08: Planejamento e avaliação, especialmente em relação aos processos, resultados e eficácia da autoavaliação institucional;
- Dimensão 09: Políticas de atendimento aos discentes; e
- Dimensão 10: Sustentabilidade financeira, tendo em vista o significado social da continuidade dos compromissos na oferta da educação superior.

A partir destas dimensões e seus respectivos critérios de avaliação, os indicadores de avaliação são quantificados numa escala de padrões de desempenho ou conceitos, como são denominados no instrumento de avaliação, distribuídos em uma escala numérica de 1 a 5, com a seguinte descrição:

- Conceito 1: Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro MUITO AQUÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade;
- Conceito 2: Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro AQUÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade;
- Conceito 3: Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro SIMILAR ao que expressa o referencial mínimo de qualidade;
- Conceito 4: Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro ALÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade;
- Conceito 5: Quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um quadro MUITO ALÉM do que expressa o referencial mínimo de qualidade.

Aplicando-se essa sistemática de valoração, obtém-se a nota de cada dimensão a partir da atribuição dos conceitos aos indicadores, mediados pelos critérios de avaliação e por uma teia de pesos atribuídos ao conjunto de indicadores.

As dimensões, entre si, também são ponderadas por pesos específicos, obtendo-se, desse modo, o conceito final da avaliação. Assim, os cômputo dos resultados ponderados de cada dimensão, mediados pelas considerações dos avaliadores, indicam a nota final de cada IES.

5.1.3 A AVALIAÇÃO DOS CURSOS

A avaliação dos cursos que são ofertados no Sistema UAB é mais uma das avaliações que compõem o atual modelo de avaliação do Programa Sistema UAB e efetiva-se por meio de visitas *in loco* de Comissões Externas nomeadas pelo INEP, com o objetivo de avaliar as condições de ensino e a dinâmica de funcionamento de cada curso de graduação e, juntamente com os dados da avaliação institucional e do ENADE, servir de instrumento de avaliação da qualidade da educação ofertada pelo programa.

Uma das principais características da avaliação dos cursos é sua externalidade, evidenciada pelo trabalho da Comissão Externa e, da mesma forma que acontece com as IES, a avaliação atualmente em uso pelo INEP para os cursos de graduação se constitui num conjunto de indicadores definidos e agrupados segundo categorias ou dimensões. Neste caso são definidas 3 dimensões, a saber:

- Dimensão 1: Organização didático-pedagógica;
- Dimensão 2: Corpo Docente, Corpo Discente e Corpo Técnico-administrativo; e
- Dimensão 3: Instalações Físicas.

A partir destas dimensões, os indicadores de avaliação são igualmente quantificados numa escala de padrões de desempenho ou conceitos e distribuídos em uma escala numérica de 1 a 5, com a seguinte descrição:

- Conceito 1: quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito NÃO EXISTENTE;
- Conceito 2: quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito INSUFICIENTE;
- Conceito 3: quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito SUFICIENTE;
- Conceito 4: quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito MUITO BOM/BEM; e
- Conceito 5: quando os indicadores da dimensão avaliada configuram um conceito EXCELENTE.

Seguindo a mesma sistemática da avaliação externa da IES, obtém-se a nota de cada dimensão pela atribuição dos conceitos aos indicadores e pela ponderação de pesos.

As dimensões são também ponderadas por pesos específicos e, desse modo, obtém-se o conceito final da avaliação de cada curso.

5.2 A AVALIAÇÃO DOS POLOS DE APOIO PRESENCIAL

Diferentemente de estudantes, IES e cursos, cujas avaliações, a parte de suas eventuais limitações, se encontram bem sistematizadas e com ação centralizada no INEP, a avaliação dos polos de apoio presencial carece de uma melhor regulação.

Atualmente nos deparamos com diversas ações avaliativas, paralelas entre si e realizadas por diferentes órgãos governamentais.

Nas avaliações da IES e do curso já existem indicadores específicos para o EaD, que abordam desde a avaliação das condições de operacionalização da política institucional, formação do corpo de tutores, infraestrutura e biblioteca, passando pelos planos pedagógicos dos cursos, forma de relacionamento com alunos e comunidade, entre outros indicadores que fazem referência direta ou indireta ao polo de apoio presencial. No entanto, estes instrumentos não fazem qualquer distinção entre as ações do Programa Sistema UAB e de outros programas de EaD, sejam eles específicos da IES avaliada ou pertencentes a outras Redes Nacionais ou Regionais, como é o caso, por exemplo, da rede REGESD⁴² no Rio Grande do Sul, composto por várias IES que também atuam na UAB, como as Universidades Federais de Santa Maria, de Pelotas, de Rio Grande e do Rio Grande do Sul.

Além destas avaliações de cunho geral, os polos de apoio presencial vem sendo objeto de avaliações externas realizadas pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) que, após sua extinção em final de 2011 foi substituída nessa atribuição pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), nos termos do instrumento para Credenciamento de Polo de Apoio Presencial para Educação a Distância.

Neste instrumento, cuja sistemática segue a linha dos instrumentos do INEP para IES e Cursos, os polos são avaliados segundo uma dimensão única dividida nas seguintes categorias:

- Categoria 1: organização institucional;
- Categoria 2: corpo social; e
- Categoria 3: infraestrutura.

⁴² Rede Gaúcha de Ensino Superior a Distância: formada por oito Universidades gaúchas com o objetivo de de viabilizar o oferecimento de cursos de graduação em licenciatura , na modalidade a distância, por meio da utilização e otimização de recursos humanos, tecnológicos e materiais. Disponível em: < www.regesd.tche.br>. Acesso em: 12/02/2013.

Cada categoria é composta por um conjunto de indicadores quantificados numa escala de conceitos variáveis de 1 a 5, com conceituação de conteúdo específica para cada indicador, sendo 5 o conceito mais satisfatório e 1 o pior deles.

Finalmente, a CAPES, atual gestora do Sistema UAB, também vem realizando avaliações *in loco*, por meio da designação de equipes de avaliadores composta por professores com a incumbência de levantar necessidades de melhorias, tanto na infraestrutura quanto na parte pedagógica dos cursos oferecidos no polo avaliado. As conclusões destas equipes são encaminhadas à Diretoria de Educação a Distância da CAPES, para que sejam tomadas as providências cabíveis.

6 DOS LIMITES E RESTRIÇÕES DO ATUAL MODELO DE AVALIAÇÃO EM RELAÇÃO AO PROGRAMA SISTEMA UAB

Uma simples leitura dos referidos instrumentos de avaliação já é capaz de nos evidenciar que tanto o MEC, quanto a CAPES e o INEP não reconhecem a necessidade de efetuar nenhuma distinção entre as IES e o Sistema UAB nos seus processos de avaliação.

Neste aspecto, se a UAB possui definição própria, em termos históricos e normativos, seria conveniente que aqueles órgãos lhe elaborassem instrumentos e procedimentos específicos, partindo dos princípios e normas atribuídos à mesma e do conceito legal que esta recebeu.

Aliada a falta de especificidade, outra dificuldade para que se possa vislumbrar algum resultado com consistência técnica na avaliação da UAB é a multiplicidade e a fragmentação que esta apresenta ao longo dos diversos instrumentos de avaliação que atualmente são aplicados na avaliação do sistema nacional de ensino.

Estes instrumentos de avaliação vêm sendo objeto de análise desde a sua implementação em 2004, em sucessão ao denominado PROVÃO do MEC.

Destacam-se neste campo de análise os trabalhos publicados pelo Observatório Universitário, núcleo do Instituto Databrasil – Ensino e Pesquisa, organização que se dedica ao desenvolvimento de estudos e projetos sobre a realidade socioeconômica, política e institucional da educação superior no Brasil.

Uma das principais críticas feitas pela equipe do Observatório Universitário aos instrumentos de avaliação do INEP é referente a falta de clareza e a subjetividade gerada pela adoção de um número muito grande de indicadores, o que, aliado a atribuição de ponderações de fatores sobrepostas, dificulta bastante a

formação de um consenso no entendimento a respeito destes indicadores e amplia o espaço para a subjetividade do avaliador.

[...] A divisão das dimensões em categorias de análise, conjunto de indicadores e indicadores tornou pouco inteligível o peso efetivo dos indicadores, ou seja, a importância relativa de cada indicador nos conceitos finais de cada uma das três dimensões avaliadas.

Assim, a atribuição de pesos sucessivos dos indicadores às dimensões tem gerado uma dificuldade na compreensão das contribuições efetivas dos instrumentos de avaliação para o aperfeiçoamento institucional das IES [...] (RIBEIRO;SANTOS, 2004, p.12).

Não é preciso um maior aprofundamento para que se perceba o enorme grau de subjetividade na percepção da dimensão (definida sempre de modo bastante geral e impreciso) e da aplicação disto no entendimento do conceito e na atribuição da avaliação.

[...] Uma leitura um pouco mais realista do manual sugeriria que se está orientando os avaliadores a realizarem sucessivos processos de tentativa e erro para ajustarem a avaliação dos indicadores propostos às suas expectativas e impressões. Questiona-se como assegurar um processo de avaliação objetivo se é possível (senão sugerido ao) avaliador alterar, de forma sistemática, as avaliações dos indicadores já realizadas, ajustando-as às suas expectativas? Será que o avaliador saberá distinguir, dentre os 99 indicadores, qual está impactando de forma direta no resultado final da avaliação? [...](RIBEIRO;SANTOS, 2004, p.22)

Portanto, ainda que existam orientações expressas de que a atribuição de cada conceito seja contextualizada e justificada mediante considerações do avaliador, é inegável que os referidos instrumentos conferem um espaço ao subjetivismo de cada avaliador e conceitos como suficiente, insuficiente ou excelente podem assumir uma infinidade de gradações e matizes, dependendo da subjetividade pessoal de cada um deles.

Outro motivo de crítica tem sido o potencial caráter indutor que esta modalidade de avaliação apresenta, tal característica pode acabar estimulando a adoção dos instrumentos de avaliação pelas IES como um objetivo a ser alcançado, ao invés de serem usados como uma ferramenta de análise.

[...]Outro aspecto a ser analisado diz respeito à possibilidade de um instrumento muito detalhado de atribuições de notas e pesos se tornar um fim em si mesmo. É preciso observar até que ponto o detalhamento dos critérios e indicadores, assim como dos pesos correspondentes, podem estimular justamente o que se pretende evitar no novo instrumento de avaliação, ou seja, as “meras verificações e mensurações”, ensejando “ajustes” por parte das IES para serem bem avaliadas naquilo que foi definido *ex-ante* como importante, a despeito da avaliação que contemple a diversidade dos projetos de desenvolvimento de cada IES [...] (RIBEIRO; SANTOS, 2004, p.39).

No que diz respeito ao Programa Sistema UAB, dada a sua diluição ao longo destes diversos processos e instrumentos, tais características de subjetividade, confusão e indução de critérios, dificulta ainda mais ao gestor a possibilidade de utilizar tais avaliações de forma viável a contribuir na sua gestão.

Estas e outras limitações não tem passado despercebidas pelo poder público, afinal, nem tudo são falhas no processo de avaliação das políticas educacionais no país, trata-se de um aprendizado contínuo que precisa abarcar um universo extremamente complexo como é o ambiente universitário em um país periférico como o Brasil que, como vimos, possui um histórico ainda recente no que diz respeito a avaliação de políticas públicas.

Finalmente, no que diz respeito aos aspectos relevantes de uma política pública a ser avaliada, o modelo atual do INEP carece de uma abordagem direcionada a aplicação dos recursos financeiros alocados pelo poder público.

O Programa Sistema UAB deve toda a sua existência e operacionalização a um consistente e robusto orçamento, executado, como vimos, mediante a descentralização de recursos e uma complexa rede de convênios entre as diversas entidades que o compõe.

Em nenhum dos processos de avaliação que atualmente incidem sobre as diversas partes componentes do Sistema UAB identificamos qualquer instrumento de avaliação relativa ao uso dos recursos a ele destinado, quer na aferição de sua efetividade, quer sobre a qualidade de sua gestão.

Recentemente foi nomeada pelo INEP (Portaria INEP nº 224, de 28 de junho de 2012⁴³) uma comissão de notáveis, com o intuito de revisar e propor o aprimoramento dos Instrumentos de Avaliação Institucional, para o ensino presencial e EaD, e para Polos de Apoio Presencial na Modalidade a Distância, por meio de discussões conjuntas envolvendo a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES), o Conselho Nacional de Educação (CNE), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (SERES) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Até o fechamento do presente trabalho não havia sido divulgado nenhum resultado desta comissão, o que, por si só, demonstra a atualidade e complexidade do tema e a necessidade efetiva de se pesquisar o assunto e de se desenvolver instrumentos mais adequados a este tipo de avaliação.

Independentemente do resultado que venha a ser alcançado pela referida comissão, um aspecto a se lamentar é o fato do Programa Sistema UAB não ter sido elencado como um de seus objetos, assim, a nosso ver, o mesmo continuará padecendo da falta de especificidade dentro do universo das avaliações do INEP, o que mantém a necessidade do desenvolvimento de uma metodologia própria a este programa.

⁴³ Portaria INEP nº 224 de 28 de junho de 2012. Disponível em: <<http://www.anaceu.org.br/conteudo/legislacao/portarias.php>>. Acesso em: 15/02/2013.

7 CONSTRUINDO UM PROCESSO AVALIATIVO PARA A UAB – PROPOSTAS METODOLÓGICAS

Alves (2009, p.1) nos alerta que, se de um lado a educação a distância tem recebido apoio expressivo do Governo e dos órgãos de fomento no país, de outra parte, ainda existe forte resistência por parte de outras tantas instituições, que fazem uma crítica negativa ao EaD.

Como avaliador do MEC, Moran Costas (MORAN, 2011, p.4) faz referência aos repetidos testemunhos que ouviu sobre os inesperados (e positivos) resultados dos bons cursos em EaD. Entretanto, reconhece que costuma haver certa desconfiança nas universidades e, por vezes, até um distanciamento generalizado, e mesmo o abandono do curso, por parte daqueles alunos que não se sentem motivados por essa modalidade de ensino.

Portanto, boa parte das opiniões e expectativas correntes sobre a EaD no país são, ainda em sua maioria, baseadas em experiências pessoais, no conhecimento ou mesmo no desconhecimento sobre o tema, existindo uma enorme carência de estudos científicos capazes de fundamentar ações para sua consolidação e melhoria.

Esta política pública para a educação, denominada Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil, voltada a oferta de ensino na modalidade a distância, carece ainda de uma avaliação mais efetiva, específica, capaz de fundamentar a tomada de decisão do gestor público ou de garantir a devida transparência que tal processo exige.

Nesse sentido, será necessário evoluir para a construção de um modelo de avaliação que seja capaz de dar conta deste objetivo, de modo válido e significativo.

O Sistema UAB, como vimos, está calcado em uma complexa relação entre Governo Federal, Municípios, Instituições de Ensino Superior, além de órgãos de fomento e fundações de apoio que, no mais das vezes, costumam ser analisados, avaliados e fiscalizados de forma individual, isoladamente, e não em sua ação conjunta dentro do programa, ou seja, atualmente as avaliações propostas para a UAB visam avaliar suas partes componentes e não o seu todo, proporcionando visões parciais, e por vezes confusas, de cada um dos atores do sistema, o que cria imensas dificuldades em termos da avaliação global do programa.

Assim, entendemos que, tendo o Programa UAB como objetivo a expansão da oferta de ensino superior, ou seja, a oferta de ensino em toda a sua plenitude para aquele cidadão que não tem acesso aos grandes centros universitários, este deve ser oferecido com o mesmo acesso do ensino presencial oferecido nestes grandes centros, caso contrário, a referida ação estatal estaria sendo ineficaz em suas metas.

É fundamental podermos avaliar em que medida e com que qualidade o público-alvo desta política pública está efetivamente tendo acesso ao ensino superior através do Programa Sistema UAB e não apenas se seus cursos e polos estão atendendo a determinados requisitos técnicos exigidos pela União.

Algumas iniciativas isoladas vêm sendo tomadas no que tange ao desenvolvimento de trabalhos avaliativos do Programa Sistema UAB, cujos objetivos e métodos de trabalho são ainda bastante variados.

Um bom exemplo deste esforço é o trabalho apresentado por Antônio Kaminski Alves (ALVES, 2009) no I ENINED - Encontro Nacional de Informática e Educação, onde relata um trabalho desenvolvido junto aos Polos de Apoio Presencial vinculados a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC no Paraná, compreendendo os Municípios de Cruzeiro do Oeste, Foz do Iguaçu, Paranaguá e Pato Branco. No referido estudo o objetivo não é propriamente uma avaliação do programa, mas verificar a existência de dados que possam tornar visíveis, ou seja, mensuráveis, os possíveis impactos sociais e econômicos advindos do Ensino à Distância EaD/UAB no Estado, ou seja, no referido trabalho são construídos

indicadores relativos à comunidade e não a política em si, portanto, o autor sequer transita pela temática do Sistema Nacional de Educação Superior..

Outro trabalho que merece destaque foi desenvolvido pela professora Onília Cristina de Souza de Almeida (ALMEIDA, 2008), pesquisadora vinculada a Universidade de Brasília - UnB e cujo foco é a análise do modelo de gestão descentralizada da Universidade Aberta do Brasil (UAB). Um pouco mais aproximado do contexto de Política Pública, o referido trabalho, no entanto, não visava qualquer tipo de avaliação, mas sim identificar e analisar a forma como se dá a sua gestão.

Finalmente, destacamos ainda o trabalho apresentado por Luciene Souza (SOUZA, 2008) no V Simpósio Internacional "O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente", intitulado UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: UMA PROPOSTA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA, no qual se pretendeu analisar o modelo de gestão descentralizada da parcela da UAB vinculada a Universidade de Brasília (UnB) e a seus polos presenciais, bem como a percepção dos alunos na avaliação institucional. Este trabalho foi desenvolvido tendo foco na avaliação sob a ótica do aluno, sem no entanto definir claramente indicadores de acesso capazes de serem utilizados de forma mais universal.

Como se pode perceber, estes e alguns outros trabalhos de menor relevância, ainda se mostram bastante horizontalizados em relação ao efetivo desafio proposto por esta política pública, especialmente no que diz respeito ao seu aspecto financeiro, pois nenhum destes trabalhos ainda abordou a avaliação sob a ótica dos recursos e mesmo do mecanismo de financiamento da UAB.

7.1 ASPECTOS RELATIVOS A DEFINIÇÃO DE CRITÉRIOS, INDICADORES E PADRÕES PARA O SISTEMA UAB

Segundo Minayo (2009, p.84), para se conhecer se os objetivos de uma proposta (ou política) estão sendo bem conduzidos ou mesmo se foram alcançados, precisamos nos valer de sinalizadores da realidade, parâmetros capazes de dar sentido de medida e balizamento de processos de construção da realidade ou de elaboração de investigações avaliativas.

No caso do Programa Sistema UAB, é preciso definir critérios que sejam mais adequados e representativos da sua realidade do que o atual modelo de avaliação do MEC e que permitam dar maiores subsídios a atuação dos profissionais envolvidos na execução e gestão da referida política pública.

Como vimos, o Programa Sistema UAB é eivado de complexidade, pois envolve a coordenação de diversos atores, nos três níveis federativos (União, Estados e Municípios). Esse processo, hoje, se encontra fragmentado, tratando-se cada parte ou agente de forma individualizada, inclusive no tocante a metodologia de avaliação.

Outra peculiaridade deste programa é sua enorme dependência de recursos descentralizados da União, o que gera grandes incertezas sobre a sua gestão, pois uma vez descentralizados, os recursos se misturam ao caixa único das IES, que os executam, mesmo quando destinados a polos de municípios atendidos por mais de uma IES.

Com todo este entrelaçamento de ações não existe, no entanto, uma abordagem sistêmica que permita avaliar de forma consistente os aspectos financeiros do Programa Sistema UAB. Atualmente esse processo é realizado mediante acordos e relatórios específicos, conforme Resolução nº 49, de 10 de setembro de 2009⁴⁴, o que fragmenta ainda mais a visibilidade da avaliação da UAB.

⁴⁴ Resolução nº49, de 10/09/2009, que regulamenta o apoio financeiro às IES participantes do Sistema UAB. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 15/02/2013.

Atualmente, por exemplo, avaliações de infraestrutura de Polos de Apoio Presencial vêm sendo implementadas, entretanto, um Polo de Apoio Presencial pode estar perfeitamente implantado mas, em relação a determinado curso, pode não estar operando plenamente.

Esta abordagem segmentada cria inúmeras distorções e permite, por exemplo, termos formalmente a aprovação do Polo e do Curso ao mesmo tempo em que, de fato, os estudante daquela comunidade não estejam sendo efetivamente atendidos por esta política.

A mera aprovação do curso e do polo não são indicadores confiáveis de que o programa UAB esteja efetivamente implantado e disponível em uma determinada comunidade.

A referida política precisa ser analisada em todos os seus elementos constitutivos e caracterizadores para que se possa propor uma metodologia, critérios e indicadores adequados para sua avaliação.

7.2 CRITÉRIOS OU DIMENSÕES DE AVALIAÇÃO PARA A UAB

A definição de critérios ou dimensões de avaliação necessita ser significativa para o objetivo a que se propõe um processo avaliativo, face ao que já se expôs, esta é talvez a maior restrição ao atual modelo em uso pelo Governo Federal, onde a dispersão da avaliação do Sistema UAB por vários instrumentos e processos avaliativos com outros fins específicos dificulta esta significação entre critério e objeto.

Não é objetivo deste trabalho analisar a metodologia de avaliação do sistema federal de ensino superior que, a parte das críticas apresentadas, vem tendo uma inegável e crescente evolução técnica, mas, é flagrante que, para fins de avaliação do Programa Sistema UAB, esta metodologia gera uma fragmentação de

informações que dificulta a análise por gestores e demais interessados na referida política pública.

Dessa forma, é urgente que se individualize o Sistema UAB em relação as IES a ele vinculadas, separando-se os instrumentos de avaliação de um e outro. De outra maneira continuaremos diante de um quadro que praticamente inviabiliza ao Gestor da UAB ter acesso a indicadores relativos ao desempenho do Sistema UAB, uma vez que precisaria, como vimos, buscar estes dados através da consulta aos vários instrumentos de avaliação do SINAES, além disso, muitas dessas informações não distiguem recursos e elementos da UAB e da IES ou mesmo de outras Redes.

Nesse sentido, a proposta do presente trabalho é pela definição e criação de instrumentos para aplicação específica ao Sistema UAB, ainda que, por vezes, atuem em paralelo a outros processos avaliativos, principalmente no caso das avaliações das IES, ou pelo menos identificar em cada instrumento quais elementos se referem ao Sistema UAB.

No que diz respeito aos critérios de avaliação, por se tratar de um programa inserido na área das políticas públicas para a educação, os critérios de avaliação para o Programa Sistema UAB, ainda que específicos, precisam necessariamente respeitar as diretrizes gerais do SINAES e dos modelos em vigor.

Dessa forma, seguindo a classificação de Costa e Castanhar (2003) e, igualmente, do modelo dos demais instrumentos do INEP, entendemos que, em uma avaliação do Sistema UAB devem predominar os critérios de **eficácia** (COSTA; CASTANHAR, 2003, p.973), na medida em que se busca fundamentalmente aferir o grau em que o referido programa atingiu, ou não, seus objetivos e metas.

No entanto, a especificidade do Sistema UAB reclama pela aplicação de, pelo menos, mais duas outras categorias de critérios ou dimensões de avaliação.

Por se tratar de uma política pública cujo objetivo principal é o de ampliar o acesso ao ensino público e gratuito de nível superior a uma camada da população que vive distante dos grandes centros universitários do país, é fundamental a inserção de critérios de **impacto (ou efetividade)** (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 973), possibilitando medir os efeitos no ambiente externo em que esta política intervém, o que é de fundamental importância para a avaliação deste programa, inclusive no que diz respeito a sua própria justificativa de continuidade ou não enquanto ação pública.

O Programa Sistema UAB precisa ser capaz de demonstrar em que medida efetivamente expande o acesso ao ensino superior (e não apenas a oferta), uma vez que esta é sua atividade fim.

Finalmente, devido a um de seus elementos mais característico ser o financiamento descentralizado, isso implica em uma dotação orçamentária específica para o Sistema UAB por parte da União, de forma concorrente em recursos com as demais iniciativas públicas na área da educação.

Neste sentido, a aplicação de critérios de **análise custo-efetividade** (COSTA; CASTANHAR, 2003, p.973) é de extrema relevância, permitindo a comparação com a modalidade presencial, ou seja; um processo de avaliação do Programa UAB deve permitir a comparação entre este e o ensino presencial, buscando-se conhecer aquela política que atenda aos objetivos com o menor custo.

A aplicação destes critérios requerem a fixação de parâmetros de validade compatíveis, sendo necessário, como já vimos, a identificação e quantificação de resultados possíveis, esperados e desejados, através da fixação de um conjunto de indicadores, sem os quais esta avaliação é impossível (BELLEN; TREVISAN, p.534).

7.3 DEFINIÇÃO DE INDICADORES DE RESULTADO

Como dito anteriormente, a definição de indicadores deve levar em conta a identificação e quantificação dos resultados obtidos, do universo de resultados possíveis e daqueles desejados ou indesejados.

Aqui também nos encontramos limitados a uma referência mais geral do SINAES e, nesse sentido, o de garantir significação para as avaliações da UAB dentro do sistema SINAES, a proposta do presente trabalho é a de representação dos indicadores UAB segundo critérios semelhantes ao do SINAES.

Seguindo as categorias apontadas por Bellen e Trevisan (2008) e os indicadores do SINAES, devem predominar, portanto, os **indicadores de resultado**, uma vez que a principal finalidade do processo avaliativo é verificar os níveis de satisfação de necessidades ou metas que a política pública busca satisfazer. Esta categoria também se aplica as categorias específicas de análise custo-resultado, que também podem ser mensuradas por indicadores de resultados, que poderiam,então, passar a ser comparados entre si ou com suas referências históricas.

Novamente, a especificidade do Sistema UAB nos leva a propor o acréscimo de **indicadores de acesso**, uma vez que este programa prescinde de indicadores que permitam identificar em que medida ele torna efetivo (e em que grau) a utilização ou acesso aos recursos disponíveis para atender a demanda pelo ensino superior fora dos grandes centros urbanos (finalidade principal do programa).

7.4 PADRÕES

A avaliação do desempenho do Programa Sistema UAB requer ainda a definição de padrões de referência. Neste caso, não se vislumbram razões para se adotar outro padrão que não o já em uso nos instrumentos do INEP, primeiramente por estes já possuírem um histórico e significação consolidados junto ao universo de pessoas envolvidas ou interessadas neste tipo de avaliação. Num segundo momento, por toda a questão prática que representa a utilização de uma escala com uso e significado já universalizado, especialmente diante da possibilidade de comparação horizontal, com outros programas, ou vertical, com sua própria evolução histórica, tecnicamente é recomendável a utilização do mesmo padrão.

Portanto, para fins deste trabalho, entendemos que a manutenção de uma escala com cinco padrões de referência seria a mais adequada, mesmo nos casos de inserção de novos indicadores. Nesta caso, a inovação seria por conta da conceituação de cada degrau da escala, o que precisa ser construído indicador por indicador, nos mesmos moldes do INEP.

Estes degraus, ou valores, igualmente são necessariamente balizados pelos referenciais do SINAES, aplicando-se em sua maioria padrões do tipo **absoluto**, uma vez que se baseiam em metas ou padrões estabelecidos pelo próprio programa ou nos planos de governo.

Um cuidado deve ser tomado na definição dos conceitos, que é o de se minimizar a subjetividade, ainda que entendamos ser inviável eliminá-la de todo. No caso do Programa Sistema UAB, o processo de descentralização de recursos já vem gerando alguns indicadores com padrões do tipo **negociado ou de compromisso**, que se baseiam nos acordos entre CAPES e IES quanto a gestão de recursos envolvidos no programa, no entanto os mesmos não configuram um processo de avaliação propriamente dito, mas sim uma efetiva prestação de contas, sendo necessário construir a partir desta experiência instrumentos de avaliação que permitam seu uso sistemático e com significação para o programa como um todo.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando se pensou no presente trabalho a ideia inicial era a de se realizar um estudo de caso, tendo como objeto o processo de implantação do Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil em um Polo de Apoio Presencial.

Aquilo que inicialmente parecia muito claro, desde as primeiras aproximações ao tema de estudo foi se mostrando complexo e cheio de peculiaridades, o que acabou alterando a proposta inicial, especialmente diante da dificuldade em se encontrar indicadores suficientemente consistentes para configurar o momento e o grau de implantação desta importante política pública.

Diante deste quadro, nossos esforços foram direcionados para a questão de como identificar e mensurar o Programa Sistema UAB, e isto, por consequência, acabou nos levando diretamente para a questão da avaliação que, assim, se tornou o objeto central deste trabalho.

Segundo Moran Costas (2011), um bom curso de EaD depende primeiramente de um tripé formado por:

- a) um corpo docente maduro, capacitado e motivado;
- b) alunos interessados e motivados; e
- c) administradores, diretores e coordenadores que entendam as dimensões que estão envolvidas no processo pedagógico e que sejam capazes de equilibrar o gerenciamento de recursos materiais, tecnológicos e humanos.

Num segundo momento, Moran Costas (2011) alerta para a necessidade de uma boa infraestrutura física, incluindo salas, equipamentos, bibliotecas, etc. capaz de propiciar os momentos de encontro necessários a produção do conhecimento.

Assim sendo, um bom curso de EaD precisa contemplar todos estes itens, caso contrário, não conseguirá jamais atender aos propósitos que lhe servem de fundamento.

O Programa Sistema Universidade Aberta do Brasil, se constitui hoje na mais ousada e ampla política pública para expansão do ensino superior na modalidade de ensino a distância no país e, portanto, para alcançar seus objetivos de forma socialmente justa, precisa fazê-lo atendendo a todos estes itens que nos propõe Moran Costas (2011).

No entanto, o atual sistema de avaliações do ensino superior em uso pelo governo brasileiro, como vimos, não está direcionado a uma política complexa como a UAB, que envolve uma rede de agentes e um intrincado modelo de operação e financiamento.

Ao longo deste trabalho, enfrentamos o desafio de dar maior especificidade e consistência teórica ao Sistema UAB dentro do universo de políticas públicas brasileiras para a educação, especialmente ante a insuficiente normatização do tema. Isto nos permitiu apresentar uma análise crítica do atual modelo de avaliação e apresentar fundamentos e elementos capazes de contribuir de forma efetiva na definição de critérios objetivos e mensuráveis, capazes de proporcionar uma base teoricamente consistente para que, a partir deste trabalho, se possa construir um modelo de avaliação para o Programa Sistema UAB que seja adequado a especificidade e complexidade deste programa, mas que também seja viável e compatível com o atual modelo utilizado no SINAES para as demais modalidades de ensino.trabalho

Desta forma, entendemos que o presente trabalho deverá permitir uma avaliação mais profunda e capaz de, efetivamente, fornecer subsídios para melhoria do Programa Sistema UAB, quer no interesse de seus gestores e colaboradores, quer no interesse de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Onília Cristina de Souza. Gestão do Ensino Superior a Distância: Uma proposta de análise do modelo da Universidade Aberta do Brasil. **Anais do 14º Congresso Internacional ABED de Educação a Distância**. Santos: [s.n.], 2008.

_____; SOUZA, E. C. L. Avaliação do Programa Universidade Aberta do Brasil: fragilidades e potencialidades. **Anais do WCCA'2010 - Congresso Mundial em Comunicação e Artes**. Guimarães/Portugal: [s.n.], 2010.

ALVES, Antônio Kaminski. Processos de Avaliação dos Polos de EaD/UAB no Paraná. **Anais do Encontro Nacional de Informática e Educação**. Cascavel: Edunioeste, 2009. (v.10, p.1-10).

AZEVEDO, J. **A educação básica e a formação profissional face aos novos desafios econômicos**. Disponível em: <<http://www.campus-oei.org/administracion/azevedop.htm>>. Acesso em: 25/02/2012.

BELLEN, Hans Michael van; TREVISAN, Andrei Pittol. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV-EBAPE, nº 42(43), p.529-550, 2008.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas**: uma contribuição para a área educacional. Campinas: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000422928>>. Acesso em: 15/02/2013.

CHRISTENSEN, Clayton M.; HORN, Michael B.; JOHNSON, Curtis W. **Inovação na sala de aula**: como a inovação de ruptura muda a forma de aprender. Porto Alegre: Bookman, 2009.

COSTA, Celso José da. **Modelos de Educação Superior a Distância e implementação da Universidade Aberta do Brasil**. Disponível em: <<http://www.br-ie.org/pub/index.php/rbie/article/view/63>>. Acesso em: 25/02/2012.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**. Rio de Janeiro: [s.n.], nº 37(5), p.969-992, 2003.

DEMO, Pedro. **Educação, Avaliação Qualitativa e Inovação**. Brasília: INEP, 2012. (Série Documental. Textos para Discussão).

DALE, Roger. Globalização e Educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação?”. **Educ. Soc.**, Campinas:[s.n.], vol. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21464.pdf>>. Acesso em: 25/02/2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Superior a Distância: novos marcos regulatórios?. **Educ.Soc.** Campinas: [s.n.], vol. 29, n. 104, p.891-917, 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25/02/2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política de avaliação das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: [s.n.], V.20, nº 59, 2005.

FERNANDES, Andrea da Paixão. O diálogo entre trabalho e educação de jovens e adultos: e a formação do cidadão? **GT: Educação de Pessoas Jovens e Adultas**. Rio de Janeiro: CAP/UERJ – SME, n.18. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt18/t183.pdf>>. Acesso em: 12/02/2013.

- FORSTER, Mari Margarete dos Santos; FAGUNDES, Maurício César Vitória. Inovações educativas na sala de aula universitária: ruptura paradigmática/resistência ao ethos regulatório? **GT: Política de Educação Superior**. São Leopoldo: CNPq/FAPERGS/UNISINOS, n. 11, [s.d.].
- FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.
- FREY, Klaus. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 25/02/2012.
- GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro: [s.n.], vol.40, no.2, p.201-234, Mar./Apr., 2006.
- HETKOWSKI, Tânia Maria; LIMA, Maria de Fátima Monte. Política Educacional, Globalização e Educação a Distância. **Anais do XV Encontro de Pesquisa Educacional das Regiões Norte e Nordeste**. São Luís: [s.n.], 2001. Disponível em: <<http://www.comunidadesvirtuais.pro.br/gptec/producao.htm>>. Acesso em: 25/02/2012.
- KENSKI, Vani Moreira. **Tecnologias digitais e a universalização da educação**. Disponível em: <<http://www.siteeducacional.com.br/br/artigossite.php?id=12>>. Acesso em 23/07/2012.
- MELLO, Guiomar Namó de. Políticas públicas de educação. **Estud. Av.** [online]. São Paulo: [s.n.], vol.5, n.13, pp. 7-47,1991. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141991000300002>>. Acesso em: 15/02/2013.
- MINAYO, M.C. Construção de indicadores qualitativos para avaliação de mudanças. **Revista Brasileira de Educação Médica**. [s.l.]: [s.n.], nº 35, 2009.
- MORAN, José Manuel . Modelos e avaliação do ensino superior a distância no Brasil. **Educação Temática Digital**. [s.l.]: [s.n.], v. 10, p. 54-70, 2009.
- _____. Avaliação da EAD no Brasil. **Educação Humanista Inovadora**. [s.l.]: [s.n.], 2011. Disponível em : <<http://www.eca.usp.br/prof/moran/index6.html>>. Acesso em: 25/02/2012.
- MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro**. 2ª ed. Brasília: Cortez, 2000.
- NOGUEIRA, Danielle Xabregas Pamplona; MORAES, Raquel de Almeida. Educação a distância no Brasil: histórica das políticas educacionais brasileiras. **Anais da X Jornada do Grupo de Estudos e Pesquisas "História, Sociedade e Educação no Brasil" - Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia**. Vitória da Conquista: [s.n.], 2011. Disponível em: <www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/.../ZjWcalx9.doc>. Acesso em: 15/02/2013.
- PALMA FILHO, João Cardoso. Cidadania e Educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, v. nº 104, p. 101-121, 1998.
- PRETTO, Nelson; PINTO, Cláudio da Costa. Tecnologias e novas educações. **Revista Brasileira de Educação**. [s.l.]: [s.n.], v. 11 n. 31 jan./abr., 2006.
- RAWLS, John. **O Liberalismo Político**. São Paulo: Ática, 2000.
- RIBEIRO, Leandro Molhano; SANTOS, Wagner Ricardo dos. Engenharia Reversa: Análise do Instrumento de Avaliação Institucional Externa de Universidades. **Observatório Universitário**. Rio de Janeiro: Instituto Databrasil, Documento de Trabalho nº 39, 2004.
- SINGER, Paul. Poder, política e educação. **Revista Brasileira de Educação**. [s.l.]:[s.d.], nº 1, 1996.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre: [s.n.], ano 8, nº16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 25/02/2012.

SOUZA, Luciene Maria de. Estado e Políticas Públicas Educacionais: reflexões sobre as práticas neoliberais. **Anais do V Simpósio Internacional "O Estado e as Políticas Educacionais no Tempo Presente"**. Uberlândia: [s.n.], 2008.

VIEGAS, Waldir. Avaliação de Políticas Públicas: procedimentos metodológicos. **Anais do VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Panamá: [s.n.], 2003.