

## A democratização da educação via Universidade Aberta do Brasil: diferentes perspectivas

MARCELA DE OLIVEIRA NUNES\*

**Resumo:** O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) faz parte da atual política de expansão da educação superior, e por meio de distintas fontes, dados, além das produções teóricas da área, buscou-se apresentar um panorama acerca das diferentes perspectivas referentes a democratização do acesso à educação superior, promovida pelo Sistema UAB. Depreende-se com a análise feita que não há um consenso entre os pesquisadores do campo das políticas educacionais, pelo contrário, eles apresentam pontos de reflexão totalmente distintos sobre a UAB. Conclui-se que a modalidade educacional à distância prevalecente no sistema, tal como a flexibilização do trabalho intrínseca à essa política, apresenta-se como limites ao efetivo processo de democratização da educação superior.

**Palavras-chave:** UAB; política educacional; democratização da universidade.

### The democratization of education through the Open University of Brazil: different perspectives

**Abstract:** The Open University of Brazil System (UAB) is part of the current policy of expanding higher education, and through different sources, data, in addition to the theoretical productions of the area, we sought to present an overview of the different perspectives regarding the democratization of the access to higher education promoted by the UAB System. It appears from the analysis that there is no consensus among researchers in the field of educational policies, on the contrary, they present totally different points of reflection on UAB. It is concluded that the distance educational modality prevalent in the system, such as the flexibility of work intrinsic to this policy, are presented as limits to the effective democratization process of higher education.

**Key words:** UAB; educational politics; democratization of the university.



\* MARCELA DE OLIVEIRA NUNES é Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Maringá (UEM) e professora Colaboradora da UNESPAR.

## Introdução

*Felicidade! Passei no vestibular  
Mas a faculdade, é particular. Particular! [...]  
Livros tão caros, tanta taxa prá pagar  
Meu dinheiro muito raro, alguém teve que emprestar...  
(O pequeno burguês – Martinho da Vila, 1969)*

O grande cantor e compositor Martinho da Vila já apontava, em 1969, em uma composição certamente irônica, a realidade dramática que muitos brasileiros iriam viver ao cursar a educação superior privada. Nessa mesma década, sob o regime militar, a privatização da educação superior começou a ganhar corpo, resultando em uma clara desproporção entre o aumento do total de matrículas das instituições privadas e das instituições públicas. Como apontou Sguissardi (2014) “A proporção percentual de matrículas que era, em 1964, de 61,6% nas IES públicas e 38,4% nas IES privadas, passou, em 1974, para 63,5% nas IES privadas e 36,4% nas IES públicas (2014, p.132)”. Bastaram dez anos de regime ditatorial para ficar explícita a agenda que se estruturava para a educação pública.

Outro fato importante sobre o cenário da educação no período supracitado, especificamente no governo Médici, foram as tentativas iniciais de implementar no país um projeto de Universidade Aberta, partindo da referência do modelo inglês de *Open University*<sup>1</sup>. Naquele momento, o General Jarbas Passarinho estava à frente do Ministério da Educação e Cultura (MEC) e em convergência com Médici a ideia de Universidade Aberta surge como uma “possível solução para a democratização da educação superior” (LACE, 2014, p. 100).

O projeto de democratizar o acesso à universidade no interior de uma sociedade governada de forma autoritária, violenta e cerceada por Atos Institucionais não se efetivou, pelo contrário, após o chamado milagre econômico, verifica-se uma redução abrupta das verbas para pesquisa, além da inflação, que atingiu os salários de docentes e funcionários técnico-administrativos (MOTTA, 2014). Como a história revela, as atividades acadêmicas de muitas instituições passaram a ser alvo de controle dos agentes do regime, cerceando desde conteúdos até a substituição de disciplinas consideradas subversivas (NERY, 2015). Passados mais de cinquenta anos, a maior parte das matrículas hoje estão na esfera privada e se mantém por meio de diferentes estratégias: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Universidade para Todos (PROUNI), ampliação dos cursos na modalidade Educação a Distância (EaD) e, conseqüentemente, pelas próprias dívidas contraídas por estudantes e familiares. No segundo semestre de 2018, a Assessoria de Comunicação Social do MEC apontou que, dos 2,7 milhões de contratos de financiamento, 453 mil estudantes estavam inadimplentes e todos sem chances de negociar com a Caixa Econômica Federal. No mês de junho de 2018, o

<sup>1</sup> A *Open University* é referência internacional na área e, em cinquenta anos de existência, já atendeu mais de dois milhões de alunos por meio de seus cursos de graduação e pós-graduação. A universidade trabalha com a metodologia de EaD e possui escritórios regionais em todo o Reino Unido, além de uma série de centros de estudo (no país e no exterior) para as atividades tutoriais dos estudantes.

índice de devedores equivalia a um débito total de R\$ 10 bilhões com o fundo.

O acesso dos mais pobres à universidade pública ainda é minoritário, mesmo com a sensível melhora da última década, por conta de algumas políticas educacionais como o Sistema de Cotas (Lei nº 12.711/2012) e a própria Universidade Aberta do Brasil (UAB). Em razão desse panorama, há um assentimento quase generalizado entre os pesquisadores do campo, sobre a necessidade de expandir e universalizar a rede pública de educação superior a uma camada da população ainda não contemplada. Isso porque dados objetivos (PNAD – Educação Contínua 2016) revelam que somente 23,8% da população adulta (18-24 anos) cursam o ensino superior, 74,3% da população total dos estudantes estão em instituições privadas e a maioria estuda no período noturno.

Quando avaliados os dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – Relatório *Education at a Glance* – 2018, é possível constatar que a chamada expansão global do ensino superior sofre uma forte variação quando comparada entre países. No Brasil, por exemplo, os indicadores de 2017 apontaram que somente 21% da população de 25 a 34 anos de idade tem educação superior, quando comparado aos países da América Latina, é a menor taxa, visto que a Argentina apresenta 40%, Chile 34%, Colômbia 29% e Costa Rica 28%; todos ainda abaixo da média dos países da OCDE que é 44%.

Diante dessa realidade, no mínimo deficitária de oferta de educação superior no país, o Sistema UAB, instituído em

2006 pelo Decreto nº 5.800, apresenta-se, aos olhos de gestores, de parte da comunidade acadêmica e até mesmo da sociedade civil, como proposta resolúvel de duas situações: a oferta de cursos de graduação e pós-graduação à regiões recônditas, que sofrem pela ausência de universidades, e a emergência na formação docente, no intento de qualificar o quadro do magistério, que ainda conta com pessoas atuando apenas com a formação de ensino médio.

Em face desse programa estar em plena execução e envolver uma quantidade significativa de Instituições de Ensino Superior (IES), busca-se apontar as distintas compreensões referentes à capacidade efetiva de democratização da educação superior via UAB.

### **Especificidades do Sistema UAB**

De acordo com o Censo da Educação Superior 2016, atualizado em 2018, existem 296 instituições públicas de Educação Superior, segmentadas em: 107 Federais, 123 Estaduais e 66 municipais. Do total das Federais e Estaduais, 109 delas participam do Sistema UAB, o que corresponde a 47%. Serão reproduzidos abaixo, para fins de análise, os sete artigos que compõem o decreto e apontam algumas características e objetivos do Sistema UAB.

São objetivos do Sistema UAB: I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; IV - ampliar o acesso à educação superior pública; V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões

do País; VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e VII -fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, Decreto nº 5.800, 2006).

É um projeto grandioso, anunciado para promover as licenciaturas, a formação docente, os cursos de formação continuada e as graduações de diferentes áreas do conhecimento. A pretensão é ampliar o acesso, reduzir as desigualdades de oferta entre as regiões do país via EaD e promover a inserção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) na realidade institucional. Destaca-se que, após 14 anos de Sistema, estrategicamente essa política intensificou a oferta das licenciaturas e da formação continuada por meio da EaD, no entanto, a oferta de cursos em diferentes áreas do conhecimento ainda é bem restrita.

O segundo artigo do Decreto nº 5.800/2006 instituiu a forma como o Sistema está efetivado pelo país, isto é, sob um regime colaborativo “da União com entes federativos, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de ensino superior, em articulação com pólos de apoio presencial (BRASIL, 2006)”. Os polos são a unidade materializada, onde as aulas são transmitidas e as demais atividades ocorrem.

O terceiro e quarto artigos tratam dos convênios com as IES públicas para a oferta de cursos e programas dentro do Sistema UAB e também dos acordos/convênios de cooperação técnica com os entes federativos interessados em manter polos de apoio. O quinto artigo é sobre as formas de articulação entre

cursos e polos, realizadas mediante “edital publicado pelo Ministério da Educação (MEC), que disporá sobre os requisitos, as condições de participação e os critérios de seleção para o Sistema UAB (BRASIL, 2006)”. O sistema é relativamente descentralizado, porém a gestão e a coordenação passam pelo crivo do MEC/CAPES.

O sexto artigo trata das despesas do Sistema UAB, que estão submetidas às dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). E ao fim, anuncia-se, no sétimo artigo, a incumbência do MEC de coordenar a implantação, o acompanhamento, a supervisão e a avaliação dos cursos do Sistema UAB.

O decreto não indica que a proposta de universidade ofertada pelo Sistema UAB não é estruturada exatamente de acordo com o modelo tradicional, e sim amparada numa estrutura pedagógica organizacional diferente, composta para além dos coordenadores (UAB, Adjunto, Curso e de Tutoria) pelos seguintes profissionais: Professor pesquisador e Tutores a distância e presenciais, utilizando, majoritariamente, os tutores no seu processo de ensino, bem como em demais atividades. Destaca-se ainda, que o corpo de tutores é altamente qualificado, a maior parte das IES selecionam e fixam como pré-requisitos as titulações acadêmicas de doutor e/ou mestre para vaga (NUNES, 2020).

Todo o processo de seleção e admissão dos tutores ocorre por meio de atribuições e exigências fixadas via editais. Os editais são documentos oficiais que expressam as condicionantes, exigências e até mesmo a natureza do trabalho exercido pelos tutores e estão inseridos em um processo maior, que são os exames de seleção das universidades. Nessa etapa de seleção, as

instituições possuem total autonomia para estabelecer diferentes critérios, tais como: definição de tutoria, pré-requisitos para a vaga, etapas da seleção – que podem incluir análise de currículo, entrevistas, provas objetivas e didáticas, carta de intenções, memorial descritivo e cursos formativos –, além da definição dos horários conforme a necessidade da coordenação e de outros aspectos importantes para os envolvidos.

O ato de estabelecer exames no interior do sistema de ensino é algo tão naturalizado no campo acadêmico que quase não passa por análises, visto o consenso oriundo da tradição napoleônica de burocratização estatal, em que as seleções são estabelecidas como mecanismos contrários a qualquer espécie de favoritismo. Ao longo de toda a estrutura educacional, os exames são partes constituintes da entrada, permanência e/ou aprovação para níveis subsequentes, todavia a problemática posta é a de que os exames de seleção são processos mais complexos do que um simples protocolo objetivo estabelecido pelas instituições de ensino. Em outras palavras, eles carregam uma ambivalência, ao passo que instituem critérios aparentemente objetivos, racionais e de mérito e, simultaneamente, avaliam e solicitam aspectos subjetivos aos tutores.

Outro ponto importante a ser destacado, diz respeito as condições laborais, os tutores são remunerados via bolsa sem nenhuma garantia prevista na legislação trabalhista para jornadas de trabalho de 20h a 30h semanais (NUNES, 2020), bolsa essa fixada no valor de R\$ 765,00 desde abril de 2010 – antes era de R\$ 600,00. Desde então, são dez anos sem reajustes, congelando-se o valor da bolsa e estabelecendo uma progressão das atribuições estipuladas ao cargo.

Para atestar a precariedade do vínculo de bolsista, basta compará-la com a carreira do magistério público na educação básica, historicamente uma das mais precarizadas. Atualmente, um professor ganha, em média, R\$ 1,227.68 para 20 horas de trabalho, com direitos a férias remuneradas, décimo terceiro salário, previdência, descanso semanal remunerado, direito a falta por motivo de doença, licença saúde, auxílio e aposentadoria referentes a doença profissional e acidente de trabalho, licença gala/luto, licença-maternidade, além de outros direitos e garantias que não foram aqui citados.

Ainda sobre a estrutura organizacional do Sistema UAB e o imbróglio que se encontra essa política, destaca-se que para fazer o atendimento necessário a todas as regiões do país, os agentes e idealizadores da UAB a instituíram na modalidade EaD. Cabe lembrar que nas IES privadas essa modalidade é oferecida a partir da autorização do MEC, que, agora, conforme o próprio ministério anunciou, será mais rápida:

Para ampliar a oferta de cursos de ensino superior no país, o Ministério da Educação (MEC) publicou nesta quarta-feira, 21, portaria que regulamenta o Decreto nº 9057, de 25 de maio de 2017, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos superiores na modalidade a distância, melhorar a qualidade da atuação regulatória do MEC na área, aperfeiçoando procedimentos, **desburocratizando fluxos e reduzindo o tempo de análise** e o estoque de processos (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Desde a aprovação desse decreto, o total de polos de ensino superior à distância subiu de 6.583 para 15.394, pois a “desburocratização dos fluxos e redução do tempo de análise” significaram, de forma concreta, a diminuição das

exigências para a oferta da modalidade. Nas instituições públicas, os cursos à distância vinculam-se majoritariamente ao Sistema UAB, sendo que, anteriormente, estavam articulados ao Programa Pró-Licenciatura, já encerrado. A UAB reúne todos os cursos (livre, capacitação, formação continuada, graduação, especialização e até mesmo alguns mestrados profissionais) oferecidos nas instituições públicas do país, participantes do Sistema.

### **As diferentes perspectivas sobre a democratização promovida pela UAB**

[...] construído em estreita colaboração entre as três esferas de governo, as instituições de educação superior e a sociedade civil, [e que] **será um divisor de águas no tocante à solução definitiva do problema da carência de professores na educação básica, bem como da democratização do acesso dos jovens à educação superior pública, gratuita e de qualidade** (HADDAD, 2006, p. 8, grifo nosso).

A expansão e a interiorização da oferta de cursos pelo Sistema UAB se converteu, para muitos, em sinônimo de democratização do acesso à educação superior. Tanto as agências (CAPES, MEC etc.) e seus representantes como uma série de outros registros institucionais retomam esse entendimento de a UAB ser o caminho da democratização da educação, visto que a modalidade de ensino a distância propiciaria o acesso a regiões recônditas, além de ser uma proposta mais flexível e interessante aos alunos e com atividades educativas que podem ser desenvolvidas em lugares ou tempos diversos.

Todas essas mudanças no campo da Educação a Distância vêm acompanhadas de diversas vantagens: a flexibilidade de horário, que permite que o aluno estude nos

horários que mais lhe convier; uma maior autonomia no estudo, que faz com que o aluno possa dedicar mais tempo aos assuntos que mais lhe interessem, sendo o principal responsável pela sua evolução no aprendizado; a flexibilidade e o espaço, permitindo que alunos que se encontram distantes fisicamente das escolas e universidades tenham acesso aos cursos desejados. (GUIMARAES, 2007, p. 142).

Outro paradigma relativo à expansão de cursos na modalidade EaD e a políticas educacionais que fomentam esse campo é a correspondência direta dos usos das TICs com a então “sociedade globalizada”, que demanda cada vez mais informação e conhecimento por meio das redes eletrônicas/digitais, promovendo a chamada inclusão digital. Por esse viés, a EaD não só democratiza o ensino como é elemento importante no interior do processo de desenvolvimento social.

Em diferentes notas emitidas pelo MEC, na época em que o Programa UAB recebeu o Prêmio Intel de Educação, a ênfase recaiu sobre sua capacidade de democratização da educação superior, promovendo até mesmo a inclusão social.

Na nota da Capes sobre a parceira da UNB/UAB e o governo do Acre, o então Secretário Estadual de Educação do Acre, reiterou ser a EaD a alternativa mais viável para democratizar o acesso à educação superior. O que o MEC/CAPES seus respectivos agentes e apologistas compreendem por democratização do ensino superior é uma questão a ser pensada. Definitivamente, justificar a política da UAB em razão da urgente necessidade de formação de professores e democratização do acesso à universidade torna o argumento quase inquestionável, pois, indiferentemente da perspectiva teórica adotada, a

necessidade de formação inicial e continuada para os professores e o volume de jovens e adultos que estão fora dos bancos universitários no país são dados objetivos e incontrovertidos.

Abordar uma política educacional em que a modalidade de ensino é EaD – com um aparato tecnológico e práticas laborais específicas – é, no mínimo, percorrer um objeto vasto e discutível, haja vista a dissensão entre os estudiosos da área sobre a qualidade e a efetiva democratização proporcionada pela EaD. Segundo *Hernandes (2017)*, “a democratização do ensino superior por meio da educação a distância é um tema polêmico, controverso e que engendra uma gama de reflexões e discussões, visto que é temática de textos e pesquisas recentes (*HERNANDES, 2017, p. 89*)”.

De um lado, há autores que se atêm à defesa do maior acesso à educação e do melhor domínio das TICs como fatores de democratização, e há instituições empenhadas em grandes investimentos autopromocionais. De outro lado, há os que repudiam o uso das TICs como substitutas das relações humanas necessariamente envolvidas nos processos de formação e se insurgem contra as influências globalizadoras da tendência a adotá-las (*UNESCO, 2009, p. 113*).

Sabe-se que há uma parcela significativa de pesquisadores que, por meio da historiografia das políticas educacionais e das análises acerca dos rearranjos entre organismos internacionais e governo, apontam o processo de mercantilização do ensino implementado pela EaD, além dos destaques para as mudanças sobre a relação professor-aluno e o próprio processo de ensino e aprendizagem na contemporaneidade.

[...] outro grupo de autores denuncia um suposto esvaziamento de conteúdos, como uma forma de

redução na qualidade de ensino e de formação crítica, segundo eles, operacionalizados por meios dos cursos de EaD. Dessa forma, julgam as políticas de fomento a essa modalidade de ensino como puramente interessadas numa (também suposta) “mercantilização” do ensino, tudo isso orquestrado pelas diretrizes trazidas pelo conjunto dos organismos internacionais/multilaterais envolvidos com as políticas brasileiras (*BORGES, 2015, p. 77*).

A outra parcela de pesquisadores atuantes na área da educação a distância e das políticas educacionais correlatas, defende de forma uníssona que a UAB, mesmo que com alguns limites, é um eficaz instrumento de democratização, pois se alicerça no ensino a distância que permite a inclusão e a igualdade de acesso e faz parte da chamada “globalização da comunicação”, fomentando, assim, a cultura em rede e a internacionalização do saber e da própria ciência, entre outros aspectos.

É notório que as Tecnologias de Informação e Comunicação são importantes ferramentas para a transformação radical da educação brasileira. Especialistas indicam que o Brasil moderno e justo só será possível se os extratos da sociedade estiverem ligados à comunidade digital e à grande rede de informações. Assim, é fundamental assegurar ambientes interativos com base em novas tecnologias comunicacionais, de acesso digital ao conjunto da sociedade brasileira (*SANTOS, 2011, p. 8*).

Muitos são os autores (*Alonso, 2010; Costa, 2008; 2009; 2012; Santos, Cerqueira, 2009; Vianney, 2003*) que defendem a EaD como uma modalidade de ensino eficaz para universalizar a educação superior. Sendo assim, os programas e as políticas de instituição de

cursos na modalidade a distância são um meio eficaz de expandir a educação superior para grande parte da população brasileira excluída, visto que a história da universidade brasileira está intrínseca a uma classe dominante que acessou os bancos universitários e ali mantém-se até a atualidade.

As iniciativas governamentais, em especial durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), para o aumento de vagas nas IPES são classificadas como parte efetiva da democratização do ensino, incluindo o Sistema UAB (BORGES, 2015). A educação a distância ou, como já denominada, educação *on-line* (ALMEIDA, 2003) implementada via UAB, permite que pessoas das mais recônditas regiões do país tenham acesso a cursos e formação de nível superior. Dentre as finalidades do sistema, são evocadas dimensões como a redução das desigualdades de acesso e ampliação e estabelecimento de um sistema nacional de EaD:

- (a) ampliar o acesso à educação superior pública; (b) reduzir as desigualdades de oferta de Ensino Superior entre as diferentes regiões do país; (c) estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; (d) fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de Ensino Superior, apoiadas em tecnologias de informação e comunicação (COSTA; ZANATTA, 2008, p. 47).

É manifesto que a problemática referente ao acesso à educação superior no Brasil decorre de fatores histórico-sociais que, embora ainda presentes, estão sendo minimizados se considerado o aumento gradativo de vagas nos últimos anos, possibilitado e operacionalizado pelo Sistema UAB (BORGES, 2015). Parte dos argumentos que se somam à defesa

do potencial que a UAB tem de democratizar e minimizar as desigualdades, refere-se à presença de cursos ofertados por IES de reconhecimento na modalidade presencial e à presença dessas instituições nos municípios mais afastados, proporcionando “o contato desses espaços com a cultura universitária e vice-versa” (BORGES, 2015, p. 91). Outro ponto é a expansão no número de vagas ofertadas, que, na compreensão dos autores, resulta diretamente em um incremento de possibilidades para as classes notavelmente excluídas das universidades. Por essa perspectiva, a UAB se insere nos programas de ampliação da rede pública e é um contraponto ao processo histórico de carência de políticas educacionais de acesso às instituições públicas de educação superior.

[...] o governo brasileiro investe em EAD, uma vez que ela pode ampliar a oferta de cursos, chegando a mais pessoas, e sem perder a qualidade. A Universidade Aberta do Brasil articula universidades federais, estaduais e centros tecnológicos para o oferecimento de cursos a distância em diversas áreas. Pretti [apud RIBAS, 2008] fala que a EAD “deve ser compreendida como uma modalidade de se fazer educação, de se democratizar o conhecimento.” (SANTOS, 2011, p. 9).

A correlação feita entre as potencialidades de a UAB desterritorializar (retirar e/ou redimensionar o atual cenário geográfico de distribuição da oferta de educação superior) o ensino de algumas áreas de concentração e expandir seus limites territoriais pelo uso da educação a distância adensam os argumentos convergentes à ideia de a UAB ser o

modelo mais viável de democratização da educação superior.

Na época atuando como diretor de Políticas em Educação a Distância do MEC, Hélio Chaves Filho, afirmou o seguinte: “o fértil terreno no qual se lançam as sementes do Projeto UAB propiciará revisão de nosso paradigma educacional, no que tange à modernização, gestão democrática e financiamento (FILHO, 2007)”. O autor e também um dos agentes no processo de implementação da UAB vai além do argumento da democratização, asseverando uma mudança de paradigma em três grandes eixos: o formato da estrutura do projeto, sua gestão e financiamento.

Aparentemente, a modernização a que o diretor se referiu é atinente ao uso de TICs no processo de ensino aprendizagem, processo esse possível e já implementado na modalidade presencial, quanto ao fato da UAB permitir uma gestão democrática que ultrapasse o atual “paradigma” praticado pelas IPES, não foi possível constatar que proposta inovadora é essa, e referente ao financiamento, a existência da UAB fica condicionada ao orçamento da pasta e aos editais da CAPES, ela não possui dotação orçamentária própria e muito menos autonomia como uma universidade tradicional.

No rol das dimensões positivas atribuídas à UAB, constatam-se as seguintes: a promoção, a partir da modalidade EaD, de uma maior igualdade e equidade nas condições do acesso à formação superior aos alunos oriundos de regiões desprovidas de IPES; a garantia de formação inicial e continuada dos profissionais da educação básica e a modernização da própria educação; a capacidade de garantir a chamada educação ao longo da vida; e a instituição de um modelo mais flexível de gestão e

financiamento do programa. Certamente, os autores favoráveis ao Sistema UAB apontam, ao longo de suas produções, alguns problemas típicos de implementação, no entanto o que se sobressai da tônica discursiva são os avanços e a possibilidade de universalização da educação superior via programa.

Em oposição às perspectivas supracitadas, elabora-se a crítica Malanchen (2007), Lima (2007; 2011), Pereira (2009); Martins e Amaral (2011); Silva (2011); Jimenez e Segundo (2012); Almeida (2014) com reflexões que versam sobre uma série de problemas e entraves à efetiva democratização da educação superior, dentre eles: o uso da modalidade EaD que advém de um processo de mercantilização da educação; a constituição de um outro modelo de “universidade” destinada para um determinado grupo social, revelando uma disparidade entre o modelo presencial e o a distância; a não garantia de atendimento efetivo e de qualidade ao grande volume de alunos do sistema; a UAB como parte dos mecanismos compensatórios do governo sem viabilizar efetivamente a democratização; a suposta formação aligeirada e apolítica dos professores entre outros apontamentos.

[...] as políticas de EaD, justificadas como uma forma de democratizar o acesso à educação, colocadas em prática de forma mais incisiva na formação docente, têm como intenção a desintelectualização docente. A formação docente a distância é, na verdade, mais uma das estratégias que, desde os anos de 1990, são postas em prática para despolitizar e controlar o professor (MALANCHEN, 2007, p. 213).

A autora, ao tratar da desintelectualização promovida nos programas de EaD para formação

docente, pontua a fragmentação do trabalho do tutor como um dos impeditivos para uma formação mais ampla e emancipatória.

Essa forma de desintelectualização é perfeitamente visível nos programas de EAD para formação docente, posto que o tutor presencial ou virtual, que tem o contato com o estudante que cursa a EAD, não é o responsável pela elaboração do material, das atividades e da avaliação; ele simplesmente segue uma rotina de atividades que foi pensada e elaborada por outros profissionais. A desintelectualização ocorre também pelos princípios que regem os cursos de EAD, em sua maioria, que são os de aproveitar a prática do professor para realizar uma reflexão colada na empiria, afastando, assim, a formação deste de uma teoria científica, logo, mais elaborada (MALANCHEN, 2007, p. 214).

Já Pimenta, Rosso e Souza (2019) avolumam a crítica ao questionarem se a UAB na verdade não seria um modelo institucional, que, na tentativa de democratizar a educação superior, estaria excluindo setores sociais da universidade tradicional.

[...] programa leva consigo, além de diferenças no nível de modalidade, um modelo institucional muito diversificado, em partes para além e independentes das IPES, e exigindo uma cooperação entre os vários níveis político-administrativos. Essa configuração complexa em busca da democratização da educação superior pública possibilitaria a pretendida democratização? Ou seja, tornaria as IPES acessíveis a setores sociais até então excluídos destas? Ou a diversificação institucional e de modalidade educacional geraria uma dualidade intrainstitucional com desnível entre o presencial e o a distância? Em última instância:

estariamos diante de uma reprodução por outros meios mais sutis que a mera exclusão de setores sociais do sistema? (PIMENTA, ROSSO e SOUZA, 2019, p. 04).

Os autores acima mencionados problematizam sobre a real efetividade da UAB em romper “com os laços de reprodução entre a desigualdade do mundo social e o universo educacional”. Após realizarem uma pesquisa com os coordenadores de curso da UAB, concluem que há uma estratificação-hierarquização intrainstitucional decorrente de vários determinantes, como o próprio formato do programa, a vinculação e a condição trabalhista dos agentes (técnicos e tutores), o currículo e a formação, que, de acordo com os autores, não possibilitam aos discentes a realização plena de atividades de extensão, pesquisa e vivência da vida comunitária acadêmica.

Outro ponto importante para se refletir é que a UAB não oferta um conjunto significativo de cursos de bacharelado, revelando ser uma expansão e democratização restritas, diferentemente do pontuado pelo então ministro da educação Fernando Haddad. Para ele, a UAB representa a “democratização do acesso dos jovens à educação superior pública, gratuita e de qualidade”, contudo esses jovens irão, quando possível, acessar um universo muito restrito no interior da educação pública. Em sua tese, Silva (2011) já elaborava tais questionamentos sobre a dualidade no processo de democratização do ensino via EaD.

Impor o uso das TICs e da EaD como forma de universalizar o acesso à educação para as massas, para os pobres, **põe em relevo o dualismo educacional: a) educação presencial para as elites; b) a educação a distância para as massas.** Nesse sentido, dentro da

crise estrutural do capital, há, segundo Jimenez (2005), três grandes exigências: 1) a precarização de toda ordem, inclusive, a do trabalho; 2) a mercantilização; 3) o acirramento do mecanismo de fetichização, em que a EaD, apontada como democratização do ensino, é, sem dúvida, a total dissociação entre o discurso e a prática. Trata-se da mercantilização da educação e de seu processo de expansão (SILVA, 2011, p. 54, grifo nosso).

Para alguns autores, a democratização da educação superior vai para além do aumento da oferta de vagas e está relacionada a outros aspectos fundamentais de manutenção e existência da própria universidade, contudo a dimensão expansionista e quantitativa do Sistema UAB torna-se, para alguns, sinônimo de democratização.

[...] persiste a premissa de que a solução para o ensino superior é simplesmente o aumento da capacidade de oferta de vagas, sem a devida atenção a outros aspectos fundamentais, como as condições de financiamento das IPES e a condições de trabalho dos professores do ensino superior, por exemplo (MENDONÇA et al., 2019, p. 15).

Há também a compreensão de que a criação e a experiência da UAB são reflexo de um processo macro, de demanda da própria reestruturação do capital, conforme discorre Silva (2011): “justamente em períodos de grandes crises do capital, são tomadas medidas intensivas a favor de uma educação mais econômica, flexível e a distância, a exemplo do que foi historicamente presenciado na Primeira e Segunda Guerras Mundiais, na Crise do Petróleo de 1973 e nos abalos econômicos dos anos 1990 (SILVA, 2011, p.71)”. Outro ponto que esbarra na integralidade da

democratização da UAB é justamente a precariedade das relações de trabalho instituídas no seu interior. Mesmo com todas as investidas para consolidar o Sistema UAB como política eficaz de democratização da educação superior, é inegável que a precarização a que os tutores são submetidos é um impeditivo.

### **Considerações finais**

Como apresentado, não há um consenso sobre a efetividade da UAB democratizar integralmente a educação superior. Ao esmiuçar a política, desde o seu projeto de criação até sua execução ao longo desses 14 anos, defronta-se com um projeto de gestão universitária que intensificou, no interior das instituições públicas de ensino, uma categoria de trabalho – o tutor – que concatena as tendências neoliberais determinantes nas reformas das políticas educacionais e do trabalho docente: flexibilidade laboral, precarização do ofício, desvalorização do fazer docente.

Ao ampliar o escopo analítico, o problema revela não estar limitado à discussão sobre trabalho e precarização, visto ser um desdobramento de um movimento mais amplo do próprio Estado, fazendo parte de uma agenda global neoliberal para as universidades. Esta, por sua vez, é marcada por rearranjos no interior das instituições, retroalimentando o fenômeno de sucateamento do ensino superior, ao mesmo tempo em que institucionaliza informalmente “universidades de ensino”, com cursos muito restritos (licenciaturas pré fixadas) para uma determinada parcela da população brasileira.

### **Referencias**

ALMEIDA, M. E. B. **Educação a distância na internet: abordagens e contribuições dos ambientes digitais de aprendizagem.** Educação e Pesquisa, São Paulo, SP, v. 29, n. 2, p. 327-340, 2003.

BORGES, F. A. F. **A EaD no Brasil e o processo de democratização do acesso ao ensino superior: diálogos possíveis.** Revista EaD em Foco, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Informativo do Decreto de Mudança de Credenciamento.** Brasília, DF, 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/busca-geral/212-noticias/educacao-superior-1690610854/50451-mec-atualiza-regulamentacao-de-ead-e-amplia-oferta-de-cursos>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto n. 5.800 de 8 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB. Brasília, DF, 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm). Acesso em: 10 fev. 2020.

COSTA, M. L. F.; ZANATTA, R. M. Educação a distância no Brasil: Programas do Ministério da Educação. In: COSTA, M. L. F.; ZANATTA, R. M. (org.). **Educação a distância no Brasil: aspectos históricos, legais, políticos e metodológicos.** Maringá, PR: Eduem, 2008.

GUIMARÃES, J. M. M. **Educação, globalização e educação a distância.** Revista Lusófona de Educação, Lisboa, v. 9, p. 139-158, 2007.

HADDAD, F. Prefácio. In: SECRETARIA DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (org.). **Desafios da educação a distância na formação de professores.** Brasília, DF, 2006. p. 7-9.

HERNANDES, P. R. **A Universidade Aberta do Brasil e a democratização do Ensino Superior público.** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, RJ, v. 25, n. 95, p. 283-307, 2017.

LACÉ, Andréia Mello. **A Universidade Aberta do Brasil (UAB): das origens na ditadura militar ao século XXI.** 313 fls. Tese. Brasília-DF, 2014.

MALANCHEN, J. Políticas de educação a distância: democratização ou canto da sereia? **HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, n. 26, p. 209-216, 2007.

MENDONÇA, J. R. C. et al. **Políticas públicas para o Ensino Superior a Distância: um exame do papel da Universidade Aberta do Brasil.**

**Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, RJ, v. 28, n. 106, p. 156-177, 2019.

MOTTA, R. P. S. **As universidades e o regime militar: cultura política brasileira e modernização autoritária.** Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 2014.

NERY, J. E. **As universidades no regime militar.** Matrizes, São Paulo, SP, v. 9, n. 1, p. 273-278, 2015.

NUNES, Marcela de O. **O guardião desguarnecido: análise dos processos de seleção dos tutores do Sistema UAB, habilidades didáticas e técnicas requeridas e precarização do trabalho docente.** Tese - Maringá, PR, 2020.

PIMENTA, A. M.; ROSSO, S. D.; SOUSA, C. A. L. **A reprodução educacional renovada: dualidade intrainstitucional no programa Universidade Aberta do Brasil.** Educação e Pesquisa, São Paulo, SP, v. 45, 2019.

SANTOS, A. A. et al. **Universidade Corporativa do Banco do Brasil: o projeto piloto da universidade Aberta do Brasil.** Revista FGV Online, [S. l.], v. 1. n. 2. p. 27-39, 2011.

SILVA, S. A. **Educação à distância e Universidade Aberta do Brasil: quando a mercantilização do ensino e a precarização da docência alcançam um novo ápice?** 2011. 189f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2011.

SGUISSARDI, V. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil – 2002-2012.** Brasília, DF: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

UNESCO. **Professores do Brasil: impasses e desafios.** Brasília, DF, 2009. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000184682>. Acesso em: 16 ago. 2017.

Recebido em 2021-05-12

Publicado em 2022-03-01