

## ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior

*Stella Cecília Duarte Segenreich\**

Resumo: Neste texto é feita uma análise dos programas Universidade para Todos (ProUni) e Universidade Aberta do Brasil (UAB) como estratégias de Educação a Distância promovidas pelo governo Lula na expansão e democratização do Ensino Superior. Questões tais como o número elevado de pólos, sua dispersão e distanciamento da sede da instituição promotora dos cursos, assim como a falta de avaliação da efetiva qualidade de ensino são desafios colocados ao ProUni, especificamente. No que se refere aos dois programas em conjunto, surgiram questões referentes ao modelo de pólo presencial adotado e ao conceito de tutoria e seu impacto na configuração do corpo docente das universidades. Constatou-se, ainda, um avanço significativo no reconhecimento de que a educação a distância não se resume a uma estratégia de mercantilização e privatização do ensino e que precisa ser pesquisada intensamente em termos de sua utilização como política de Estado e em termos das novas questões de ordem institucional e pedagógica que suscita.

Palavras-chave: educação a distância; ProUni; UAB; expansão do ensino superior; democratização do ensino superior; avaliação.

### ProUni and UAB as EAD (distance education) strategies for higher education expansion

Abstract: This text aims at analyzing the programs of University for All (ProUni) and Brazilian Open University (UAB) as products of the Lula government higher education expansion and democratization policy. Some issues like the great number of poles, their dispersion and distance from the headquarters of the promoting institution, as well as the lack of an evaluation mechanism to assess the quality of the education offered by the participant institutions, are challenges faced specifically by ProUni. As far as those two programs are concerned, some issues emerged related to the model of the classroom instruction pole which has been adopted and the concept of tutoring and its impact on the configuration of the teaching staff of universities. Also, significant improvement has been verified in the recognition that distance education does not limit itself to a commercial and privatizing educational strategy, but it must be studied in terms of its utilization as a state policy and in terms of the new institutional and pedagogical issues it raises.

Key words: distance education; ProUni (University for All); UAB (Brazilian Open University); higher education expansion; higher education democratization, evaluation.

\* Professora titular da Universidade Católica de Petrópolis, Rio de Janeiro, Brasil. stella.segen@terra.com.br

## Introdução

Desde 1996, a modalidade da Educação a Distância (EAD) surgiu como integrante do sistema de educação formal, ao ser incluída como uma das alternativas de diversificação do sistema de ensino no Art. 80 da Lei n. 9.394, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDBEN/1996. Paralelamente, várias universidades começaram a desenvolver projetos de ensino de graduação a distância (ou semipresencial) criando, em alguns casos, coordenações e/ou laboratórios de EAD em sua estrutura.

Nesse período inicial da implantação da LDBEN/1996, ainda era preponderante a presença de universidades públicas entre as instituições de Ensino Superior (IES) credenciadas pelo Ministério da Educação (MEC) para EAD e em consórcios que se tornaram conhecidos por seus projetos de educação semipresenciais, preponderantemente voltados para a certificação de professores de Ensino Fundamental, como o Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro – Cederj —, criado em 2000 no Rio de Janeiro, e o Projeto Veredas, criado em 2002 em Minas Gerais.

Tais iniciativas demandaram o estabelecimento de políticas públicas que, traduzidas em decretos, portarias e resoluções, procuravam definir melhor o campo de atuação da EAD no sistema de educação superior como um todo. Entretanto, o estabelecimento de uma regulamentação mais abrangente para a EAD fazia-se cada vez mais necessário, tendo em vista que em 2002 havia sido feita uma primeira proposta de regulamentação pela Assessoria do MEC, que ficou em suspenso até 2005, enquanto crescia significativamente a oferta de cursos de graduação a distância. Dados apresentados em estudo anterior (Segenreich, 2006) revelam, por exemplo, que enquanto se aguardava uma nova regulamentação, o número de instituições credenciadas para EAD cresceu 350% e os cursos de graduação a distância cresceram 310%. É importante registrar ainda que, mais precisamente em 2004, a oferta de vagas passou a ser, nesses cursos, predominantemente situada no setor privado.

Finalmente, essa modalidade de ensino teve sua Regulamentação Geral aprovada pelo Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005 (Brasil, 2005a), atendendo ao prescrito no Art. 80 da LDBEN/1996. Nessa regulamentação está englobada e sistematizada a maioria dos documentos legais emitidos desde a promulgação da LDBEN, com exceção da abertura à oferta de disciplinas semipresenciais ou a distância nos cursos regulares presenciais já reconhecidos pelo MEC.

A EAD na rede privada expandiu-se rapidamente, o que provocou inúmeras críticas, no sentido de que esse aprofundamento do processo de privatização, fruto da interferência de órgãos internacionais, seria prejudicial à educação

brasileira (Lima, 2004). Procurando explorar outros ângulos dessa questão, o foco deste texto será a utilização da EAD como estratégia governamental direta de expansão do Ensino Superior, a partir desse mesmo ano de 2005, usando como seus instrumentos estratégicos o Programa Universidade para Todos (ProUni), na rede privada do sistema de ensino superior; e a Universidade Aberta do Brasil (UAB), na rede pública. No discurso governamental, a EAD é apresentada, explicitamente, no Plano Nacional de Educação como uma forma de acelerar o cumprimento de dois compromissos desse Plano, em relação à Educação Superior: “prover até o final da década a oferta de educação para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” e “estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do país” (Brasil, 2001, p.37-39).

O que se pretende neste texto é: (1) analisar até que ponto a proposta de ampliação do acesso ao Ensino Superior (democratização) com a manutenção da qualidade de ensino (igualdade de oportunidades) dessa política pública corresponde à realidade; e (2) quais são as principais questões suscitadas pela utilização da EAD nesse contexto. Para isto, serão apresentados os dois programas objeto deste estudo — ProUni e UAB —, trazendo para discussão, em seguida, questões significativas que vêm se fazendo presentes na implantação dessa política.

## 1. O Programa Universidade para Todos – ProUni

O ProUni foi criado pela Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004 (Brasil, 2004), e finalmente transformado em lei – Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005 (Brasil, 2005b) – no ano seguinte. O Programa consiste no oferecimento de bolsas de estudos, em IES privadas, a estudantes de baixa renda sem diploma de nível superior, traduzindo-se em benefício concedido ao estudante, na forma de desconto parcial ou integral sobre os valores cobrados pelas IES participantes do Programa. De acordo com o discurso governamental, trata-se de uma política estratégica que visa solucionar a insuficiência de oferta na educação superior brasileira e atender às prioridades estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, já mencionadas neste texto.

Para participar do ProUni, o candidato deve atender inicialmente a dois pré-requisitos básicos:

- ser aprovado no exame do Exame Nacional do Ensino Médio — Enem (nota mínima de 45 pontos), que funciona como elemento chave na distribuição de bolsas. Os estudantes que alcançam as melhores notas no Exame terão maiores chances de escolher o curso e a instituição em que estudarão;

- preencher uma série de exigências concernentes à trajetória acadêmica ou ao perfil profissional do potencial participante: ter renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos, ter cursado o Ensino Médio completo em escola pública, ou o Ensino Médio completo em escola privada com bolsa integral, ou ser portador de deficiência, ou, ainda, ser professor da rede pública de ensino básico, em efetivo exercício, integrando o quadro permanente da instituição e concorrendo a vagas em cursos de Licenciatura, Normal Superior ou Pedagogia, sendo que, neste caso, a renda familiar por pessoa não é considerada.

Quanto ao sistema de bolsas, elas podem ser: integrais, para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até um salário mínimo e meio; parciais de 50%, para estudantes que possuam renda familiar, por pessoa, de até três salários mínimos; e parciais de 25%, para estudantes com renda de até três salários mínimos, com vistas a cursos com mensalidade de até R\$200,00. Para manter sua bolsa, o estudante deverá apresentar aproveitamento acadêmico em, no mínimo, 75% das disciplinas cursadas em cada período letivo, podendo o coordenador institucional do ProUni, ouvido o responsável pela disciplina na qual houve reprovação, autorizar, por uma única vez, a continuidade da bolsa.

A partir de 2006, foi instituída a concessão de bolsas de permanência a estudantes do ProUni, desde que, com bolsa integral em utilização, estejam matriculados em cursos presenciais com, no mínimo, seis semestres de duração e cuja carga horária seja superior ou igual a seis horas diárias de aula.

O discurso governamental de democratização do acesso ao Ensino Superior, em relação ao ProUni, recebeu muitas críticas por representar o aprofundamento da privatização do Ensino Superior, tanto na época da criação do programa (Leher, [2004?]) como no decorrer de seu processo de implantação. Catani et al. (2006), Carvalho (2006), Marques e Bittar (2007), por exemplo, propuseram questões pertinentes ao foco deste estudo.

Segundo Catani et al., o que o Programa oferece é “uma inserção precária dos pobres no espaço privado” (2006, p.136), tendo em vista que não serão as universidades e as instituições de mais qualidade que receberão as camadas mais pobres da população, principalmente se levarmos em consideração que os alunos são classificados pela nota do Enem. A crítica de Leher ressalta que “o ProUni irá sacralizar o conceito de que pobres devem ter ensino de pobre” ([2004?], p.1), ao admitir a presença significativa de modalidades de ensino, como os cursos sequenciais e cursos de graduação de menor duração, na oferta de vagas para o Programa. Avançando um pouco na análise da proposta, Carvalho chama a atenção para o fato de que “o ProUni promove uma política públi-

ca de acesso, mas não de permanência e conclusão do curso” (2006, p.133), de vez que muitos estudantes não podem pagar metade da mensalidade do curso(bolsa de 50%), e mesmo os de bolsa integral não têm como se manter. Segundo essa autora, mesmo a iniciativa de criar, a partir de 2006, a bolsa permanência, tem-se revelado insuficiente.

Finalmente, a crítica levantada por um grupo dissidente do movimento estudantil Juli-RP – Juventude Libertária da Resistência Popular —, apontando para o fato de que, “na troca do investimento público pela compra de vagas privadas, o governo está privilegiando, mais uma vez, as regiões mais ricas do país, pois são nelas que estão concentradas as universidades particulares” (Juli-RP, [2004], p.1), alertou para um aspecto importante da implantação desse Programa. Realmente, em alguns estados do Norte e do Nordeste, há poucas instituições particulares e, com isso, poucas vagas que podem ser aproveitadas pelo ProUni.

As estatísticas oficiais do MEC de evolução das bolsas ofertadas no período 2005 – 2007, se desmembradas por região geográfica, ratificam essa preocupação, como pode ser verificado na Tabela 1.

Tabela 1. Distribuição das bolsas ofertadas pelo ProUni por região, de 2005 a 2007

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2005	5.773	18.282	59.365	19.521	9.334	112.275
2006	7.221	18.084	69.084	30.343	13.450	138.688
2007	6.223	19.572	80.635	36.083	15.145	163.854
$\Delta$ 2005-2007	7,8	0,03	35,8	84,8	62,0	44,2

Fonte: MEC. ProUni. Dados e Estatísticas, 2008.

Uma hipótese, levantada em 2006, seria sobre a possibilidade de serem oferecidas vagas de cursos a distância, mas não se dispunha de dados para comprovar essa possibilidade. Infelizmente, tem sido uma constante a falta de transparência na divulgação e no tratamento dos dados, tanto do ProUni (Catani et al., 2006), como da modalidade de educação a distância. Em recente estudo do perfil da educação superior, com base nos censos anuais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep —, os dados sobre EAD não foram contemplados no roteiro de análise, aparecendo somente em alguns estados, por iniciativa de pesquisadores interessados na questão.

Quanto ao ProUni, o MEC somente disponibiliza em seu *site* a evolução da oferta de bolsas integrais e parciais por município. Não há acesso direto, por exemplo, à lista de IES integrantes do Programa. No início do segundo semes-

tre de 2007, ao explorar mais uma vez o *site* do ProUni, foi possível acessar o quadro de oferta de bolsas integrais e/ou parciais para os candidatos ao Programa, organizado por unidade da Federação, por município, por instituição e por curso. Escolhendo aleatoriamente alguns municípios, foi possível verificar que o Município de Marabá, no Estado do Pará, não tinha nenhuma IES oferecendo bolsas em cursos presenciais, mas que se encontravam presentes seis instituições de outras regiões do país oferecendo bolsas em diferentes cursos a distância, como pode ser visualizado na Tabela 2.

Tabela 2: Bolsas ofertadas em cursos a distância pelo ProUni no município de Marabá por instituição, por estado de origem e por número de cursos – 2º semestre de 2007

Instituições de Ensino Superior	Estado de origem	Nº cursos	Nº bolsas integrais	Nº bolsas parciais
Faculdade de Administração de Brasília	DF	01	04	---
Faculdade de Tecnologia Internacional	Paraná	05	---	08
Faculdade Internacional de Curitiba	Paraná	01	---	02
Universidade Santo Amaro	São Paulo	01	10	---
Universidade de Uberaba	Minas Gerais	01	03	---
Universidade Norte do Paraná	Paraná	05	09	---
<b>Total</b>		<b>14</b>	<b>26</b>	<b>10</b>

Fonte: MEC. ProUni. Inscrições de estudantes para o 2º semestre de 2007.

Chamou atenção o fato de que a maioria das instituições tem sua sede nas Regiões Sudeste e Sul (onde são contadas as matrículas), que concentram a maior parte do sistema de Ensino Superior, sendo que o município de Marabá é sede de pólos de apoio presencial dessas seis instituições. Os cursos ofertados são: Administração (por três IES), Tecnologia em Gestão de Negócios (1), Tecnologia em Gestão de Sistemas Produtivos Industriais (1), Tecnologia em Gestão Financeira (1), Tecnologia em Logística (1), Tecnologia em Secretariado (1), Pedagogia (2), Comunicação Social, Publicidade e Propaganda (1), Tecnologia em Segurança do Trabalho (1), Letras/Português (1), Tecnologia em Gestão de Recursos Humanos (1), Tecnologia em Processos Gerenciais (1). Dos 14 cursos ofertados, 3 são de Administração e 6 são cursos tecnológicos diretamente ligados à área de administração e gerência. Somente 2 são cursos mais ligados à formação de professores: Pedagogia e Letras/Português.

A potencialidade dos dados obtidos no levantamento exploratório motivou um segundo levantamento, mais sistemático, no momento de oferta de vagas do ProUni para o primeiro semestre de 2008. Quando as listagens ficaram disponíveis no *site* do Programa, foi feito um mapeamento das bolsas ofertadas nos cursos a distância de toda a Região Norte, município por município. Nos dados encontrados, detectou-se a presença constante das mesmas instituições presentes em Marabá, no levantamento de 2007, o que levou a equipe da pesquisa a estender o levantamento para a Região Nordeste, também apontada como carente de instituições particulares. O resultado do levantamento das instituições que oferecem cursos a distância, do número de pólos existentes e de bolsas oferecidas permitiu ter uma visão da presença da EAD subsidiada pelo Estado nessas duas regiões.

No que se refere ao mapeamento dos pólos de EAD incluídos no ProUni, a Tabela 3 apresenta as instituições presentes nas duas regiões, separando as universidades das demais formas de IES, e o número de pólos que cada uma mantém.

Tabela 3: Distribuição dos pólos de EAD que oferecem bolsas do ProUni, por instituição, nas Regiões Norte e Nordeste – 2008.1

N.	Nome da IES	N	NE	Total
1.	Faculdade de Administração de Brasília (DF)	12	07	19
2.	Faculdade Internacional de Curitiba (PR)	24	35	59
3.	Faculdade de Tecnologia Internacional (PR)	23	39	62
4.	Instituto de Ensino Superior COC (SP)	02	10	12
5.	Centro Universitário da Grande Dourados (MS)	01	02	03
6.	Centro Universitário do Maranhão (MA)	-	01	01
Faculdades, institutos e centros universitários		62	94	218
7.	Universidade para o Desenvolvimento do Estado e do Pantanal (MS)	09	55	64
8.	Universidade Norte do Paraná (PR)	22	68	90
9.	Universidade Santo Amaro (SP)	04	06	10
10.	Universidade Metodista de São Paulo (SP)	01	01	02
11.	Universidade de Uberaba (MG)	07	05	12
12.	Universidade Luterana do Brasil (RS)	02	05	07
13.	Universidade Sul de Santa Catarina (SC)	01	03	04
14.	Universidade Paulista (SP)	--	04	04
15.	Universidade de Salvador (BA)	--	14	14
16.	Universidade Tiradentes (SE)	--	10	10
Universidades		46	171	217
Totais		108	265	435

Fonte: MEC. ProUni. Inscrições de estudantes para o 1º semestre de 2008.

Em primeiro lugar, verifica-se que nada menos que 16 IES atuam nessa região, sendo 10 universidades e 6 instituições isoladas. Três dessas instituições — o Centro Universitário do Maranhão, a Universidade Salvador e a Universidade Tiradentes — têm uma proximidade geográfica com seus pólos, todos na Região Nordeste. A Região Norte não tem nenhuma instituição desse tipo, as que mais se aproximam da cultura da região são a Universidade do Estado do Desenvolvimento do Pantanal e a Universidade de Dourados. As demais instituições têm sua sede nas Regiões Sul e Sudeste, o que reacende uma questão, já levantada em estudo anterior (Segenreich, 2006), sobre a proliferação de instituições com bases territoriais múltiplas, sem uma avaliação do atendimento às reais necessidades dos pólos estabelecidos e da própria qualidade desses pólos.

Por essa razão, torna-se preocupante a constatação da presença de 435 pólos nas Regiões Norte e Nordeste, sendo que a Bahia surpreende com a presença de 133 pólos, enquanto o Piauí apresenta somente 5 pólos, todos situados na capital do estado. Uma parcela significativa dos 435 pólos está situada em pequenos municípios, onde muitas vezes não existem IES privadas de Ensino Superior.

Esses pólos foram constituídos com base na seguinte definição do Decreto 5.622/2005 (Brasil, 2005a), expressa em seu artigo 12, item X, alínea c): “pólos de educação a distância, entendidos como unidades operativas, no País e no exterior, que poderão ser organizados em conjunto com outras instituições, para a execução descentralizada de funções pedagógico-administrativas do curso, quando for o caso”. Esse perfil de unidade de execução, predominantemente operacional, não foi objeto de avaliação local quando do credenciamento das IES para essa modalidade de ensino e está bem longe da experiência, por exemplo, da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), desenvolvida no final da década de 1990. A UFMT mantinha centros de apoio pedagógico nos pólos com professores da rede municipal de ensino atuando como orientadores acadêmicos, sob assistência direta de professores da Universidade, como foi destacado em trabalho que descreveu diferentes experiências de tutoria na EAD (Segenreich, 2008).

Muitas críticas têm sido feitas à qualidade da infra-estrutura e dos recursos humanos desses pólos, principalmente porque algumas instituições chegam a possuir cerca de 500 pólos em todo o Brasil. Essas críticas levaram o MEC a introduzir, na Portaria Normativa n. 1, aprovada em 10 de janeiro de 2007, o seguinte requisito para a avaliação dos cursos de graduação a distância (alínea e e parágrafo único do Art. 4º):

e) para instituições que ofereçam educação a distância, informação sobre a quantidade e o endereço de pólos de atendimento presencial em funcionamento.



Parágrafo único. Nas instituições que ofereçam educação a distância, o cálculo da taxa de avaliação deverá considerar as comissões necessárias para a verificação in loco de cada pólo instalado. (Brasil, 2007b)

Essa medida não foi implantada em 2007. Foi, entretanto, complementada pelo Decreto 6.303, de 12 de dezembro de 2007 (Brasil, 2007a), que não só ratifica os termos da Portaria 01/2007 (Brasil, 2007b) como introduz modificações na própria definição de pólo: passou a chamá-lo de pólo de apoio presencial (ênfase na preferência pelo modelo de curso semipresencial), com mais ênfase na sua função pedagógica e na infra-estrutura necessária para cumprir atividades presenciais obrigatórias por lei (avaliação, estágios, atividades de laboratório, atendimento aos estudantes), incluindo a presença de tutores. Apesar do anúncio do Inep sobre o início de 113 avaliações de pólos de apoio presencial para a EAD a partir de 26 de março de 2008, esse processo somente teve início no segundo semestre de 2008. Já vêm sendo publicadas, nos jornais, notícias sobre inúmeras irregularidades no funcionamento dos pólos de algumas instituições de Ensino Superior, mas não se dispõe, ainda, de dados mais consistentes sobre essas avaliações.

Voltando aos dados estatísticos da presença da EAD no ProUni, é possível visualizar, na Tabela 4, o número de bolsas – parciais e totais – oferecidas por meio de cursos a distância nas Regiões Norte e Nordeste.

Mais do que o número de bolsas, os dados da Tabela 4 comprovam a manutenção da rede privada de ensino com verbas públicas, também no que se refere à EAD. Conforme já apontaram estudos anteriores, como o número de vagas aprovado nesses cursos é bastante elevado, sempre haverá possibilidade de as instituições relacionadas na tabela auferirem bolsas do ProUni, desde que atendam aos requisitos básicos do Programa, entre os quais se inclui uma avaliação positiva do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — Sinaes. Marques e Bittar (2007), entretanto, destacam que o MEC desconhece o perfil das faculdades que aderiram ao ProUni. Dados não oficiais (pesquisa do *Journal Braziliense*) registram o fato de que muitas IES não foram avaliadas recentemente e/ou apresentam avaliações insuficientes para integrar o Programa. A falta de dados oficiais ou o acesso apenas aos dados brutos tem dificultado análises mais confiáveis do nível de qualidade das IES integrantes do Programa.

Finalmente, atentando para o alerta de Leher [2004?] sobre as modalidades de ensino oferecidas pelo ProUni nessas regiões mais carentes, foi feito um levantamento piloto dos cursos oferecidos em cada pólo de apoio presencial no Estado do Pará, tendo em vista que o levantamento de 2007 havia se baseado em um dos municípios desse Estado – o Município de Marabá. O resultado desse levantamento constitui a Tabela 5.

Tabela 4: Distribuição das bolsas oferecidas pelo ProUni, por instituição, nas Regiões Norte e Nordeste – 2008. I

N.	Instituições de Ensino Superior	N	NE	Total
1.	Faculdade de Administração de Brasília (DF)	34	19	53
2.	Faculdade Internacional de Curitiba (PR)	84	92	176
3.	Faculdade de Tecnologia Internacional (PR)	158	210	368
4.	Instituto de Ensino Superior COC (SP)	20	98	118
5.	Centro Universitário da Grande Dourados (MS)	02	10	12
6.	Centro Universitário do Maranhão (MA)	--	10	10
Total faculdades, institutos e centros universitários		298	439	737
7.	Universidade para o Desenvolvimento do Estado e do Pantanal (MS)	87	540	627
8.	Universidade Norte do Paraná (PR)	222	486	708
9.	Universidade Santo Amaro (SP)	46	58	104
10.	Universidade Metodista de São Paulo (SP)	05	03	08
11.	Universidade de Uberaba (MG)	78	57	135
12.	Universidade Luterana do Brasil (RS)	05	10	15
13.	Universidade Sul de Santa Catarina (SC)	02	03	05
14.	Universidade Paulista (SP)	--	10	10
15.	Universidade de Salvador (BA)	--	382	382
16.	Universidade Tiradentes (SE)	--	135	135
Total Universidades		445	1.684	2.129
Total Geral		743	2.123	2866

Fonte: MEC. ProUni. Inscrições de estudantes para o 1º semestre de 2008.

Conforme previa Leher, os cursos/pólos mais numerosos são os de Tecnologia, seguidos dos cursos de Pedagogia e Administração. Pode-se notar, na relação de cursos, que nenhum deles, mesmo os de tecnologia, demanda, necessariamente, uma infra-estrutura de laboratórios, como o que acontece em cursos da área de ciências exatas, mesmo no nível de tecnólogo. É ainda interessante verificar a presença de um número significativo de pólos oferecendo o curso de Administração, por parte de cinco instituições presentes no estado do Pará, principalmente se atentarmos para o fato de que esse curso foi escolhido como curso piloto do Programa Universidade Aberta do Brasil, em 2006.

Esses dados são apenas preliminares, mas já constituem um material suficiente para levantar algumas questões de política educacional que vão ao encontro de uma série de questões levantadas sobre o ProUni, apresentadas posteriormente para debate.

Tabela 5: Distribuição das bolsas oferecidas pelo ProUni segundo cursos/pólos oferecidos e instituições ofertantes no Pará — 1º semestre de 2008

Cursos	Instituições de Ensino Superior								TOTAL
	ULBRA	AIEC	FACINTER	UNIDERP	UNIUBE	UNOPAR	FACITEC INT	UNISA	
Tecnologia em *	02	--	--	03	--	04	31	02	42
Administração	--	06	--	01	09	04	--	02	22
Pedagogia	--	--	12	01	06	01	--	02	22
Letras	--	--	--	02	06	01	--	02	11
Ciências Contábeis	--	--	--	01	05	01	--	02	09
Serviço Social	--	--	--	01	--	03	--	--	04
Sistemas de Inf.	--	--	--	--	--	--	--	02	02
Comunicação	--	--	--	--	--	--	--	01	01
Matemática	--	--	--	--	--	--	--	01	01
Geografia	--	--	--	--	01	--	--	--	01
História	--	--	--	--	01	--	--	--	01
<b>Total</b>	<b>02</b>	<b>06</b>	<b>12</b>	<b>09</b>	<b>28</b>	<b>14</b>	<b>31</b>	<b>14</b>	<b>116</b>

\*Negócios Imobiliários, Gestão de Serviços de Saúde, Gestão e Marketing de Pequenas e Médias Empresas, Recursos Humanos, Marketing, Gestão da Produção Industrial, Segurança do Trabalho, Processos Gerenciais, Comércio Exterior, Gestão Comercial, Gestão Industrial, Gestão Financeira, Gestão Pública.

Fonte: MEC. ProUni. Inscrições de estudantes para o 1º semestre de 2008.

## 2. A Universidade Aberta do Brasil – UAB

Na seguinte fala do Ministro da Educação, Fernando Haddad, sobre a Universidade Aberta do Brasil, percebe-se o mesmo discurso governamental do ProUni, mas voltado, dessa vez, para as instituições públicas de Ensino Superior. Segundo ele, o Programa 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)

Na realidade, a UAB não é uma nova instituição educacional, pois não tem sede ou endereço. O nome faz referência a uma rede nacional experimental

voltada para a pesquisa e para a educação superior (compreendendo formação inicial e continuada), formada pelo conjunto de IES públicas em articulação e integração com o conjunto de pólos municipais de apoio presencial.

O Projeto Universidade Aberta do Brasil começou a ser viabilizado no final de 2005, quando foi feita a chamada pública para a seleção de pólos municipais de apoio presencial e de cursos superiores de Instituições Federais de Ensino Superior na Modalidade de Educação a Distância para a UAB. Em 8 de junho de 2006, o Sistema — UAB — foi oficialmente instituído pelo Decreto n. 5.800 (Brasil, 2006), que estabelece seus principais objetivos e modelo de execução, destacando-se, em seu Art. 7º, a prerrogativa do MEC de implantar, acompanhar, supervisionar e avaliar os cursos do Sistema.

Dois meses após a publicação do decreto, em agosto de 2005, um curso piloto de Administração começou a ser desenvolvido. A idéia era que a UAB oferecesse, inicialmente, três mil vagas nacionais, sendo 500 por estado com 20% para a comunidade e 80% para as instituições patrocinadoras (Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal). O curso acabou envolvendo dezoito universidades federais, com oferta de cerca de 10 mil vagas.

A proposta da UAB apresenta uma justificativa de criação bem análoga à do Cederj, consórcio formado em 2002 pelas universidades públicas do Estado do Rio de Janeiro. Assim como ocorreu com a proposta de expansão de matrículas nos níveis de graduação e pós-graduação, que deu origem ao Cederj, a UAB também é fruto de uma política pública mais do que de um projeto educacional. No caso da UAB, trata-se de uma política agressiva de expansão quantitativa de vagas na rede pública de educação superior, pelos números que pretende alcançar e pelos mecanismos de adesão que adota.

O mecanismo de adesão, sob forma de convocação da rede pública de Ensino Superior, pode ser percebido nas orientações para a participação de instituições federais (universidades e centros federais de educação tecnológica) constantes do Portal da UAB, que explicita: “a ampliação das atividades nas instituições federais e nos pólos com o projeto UAB contribuirá significativamente para justificativa de obtenção de novas vagas docentes” (Brasil, 2006, p.1). Em termos de estratégia de busca de adesão (troca de compromissos), a UAB pode até ser interpretada como uma espécie de ProUni na rede pública, na medida em que, na primeira, prometem-se vagas docentes, enquanto, na segunda, a contrapartida é a isenção fiscal dos que participarem do Programa.

Em termos de modelo de EAD, a UAB tem por base a mesma organização do Cederj: pólos educacionais nos municípios; sistema de tutoria presencial nos pólos municipais e a tutoria a distância nas instituições de Ensino Superior; pagamento de bolsas tanto para tutores como para coordenadores de disciplinas.

Talvez alertados para os problemas que vêm sendo apontados em relação ao funcionamento dos pólos na rede privada de educação a distância, especial atenção foi dada à definição dos requisitos básicos para a implantação de um pólo pelos municípios, montando-se até um exemplo ilustrativo dos itens e valores que devem constituir o projeto de adesão à UAB. Nele constam: (a) as dependências administrativas e o equipamento e o mobiliário especificado por dependência administrativa; (b) os recursos humanos referentes à equipe técnica, administrativa e docente (tutores presenciais e coordenador). No formulário de 19 páginas de avaliação de pólos, disponibilizado pelo MEC, no Portal da UAB, é possível verificar que ele desce a minúcias, no que se refere ao mobiliário e ao equipamento; entretanto, dedica apenas meia página à especificação dos recursos de tutoria e equipe de apoio ao estudante.

Essas propostas têm sido analisadas por uma comissão e, segundo o Portal da UAB acessado em janeiro de 2009, já existem 290 pólos aprovados e em funcionamento junto ao Projeto, sendo 52 na Região Norte e 89 na Região Nordeste.

Em relação a dados estatísticos, também é mínima a disponibilidade de dados sobre instituições, cursos e alunado para que se possa ter uma idéia do volume e da abrangência que o Projeto vem assumindo no cenário nacional. No Portal da UAB foi possível constatar que, em janeiro de 2009, 72 IES encontravam-se filiadas ao Projeto, sendo 61 universidades federais e 11 Cefets. No Mapa do Ensino Superior, divulgado no portal do MEC, foi possível levantar, pelo menos, a ordem de grandeza que assume a UAB, em termos de alunado. Em 2006, o Projeto contabilizou 7.210 vagas oferecidas, havendo uma previsão de expansão de 90 mil vagas. Outros dados que permitam perceber o processo de organização dos cursos e pólos de apoio presencial necessitam ser ainda levantados, apesar da falta de transparência (ou pulverização) das ações empreendidas.

Alguns estudos, porém, já estão sendo realizados no interior das instituições integrantes da UAB no sentido de avaliar a experiência em curso e levantar questões para debate. Dentre esses estudos foram destacados os realizados por integrantes da Universidade Federal de Alagoas (Ufal) e da Universidade Federal do Pará (Ufpa), ambas com histórico de participação na UAB desde o primeiro curso.

Tavares e Ramalho (2007) descreveram a experiência de interiorização e democratização da educação superior pela Ufal, com base no seu plano institucional e nas expectativas do Programa de Expansão da Educação Superior Pública do Ministério da Educação. Sem mencionar explicitamente a UAB, os autores contribuem na indicação de caminhos para a questão da múltipla territorialidade geográfica das IES, propondo duas medidas importantes: (a)

uma avaliação diagnóstica dos futuros campos de atuação que leve em consideração as regiões naturais, suas vocações econômicas e a demanda regionalizada e potencial por educação superior, atendendo, assim, às necessidades e expectativas existentes; (b) a adoção de uma modelagem administrativa inovadora, em relação ao modelo original da UAB, na medida em que estabelece os *campi* como espaços intermediários entre os pólos e a sede da universidade, criando, assim, um ambiente de vida universitária para os alunos da região atendida, na sua fase de formação profissional.

Quanto à análise dos caminhos da educação a distância na Ufpa, Medeiros (2007) focaliza a questão docente em duas dimensões igualmente importantes: a dimensão política, em relação ao processo de precarização do trabalho docente, já discutida em textos produzidos por professores da mesma universidade (Mancebo *et al.*, 2006), e a dimensão pedagógica, no que se refere ao papel do tutor no modelo preconizado pela UAB, tema que tem sido objeto de questionamentos também por parte desta autora (Segenreich, 2008). Em relação a esse aspecto, Medeiros destaca que a Ufpa prioriza os professores da própria instituição e discute a concepção da UAB de que “não cabe ao tutor dar aula”, argumentando:

A nosso ver, o aluno não pode, em qualquer forma de ensino, ficar entregue à própria sorte, particularmente em se tratando de ensino de graduação, estágio inicial de sua formação profissional-acadêmica. E pelas informações obtidas parece que a tutoria, na Ufpa, ainda é uma temática da EAD que precisa ser estudada para que se tenha claro o significado do que vem a *ser tutor*. (2007, p.7. Grifo da autora).

## Questões para um debate

Na medida em que o Estado patrocina diretamente cursos de EAD por meio do ProUni, cresce ainda mais sua responsabilidade de dar conta de problemas em relação à oferta de múltiplas bases territoriais concretizadas em um elevado número de pólos que ainda não foram avaliados *in loco*; às implicações decorrentes do distanciamento das IES sede em relação aos pólos, em termos de sensibilidade às diferenças regionais; e, finalmente, à efetiva democratização de acesso, de permanência e, principalmente, de qualidade de ensino. No que se refere a esta última questão, é importante destacar o alerta de Kuenzer (2005) ao analisar a lógica da *inclusão excludente* que permeia propostas de democratização de acesso à educação sem que seja garantida a qualidade do ensino ministrado. Segundo a autora, nessa lógica inclui-se

[...] o conjunto das estratégias que apenas conferem ‘certificação vazia’, e por isto mesmo constituem-se em modalidades aparentes de inclusão que fornecerão a justificativa, pela incompetência, para a exclusão do mundo do trabalho, dos direitos e das formas dignas de existência. (p.93)

Tanto no ProUni como na UAB merecem, ainda, ser debatidas duas questões, entre as muitas que se apresentam: o modelo de proposta que circunscreve o horizonte dos alunos ao seu pólo presencial e o conceito de tutoria e seus impactos na configuração do corpo docente das universidades. No que se refere às relações no mundo do trabalho, as análises de Kuenzer estão servindo de apoio à pesquisa institucional que vem sendo desenvolvida com base em dados apresentados nesse trabalho (Segenreich, 2008). O estudo vem constatando a presença crescente da lógica da *exclusão includente* (equivalente e em direção contrária à *inclusão excludente*), caracterizada, no caso da tutoria implantada em grande parte dos cursos a distância, como prestação de serviços na informalidade (no lugar de salário e vínculo empregatício). Cria-se uma subclasse docente, apesar da importância do tutor no processo ensino-aprendizagem dessa modalidade de ensino.

Um dos avanços mais significativos nesses anos em que a EAD vem sendo estudada constitui-se na tendência, expressa em trabalhos recentes, de reconhecer que a EAD não se resume a uma estratégia de mercantilização e privatização do ensino, via organismos internacionais. A contribuição de Dourado (2007), destacada a seguir, vem ao encontro de posições sempre defendidas em trabalhos anteriores e evidenciadas, também, no presente texto:

[...] a precarização dos processos de formação é resultado direto da lógica expansionista adotada e do reduzido processo de acompanhamento e avaliação em curso no país e não, meramente, decorrência da modalidade EAD, ainda que a maior parte das experiências nesta modalidade se efetive sem as condições objetivas básicas para a formação com qualidade. (p.12)

Concordando com Dourado, e em decorrência do que foi apresentado nesse trabalho, propõe-se que essa modalidade de ensino seja pesquisada intensamente em termos de sua utilização como política de Estado e em termos de uma modalidade de ensino que, assumindo múltiplas formas, propõe novas questões de ordem institucional e pedagógica. Em relação a este último aspecto, Medeiros (2007), analisando a experiência de implantação da EAD em sua universidade, defende a necessidade de “problematizar a EAD na Ufpa para entender sua complexidade e seus processos formativos e suas conseqüências na formação dos(as) professores (as)”. (p.10).

No que se refere ao necessário acompanhamento dos processos de regulação e avaliação do Sinaes, desenvolvidos no interior das IES (auto-avaliação institucional) e pelo Estado (avaliação externa), a falta de dados disponíveis dificulta o desenvolvimento de pesquisas sobre o tema. Essa dificuldade foi sentida concretamente na obtenção de dados sobre programas como o ProUni e a UAB, como ficou evidente no decorrer do trabalho. Em relação ao ProUni, somente em 14 de maio de 2008 foi disponibilizada, no portal do MEC, a informação de que o Programa oferece 28.961 bolsas na modalidade de EAD, correspondendo a 7,52% do total de bolsas oferecidas no período 2005 – 2008. Faz-se necessário que a mesma abundância de atos normativos aprovados seja contrabalançada pela disponibilização, também, de documentos e estatísticas que permitam acompanhar e avaliar a implantação dessas políticas.

### Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2005a Disponível em: <[http://portal.mec.br/seede/arquivo/pdf/dec\\_5622.pdf](http://portal.mec.br/seede/arquivo/pdf/dec_5622.pdf)> . Acesso em: 14 fev. 2006.

BRASIL. Lei n. 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – ProUni, regula a doação de entidades beneficentes de assistência social no Ensino Superior; altera a Lei n. 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. 2005b. Disponível em: <<http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/legislacao.shtm>>. Acesso em: 20 set. 2006.

BRASIL. Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/Decreto/D5800.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2008.

BRASIL. Decreto n. 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6303.htm)>. Acesso em: 22 set. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação – PNE/Ministério da Educação*. Brasília, DF: Inep, 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. Medida Provisória n. 213, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos — ProUni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior e dá outras providências. 2004. Disponível em: <<http://prouni-inscricao.mec.gov.br/prouni/legislacao.shtm>>. Acesso em: 20/09/2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 1, de 10 de janeiro de 2007. Estabelece o calendário do ciclo avaliativo do Sinaes para o triênio 2007-2009. *Diário Oficial[da]República*



*Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 11 jan. 2007. Seção 1, p.7, 2007b.

CARVALHO, C. H. de A. Política para o ensino superior no Brasil (1995-2008). Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In: SILVA, J. R. S. Jr.; OLIVEIRA, J. F.; MANCEBO, D. (Org.). *Reforma universitária: dimensões e perspectivas*. Campinas: Alínea, 2006. p. 125-139.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. ProUni: democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar em Revista*. Dossiê Política de Educação Superior no Brasil no contexto da reforma universitária, Curitiba: UFPR, n. 28, p.125-140, jul./dez. 2006.

DOURADO, L. *Políticas de expansão da educação superior no Brasil e a modalidade EAD*. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR: Educação Superior no Brasil e diversidades regionais, 14., 2007. 14p. (Mimeografado).

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

JUVENTUDE LIBERTÁRIA DA RESISTÊNCIA POPULAR — JULI-RP. *ProUni*. [2004?] Disponível em: <<http://www.juli-rp.org/?page=6>>. Acesso em: 20 out. 2007.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (Org.). *Capitalismo, trabalho e educação*. Campinas: Autores Associados; Histedbr, 2005. p. 77-95.

LEDA, D. B. *A privatização da educação superior no Brasil: uma política de Estado*. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR: Educação Superior no Brasil e diversidades regionais, 14., 2007. 1 CD-ROM.

LEHER, R. *ProUni: como usar os pobres para socorrer o setor educacional empresarial*. [2004?]. Disponível em: <<http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0801.pdf#search=>>. Acesso em: 20 out. 2007.

LIMA, K. R. de S. *Reforma da educação superior do Governo Lula e educação a distância: democratização ou subordinação das instituições de ensino superior à ordem do capital?* In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27., 2004. Disponível em: <[www.anped.org.br/27/g11/t119.pdf](http://www.anped.org.br/27/g11/t119.pdf)>. Acesso em: 7 mar. 2006.

MANCEBO, D; MAUÉS, O; CHAVES, V. L. J. Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente. *Educar em Revista*. Curitiba: UFPR, n. 28, p. 37 — 53, jul./ dez. 2006.

MARQUES, E.P. de S.; BITTAR, M. *O processo de implantação do ProUni na educação superior brasileira e as repercussões na produção científica*. Texto apresentado no Seminário Nacional Universitas/Br: Educação Superior no Brasil e diversidades regionais, 14, 2007. 1 CD-ROM.

MEDEIROS, L. *Os caminhos da educação a distância na UFPA*. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR: Educação Superior no Brasil e diversidades regionais, 14, 2007. 10p. (Mimeografado).

SEGENREICH, S.C.D. Desafios da educação a distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação. *Educar em Revista*. Curitiba: UFPR, n. 28, p. 161-177, jul./ dez. 2006.

SEGENREICH, S.C.D. A inclusão da tutoria no processo de avaliação dos cursos de EAD. In: CHAVES, V. L. J.; SILVA JÚNIOR, J. DOS R. (Org.). *Educação Superior no Brasil e diversidade regional*. Belém: EDUFPA, 2008. p. 427-446. v.1.

TAVARES, M. das G. M.; RAMALHO, R. *Universidade Federal de Alagoas: um processo inovador de interiorização e democratização da educação superior*. In: SEMINÁRIO NACIONAL UNIVERSITAS/BR: Educação Superior no Brasil e diversidades regionais, 14., 2007. 1 CD-ROM.

*Recebido em 01 de agosto de 2008 e aprovado em 06 de fevereiro de 2009.*