

Políticas públicas para o Ensino Superior a Distância: um exame do papel da Universidade Aberta do Brasil

José Ricardo Costa de Mendonça ^a

Danielle Cireno Fernandes ^b

Diogo Henrique Helal ^c

Fernanda Roda Cassundé ^d

Resumo

Examina-se neste artigo, o papel da Universidade Aberta do Brasil (UAB), como uma política pública para o ensino superior a distância, na democratização do acesso ao ensino superior e na redução de desigualdades sociais no país. Para tanto, foi realizada uma revisão de literatura e coleta de dados secundários. Como a UAB constitui parte do sistema educacional, considera-se que no sistema UAB a ação pedagógica é realizada no sentido da imposição da cultura arbitrária do poder arbitrário. Assim, servindo como ferramenta de legitimação das desigualdades sociais. Percebe-se, no discurso oficial da UAB, o pressuposto da utilização da educação a distância (EAD), para fins de democratização do ensino e de diminuição de desigualdades sociais, bem como uma clara influência da concepção liberal de universalidade. Conclui-se que a UAB, apesar de precisar ser constantemente avaliada pelos atores sociais (Estado e Sociedade) sob uma perspectiva crítica, é uma política pública educacional que apresenta resultados globais positivos.

Palavras-chave: Políticas públicas. Ensino superior. Educação a distância. Desigualdades sociais. Universidade Aberta do Brasil.

^a Universidade Federal de Pernambuco, Recife, PE, Brasil.

^b Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.

^c Fundação Joaquim Nabuco, Recife, PE, Brasil.

^d Universidade Federal do Vale do São Francisco, Petrolina, PE, Brasil.

Recebido em: 15 ago. 2018

Aceito em: 03 out. 2019

1 Introdução

A relação entre educação e desigualdade é um tema que tem estimulado diversas pesquisas e debates em áreas do conhecimento como educação, sociologia, ciências política, administração, dentre outros. Desigualdades de oportunidades escolares, considerando as classes sociais, têm-se constituído um dos temas centrais de pesquisa na sociologia da educação (VARGAS, 2009).

Existe, na sociedade, uma classe dominante, a qual impõe sua cultura às outras classes sociais. Essa imposição da classe dominante ocorre porque as outras classes ingressam no sistema educacional, que é produzido e reproduzido pela classe dominante (BOURDIEU; PASSERON, 1990). Em relação ao sistema educacional, Bourdieu e Passeron (1990, p. 5) destacam que “toda ação pedagógica é, objetivamente, violência simbólica na medida em que é a imposição de uma cultura arbitrária por um poder arbitrário”. Dessa forma, o sistema educacional é uma ferramenta de legitimação das desigualdades sociais.

Devido ao potencial da educação a distância (EAD) para suprir a necessidade de ampliação de vagas e contemplar indivíduos que estão excluídos, pelos mais diversos motivos, do ingresso no sistema educativo, essa modalidade de educação surge para as políticas públicas como uma possibilidade viável de contemplar as necessidades de democratização, de acesso, de facilidades e de abrangência emergencial específica ao ensino superior (BARROS *et al.*, 2010). Entretanto, vale destacar que “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).

Um marco nas políticas públicas para o ensino superior a distância no país foi a criação, em 2006, da Universidade Aberta do Brasil (UAB), constituída por um sistema de universidades públicas para oferecer cursos na modalidade EAD. Ao examinar a UAB, a democratização do ensino superior (DES) público e a reprodução, ou não, das desigualdades, Cerny *et al.* (2012) chamam a atenção para alguns fatores, tais como: o forte investimento na modalidade EAD, com foco na UAB, por meio de políticas públicas para fomentar a formação de professores; a questão das vagas ociosas na EAD e a necessidade de políticas públicas voltadas para a permanência dos alunos no ensino superior a distância.

Hernandes (2017), por sua vez, aponta a necessidade de discussões e estudos que adotem uma perspectiva mais crítica sobre as políticas educacionais vigentes e em relação à democratização da educação no país, em especial

aquelas ligadas à EAD. Grenfell (2010) aborda a noção de “ser crítico” na aplicação da abordagem teórica de Bourdieu e explora a utilidade da perspectiva Bourdieusiana de pesquisa para a política educacional. Para o autor, “uma abordagem Bourdieusiana oferece *insights* práticos sobre os tópicos cotidianos da pesquisa educacional” (p. 86).

Portanto, à luz de uma perspectiva crítica, o objetivo deste artigo é examinar o papel da UAB, como uma política pública para o ensino superior a distância, na democratização do acesso ao ensino superior e na redução de desigualdades sociais no país. Para tanto, foi realizada uma revisão de literatura, que não se pretendeu ser exaustiva, e coleta de dados secundários.

2 Políticas Públicas para ensino superior a distância

O Brasil tem uma tradição de centralização e regulamentação no desenvolvimento das políticas públicas e da administração educacional (LITTO, 2008). Os atores envolvidos na formulação das políticas públicas educacionais no Brasil são: o Estado, a Sociedade e os Grupos de Interesse. Entretanto, percebe-se uma assimetria de poder decisório em favor do Estado, tornando-o o principal agente no ciclo das políticas públicas.

As políticas educacionais são programas de ações governamentais informados por valores e ideias que se dirigem aos públicos escolares e que são implementadas pela administração e os profissionais da educação. Nesta perspectiva, a política educacional é sempre estatal, de caráter institucional e portadora de uma intencionalidade (OLIVEIRA, 2010).

A EAD no Brasil é claramente assumida como modalidade de ensino, sendo especialmente relevante na expansão de vagas no ensino superior, mas não exclusiva a esse tipo de ensino (ALONSO, 2010). Fernandes e Helal (2011, p. 12) afirmam que os estudiosos da reprodução social “veem o modelo de expansão educacional como um processo que serve para excluir membros das classes sociais inferiores de posições ocupacionais desejadas”. O uso de credenciais para seleção e alocação no mercado de trabalho mantém os privilégios dos grupos sociais dominantes e caracterizam a realização educacional como parte de um processo de legitimação e reprodução de estrutura de classes (FERNANDES; BOURDIEU HELAL, 2011).

Não há, na literatura, um consenso sobre o conceito de democratização do acesso ao ensino superior. Para Cerny *et al.* (2012), a DES é entendida sob a perspectiva da

garantia de acesso e da permanência nesse nível educacional, por parte de todos os cidadãos aptos a nele ingressar, conceito adotado neste texto. A DES é vista como uma maneira de minimizar as restrições financeiras e geográficas dos estudantes e de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico (CERNY *et al.*, 2012).

O problema do acesso ao ensino superior no Brasil foi, em anos recentes, praticamente superado do ponto de vista da oferta de vagas (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012). Entretanto, ainda persiste o problema da permanência, das dificuldades de os estudantes permanecerem no ensino superior, tanto nas instituições de ensino superior (IES) públicas quanto nas IES privadas. Destaca-se que “são recentes as políticas públicas voltadas para a permanência do estudante no ensino superior, tanto por parte do poder público quanto das próprias instituições” (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012, p. 21).

As políticas públicas para ensino superior a distância no Brasil, por meio da ampliação da oferta de vagas, estão atreladas a uma tentativa de qualificar professores da educação básica. Assim, a maioria dos cursos a distância são licenciaturas. Isso pode estar relacionado à busca pela inclusão de indivíduos que estão fora do sistema educacional e pela tentativa de melhorar os índices da educação no país, com base no pressuposto de que o nível de qualificação dos professores é diretamente proporcional à qualidade do ensino e ao nível de desempenho dos alunos.

3 Desigualdades sociais e educacionais

Os estudos e as discussões sobre educação e desigualdades parecem variar entre duas grandes perspectivas, uma que entende a escola como um fator de mudança e transformação social e outra que vê a escola como uma instituição que atende de forma direta as condições de dominação e, assim, produz e reproduz desigualdades, ao invés de promover a igualdade social. Parece, ainda, não haver um consenso a respeito dessas perspectivas, ou se seria possível uma visão intermediária, na qual a escola fosse percebida como um fenômeno social que, tanto tem efeitos de reprodução das estruturas vigentes, quanto de mudança e transformação dessas estruturas sociais.

Neste texto, entende-se a “escola” (ou o sistema escolar) como um espaço social onde existe uma tendência à reprodução das estruturas e das desigualdades sociais.

Para realizar a análise aqui proposta, buscou-se suporte, especialmente, no arcabouço teórico oriundo da sociologia, reconhecendo-se, entretanto,

a existência de outras abordagens. As teorias da reprodução representam a explicação sociológica de maior destaque para as desigualdades sociais em contextos escolares. Apesar de essa perspectiva analítica reunir um vasto conjunto de autores, cujas análises permitiram esclarecer os mecanismos por meio dos quais a escola tende a reproduzir as desigualdades sociais preexistentes, destacam-se como autores de referência Pierre Bourdieu e Jean-Claude Passeron (SEABRA, 2009).

Adotar uma perspectiva Bourdieusiana traz contribuições para a compreensão do atual sistema de instituições educativas brasileiras em todos os níveis da educação (educação básica e educação superior) no país. Grenfell *et al.* (1998, p. 2) argumentam que “a pesquisa em termos da teoria da prática de Bourdieu oferece *insights* e compreensões que não são facilmente visíveis em outras abordagens”. Para Grenfell (2010, p. 89), “os conceitos teóricos básicos de Bourdieu foram desenvolvidos para oferecer um conjunto prático de ferramentas analíticas para explicar as relações que ele encontrou em dados empíricos”. Defende-se, portanto, que esse “conjunto prático de ferramentas analíticas” pode ser empregado à pesquisa sobre as polícias públicas educacionais.

Observa-se que três conceitos são fundamentais na obra de Bourdieu que podem ser entendidos como ferramentas analíticas: o *habitus*, o campo e o capital.

O *habitus* refere-se à incorporação de uma determinada estrutura social pelos indivíduos. Incorporação essa adquirida em determinado meio familiar, que influencia o modo de sentir, pensar e agir do agente (MENDES; SEIXAS, 2003).

Bourdieu (1996) encara o espaço social como um campo de lutas, um espaço de poder, no qual os agentes (indivíduos e grupos) enfrentam-se e constroem estratégias que permitem-lhes conservar ou transformar (melhorar) a sua posição social. O conceito de campo refere-se à situação social em que os agentes realizarão sua prática conforme um *habitus* apreendido (ALMEIDA, 2005).

Um campo é caracterizado por agentes possuidores de um mesmo *habitus*, os quais se movimentam como jogadores cujas posições no jogo, ou “campo de lutas” (BOURDIEU, 1996, p. 50), dependerão do acúmulo de capital correspondente ao campo que cada indivíduo (ou agente) adquirir (ALMEIDA, 2005). O espaço social (ou campo) encontra-se dividido conforme diferentes volumes de capital econômico, capital cultural e capital social. Esses, compreendidos como um conjunto de recursos (poderes) passíveis de serem utilizados a favor dos agentes (NASCIMENTO, 2006). Para Grenfell (2010, p. 89), “o *habitus* e o campo lidam,

respectivamente, com os aspectos subjetivos e objetivos dos fenômenos sociais; ambos expressos em termos estruturais, as lógicas da prática que deram-lhes as origem e as homologias entre elas”.

Pode-se também observar na obra de Bourdieu, a importância do conceito de capital (econômico, social e cultural) para compreender e explicar as desigualdades. O capital, o qual atua como meio de comunicação entre o *habitus* e o campo, é estruturado e simbolicamente valorizado com base nas mesmas lógicas das práticas que constituem os campos (GRENFELL, 2010).

O capital econômico pode ser entendido na forma dos diferentes fatores de produção (terras, fábricas, trabalho) e do conjunto de bens econômicos (dinheiro, patrimônio, bens materiais), que é acumulado, reproduzido e ampliado por meio de estratégias específicas de investimento econômico e de outras estratégias relacionadas a investimentos culturais e à obtenção ou manutenção de relações sociais, que podem possibilitar o estabelecimento de vínculos economicamente úteis a curto, a médio e a longo prazo (BONAMINO, 2010).

O capital social é compreendido por Bourdieu (2007a, p. 67) como: “O conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de interreconhecimento”.

O capital cultural consiste, segundo Johnson (1997, p. 29), de “ideias e conhecimentos que pessoas usam quando participam da vida social. Tudo, de regras de etiqueta à capacidade de falar e escrever bem, pode ser considerado capital cultural”. Na visão de Bourdieu (2007b, 2007c), o capital cultural refere-se às diversas formas de conhecimento cultural (saberes, competências, códigos e outras aquisições) desigualmente distribuídas, que asseguram as distinções de benefícios (ganhos econômicos ou ganhos sociais) dentro da sociedade.

Em sua obra, Bourdieu apresenta outros conceitos importantes para se esclarecer as estratégias de manutenção da ordem (ALMEIDA, 2005) ou, em outras palavras, as estratégias de reprodução social. Conceitos como ação pedagógica, autoridade pedagógica, trabalho pedagógico e sistema educacional (BOURDIEU; PASSERON, 1990).

A ação pedagógica é entendida como a imposição de um arbítrio cultural por um poder arbitrário; ação que pode ser exercida por membros de um grupo

social (educação difusa), por membros da família (educação familiar) ou por um sistema de instituições educativas (educação institucionalizada) (BOURDIEU; PASSERON, 1990). Essa última, a educação institucionalizada, é o foco de interesse neste artigo. Com especial atenção ao sistema UAB, composto por diversas instituições educativas públicas brasileiras.

O *habitus* é formado no indivíduo pela ação pedagógica, por intermédio de um trabalho pedagógico, que é um processo de inculcação (de fazer-se aceitar, de infundir). Esse processo deve persistir o tempo suficiente para levar a uma formação durável, o produto da internalização dos princípios de um arbitrário cultural capaz de perpetuar-se mesmo após a ação pedagógica ter sido descontinuada e, dessa forma, capaz de eternizar nas práticas do agente os princípios do arbitrário cultural internalizado (BOURDIEU; PASSERON, 1990).

Cabe salientar que qualquer agente pedagógico (indivíduo ou instituição) é caracterizado conforme o grau de institucionalização de sua ação pedagógica, ou seja, de acordo com o seu grau de autonomização. O grau de institucionalização (ou autonomização) pode ser observado pela posição que o agente ocupa entre um sistema de educação no qual a ação pedagógica não está configurada como uma prática específica, entretanto, incide sobre praticamente todos os membros com boa formação cultural e educacional de um grupo, ou classe, e um sistema de educação em que a autoridade pedagógica necessária para o exercício de ação pedagógica é explicitamente delegada e juridicamente reservada ao corpo de especialistas especificamente recrutados, treinados e com incumbência de realizar o trabalho pedagógico em conformidade com os procedimentos controlados e regulados pela instituição educativa (BOURDIEU; PASSERON, 1990).

De acordo com Bourdieu (1974), o sistema educacional reproduz as estruturas de relações de poder e de relações simbólicas entre as classes sociais, por meio de sua contribuição para a reprodução da estrutura de distribuição do capital cultural entre as classes na sociedade. A teoria do capital cultural, desenvolvida por Bourdieu e colaboradores, foi apresentada como um contraponto à visão funcionalista da teoria sociológica da modernização (HELAL, 2005). A teoria do capital cultural busca compreender e explicar os determinantes das desigualdades sociais e da estratificação social (VILELA, 2009).

O processo de expansão do acesso à educação, causado pela “modernização”, não leva, necessariamente, a uma maior equalização de oportunidades, pois as famílias vindas de estratos (classes) sociais superiores continuam garantindo

vantagens aos seus descendentes por meio da transmissão do capital cultural (HELAL, 2005). Cabe destacar que a teoria do capital cultural:

É cética quanto à hipótese de que a expansão e o melhoramento na educação levariam a uma maior equalização de oportunidades. Capital cultural (definido muitas vezes como estilo linguístico, preferências estéticas, estilo de vida e nível educacional dos pais) é fundamental para o rendimento escolar do indivíduo e, conseqüentemente, para o sucesso no mercado de trabalho e nos rendimentos futuros, uma vez que a ação escolar depende do capital cultural previamente investido pela família (VILELA, 2009, p. 112).

Adota-se, aqui, um olhar crítico sobre o pressuposto de que a expansão do ensino superior (presencial ou a distância), no Brasil, levaria a maior igualdade de oportunidades. Considera-se que ainda não está claro se a expansão do ensino superior resultou em melhoramento substantivo na educação básica e no ensino superior no país. Para os processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas para o EAD, visando a equalizar oportunidades e diminuir desigualdades no país, é necessário levar em conta outras variáveis, como por exemplo: raça, classe social, gênero, escolaridade dos pais, capital econômico, capital social, capital cultural, tipo de escola na qual fez o ensino fundamental, dentre outras. Essas variáveis têm demonstrado ter influência no processo de acesso, permanência e conclusão do ensino superior. Indivíduos com baixo nível de capital cultural têm chances menores de saírem-se bem na escola e no mercado de trabalho (VILELA, 2009). Para Helal (2005, p. 6), “mesmo com a universalização do ensino, indivíduos pertencentes a famílias detentoras de maior capital cultural seriam beneficiados”.

Buscando explicar as desigualdades de oportunidades e resultados educacionais, Ribeiro (2011) inclui nas análises, a variável “tipo de escola”: pública, federal ou privada. Conforme o autor, vários estudos sobre desempenho acadêmico nas escolas brasileiras indicam que escolas públicas de ensinos fundamental e médio têm alunos com desempenho médio significativamente menor do que escolas privadas ou públicas federais. Percebe-se que o efeito do tipo de escola no desempenho acadêmico é agravado pelas desigualdades regionais observadas no sistema educacional brasileiro.

No que se refere às Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), geralmente consideradas como instituições de melhor qualidade, observa-se que seus processos seletivos são muito rigorosos e, como as escolas públicas de educação básica são

deficientes, os alunos que estudam em escolas privadas, durante esse nível de ensino, tem maiores chances de ingressar numa universidade pública (RIBEIRO, 2011). Levando-se em conta os argumentos apresentados, percebe-se que as desigualdades entre as escolas públicas e privadas, no Brasil, e inclusive entre as próprias escolas públicas, é um fator que interfere no acesso dos indivíduos às IES de melhor qualidade, em especial as públicas e gratuitas, e aos cursos superiores mais concorridos e de maior prestígio social.

Dentro do campo da educação, foca-se o subcampo do ensino superior, a modalidade de EAD e o ensino institucionalizado. Destaca-se que:

Cada sistema de ensino institucionalizado tem características específicas de estrutura e de funcionamento devido ao fato de que, pelos meios adequados à instituição, ela tem de produzir e reproduzir a condições institucionais cuja existência e persistência (autor reprodução do sistema) são necessárias tanto para o exercício da sua função essencial de inculcação quanto para a realização de sua função de reproduzir um arbítrio cultural, o qual não produz (reprodução cultural) a reprodução a qual contribui para a reprodução das relações entre os grupos ou classes (reprodução social) (BOURDIEU; PASSERON, 1990, p. 54).

Acredita-se que, para a maior compreensão da educação no país, faz-se necessário entendê-la como um campo, no qual existem agentes (indivíduos e grupos) que possuem *habitus* próprios ao campo e enfrentam-se (procuram exercer poder), buscando a reprodução ou transformação da estrutura social.

4 A UAB como política pública educacional

No contexto específico da EAD *online* no país, destaca-se a criação do sistema UAB. A UAB foi criada em 2006, com a finalidade de desenvolver a modalidade de educação a distância, expandir e interiorizar cursos e programas de ensino superior nas IPES (FUNDAÇÃO CAPES, 2018). A UAB é definida no PNE (2011–2020) como uma política pública educacional (PINTO JUNIOR; NOGUEIRA, 2014). Discute-se aqui, especificamente, a UAB como uma política pública educacional dentro do subcampo do ensino superior.

Barros *et al.* (2010, p. 15), ao discutirem as políticas públicas que orientam os projetos de formação de professores de nível superior a distância no Brasil, chamam a atenção para o fato de que “a opção pelo uso da educação a distância

como estratégia política brasileira não é nova”, tendo sido inserida como opção educacional válida em 1996 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

A UAB é, como uma instituição educativa, constituída por um sistema integrado por IPES, que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da modalidade da EAD. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos estados, municípios e do Distrito Federal (CAPES, 2018). Verifica-se que a meta prioritária do Sistema UAB é “contribuir para a Política Nacional de Formação de Professores do Ministério da Educação, por isso, as ofertas de vagas são prioritariamente voltadas para a formação inicial de professores da educação básica” (FUNDAÇÃO CAPES, 2018).

A UAB pode ser entendida como uma política pública educacional, na medida em que estabelece princípios norteadores escritos, planejados e com força de lei (LITTO, 2008), mas também como um agente pedagógico (BOURDIEU; PASSERON, 1990), na medida em que o sistema UAB é constituído por uma rede de IPES, as quais possuem, separadamente, diferentes graus de autonomização, mas que, ao ingressarem no sistema UAB, conformam-se a um grau de autonomização compartilhado.

O conceito subjacente ao projeto da UAB é o de *Open University* (Universidade Aberta), que tem, no termo “aberta”, diversos sentidos: um sentido social, uma vez que uma Universidade Aberta dirige-se a todas as classes sociais, permitindo que os indivíduos tenham a possibilidade de concluir sua educação; um sentido pedagógico, que busca garantir acesso a “todo” público interessado nos conteúdos veiculados pelas tecnologias informacionais, mais especificamente a rede mundial de computadores. E, por último, o sentido de “aberta”, na medida em que seus cursos estão abertos ao interesse e à apreciação do público em geral (LITTO; FORMIGA, 2009). Entretanto, o sistema UAB “na verdade, não é uma universidade propriamente dita, mas sim um consórcio de IPES. Além disso, também não é aberta, uma vez que não possui os princípios norteadores desse sistema” de *Open University* (LITTO; FORMIGA, 2009, p. 12).

Como a UAB constitui parte do sistema educacional brasileiro, considera-se, com base em Bourdieu e Passeron (1990), que no sistema UAB a ação pedagógica é realizada no sentido da imposição da cultura arbitrária (atribuída) do poder

arbitrário (aquele que detém capacidade discricionária), servindo, assim, como ferramenta de legitimação das desigualdades sociais. Devido ao fato de que as políticas públicas educacionais são programas de ações governamentais, de caráter institucional e portadoras de intencionalidade (OLIVEIRA, 2010), acredita-se que o poder arbitrário, nesse caso, é o Estado brasileiro. O que vai ao encontro da tradição centralizadora e regulamentadora do país em relação às políticas públicas educacionais (LITTO, 2008).

O sistema UAB foi instituído pelo Decreto nº 5.800 da Presidência da República do Brasil em 8 de junho de 2006, voltado para o desenvolvimento da EAD pública, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de ensino superior no País. Conforme o Art. 1º, parágrafo único do referido decreto presidencial, são objetivos da UAB (BRASIL, 2006):

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.

No sentido de estruturar a argumentação para a análise sobre o papel da UAB na democratização do acesso ao ensino superior e na redução das desigualdades sociais, serão tomados como base os objetivos estabelecidos no Decreto nº 5.800 (BRASIL, 2006) e apresentados acima. Salienta-se que não se pretende realizar uma exaustiva avaliação das ações implementadas (resultados) com base nessa política pública, mas promover um olhar crítico sobre o tema.

No que se refere aos objetivos I, II e VI, estabelecidos no Decreto nº 5.800 (BRASIL, 2006), e considerando a atual forte ênfase na formação e qualificação de professores da Educação Básica (EB), argumenta-se que esses objetivos têm sido atendidos pela UAB, tanto como política pública educacional, quanto agente pedagógico.

Ao se analisar as estatísticas sobre os cursos nas diferentes regiões do país, disponibilizadas pela UAB, verifica-se que são ofertados cursos para gestores e de formação continuada para professores, além da graduação. Essas ações atendem aos objetivos I e II.

Ao se analisar os dados apresentados no Quadro 1, verifica-se que a UAB tem conseguido estabelecer um amplo sistema nacional de EAD para o ensino superior, o que vai ao encontro do objetivo VI. Embora mais pessoas estejam tendo acesso ao ensino superior, é importante lembrar que esse sistema educacional institucionalizado, como qualquer outro, não é neutro: ele desenvolve um processo de inculcação (formação do *habitus*) por meio da ação pedagógica delegada e reservada a um corpo de especialistas recrutados, treinados e incumbidos do trabalho pedagógico, conforme os procedimentos controlados e regulados pelo agente educativo (BOURDIEU; PASSERON, 1990), nesse caso, o sistema UAB. Dessa forma, contribuindo para a reprodução da estrutura de distribuição do capital cultural entre as classes sociais (BOURDIEU, 1974).

Ao se analisar os objetivos III, IV e V da UAB, estabelecidos no Decreto nº 5.800 (BRASIL, 2006), entende-se que esses ainda não foram efetivamente atendidos. Elementos para sustentar o argumento defendido são apresentados a seguir.

A oferta de cursos na UAB concentra-se no grau acadêmico licenciatura e observa-se uma diversidade de áreas de formação. Assim, de forma estrita,

Quadro 1 – Distribuição de polos e cursos de acordo com o Censo da Educação Superior, 2016

Região	Polos	Cursos
Norte	69	46
Nordeste	208	275
Centro-Oeste	57	146
Sudeste	210	738
Sul	137	457
Total	681	1.662

Fonte: INEP (2018)

o objetivo III, referente à oferta de cursos nas diversas áreas do conhecimento, parece satisfatoriamente atendido. Todavia, a escolha de quais grandes áreas de conhecimento e de quais especialidades contempladas ainda continua sendo uma decisão do poder arbitrário do Estado.

O sistema UAB é uma política pública destinada prioritariamente a titular professores leigos e a formação de educadores (CERNY *et al.*, 2012), apesar de seus objetivos fundamentais de “ampliar o acesso à ES pública” e de “reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País”. Acredita-se, porém, que a intensa prioridade dada a essa política pública educacional na formação de professores gera, por si, desigualdades, pois a política pública acaba proporcionando um “acesso diferenciado a oportunidades” (SALGADO, 2010) de ingresso no ensino superior público a distância.

Quanto ao objetivo IV, que trata da ampliação do acesso ao ensino superior público, acredita-se que uma breve discussão sobre o tema democratização do ensino seja necessária.

Fica claro, ao se analisar a legislação e os textos oficiais da UAB, que a EAD é entendida como uma ferramenta para a democratização do acesso ao ensino superior. Resta compreender qual concepção de “acesso ao ensino superior” norteia a UAB, como política pública educacional e como agente pedagógico.

Conforme pode ser observado no Quadro 2 a expansão de cursos e de matrículas na modalidade EAD deve-se prioritariamente às IES privadas que, em 2006, já representavam 81,5% do total das matrículas. Desde então, o setor público, por meio da criação do sistema UAB, em 2006, voltou a apresentar uma linha ascendente no número de matrículas, atendendo ao objetivo IV do sistema UAB, embora ainda esteja muito abaixo do setor privado (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012). Chama a atenção o fato de que, de 6.392 matrículas, em 2002, na modalidade EAD no setor privado, em 2016, as matrículas no setor privado passaram para 1.371.817, o que representa um crescimento de cerca de 21.361,47% no período de 2006–2016.

Pelo que se pode observar, com base nos dados apresentados no Quadro 2, a ideia subjacente da UAB é a expansão da oferta e do alcance do sistema por meio da integração de IPES e do credenciamento de novos polos, uma vez que tal integração e credenciamento é uma das condições para que novas matrículas sejam realizadas.

Além disso, percebe-se, o pressuposto da utilização da EAD para fins de democratização do ensino e de diminuição de desigualdades. No entanto, argumenta-se, com base na discussão sobre a democratização do acesso ao ensino superior, feita por Melo e Souza (2009), que a UAB, como política pública, parece não considerar a diversificação do ingresso, ou seja, as desigualdades sociais, econômicas e raciais da sociedade, ficando sob a responsabilidade de outras políticas públicas educacionais a utilização de mecanismos de inclusão de minorias sociais no ensino superior de maneira geral.

Em relação ao objetivo VII, que se refere à questão do fomento institucional para a modalidade a distância e para as pesquisas sobre metodologias inovadoras de ensino apoiadas nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), observou-se, no site da Capes/UAB, a oferta de diversos editais de fomento desde 2009 até 2018. Dentre os editais mais recentes, destacam-se: o Edital nº 03/2015 – Fomento à inovação para o desenvolvimento e aplicação de TIC em Educação, no âmbito do Sistema UAB; o Edital nº 40/2017 – Provas Virtuais; o Edital nº 42/2017 – Educação na temática Jogos Virtuais; o Edital nº 3/2018 – Ferramentas de

Quadro 2 – Evolução das matrículas em cursos de graduação a distância por setor público e privado no Brasil, 2002–2016

Ano	Brasil				
	Total	Público	%	Privado	%
2002	40.714	34.322	84,30	6.392	15,70
2003	49.911	39.804	79,70	10.107	20,30
2004	59.611	35.989	60,40	23.622	39,60
2005	114.642	53.117	46,40	61.525	53,60
2006	207.991	38.429	18,50	169.562	81,50
2007	369.766	92.873	25,10	276.893	74,90
2008	727.961	275.158	37,80	452.803	62,20
2009	838.125	172.696	20,60	665.429	79,40
2010	930.179	181.602	19,50	748.577	80,50
2011	992.927	177.924	17,90	815.003	82,10
2012	1.113.850	181.624	16,31	932.226	83,69
2013	1.153.572	154.553	13,40	999.019	86,60
2014	1.341.842	139.373	10,39	1.202.469	89,61
2015	1.393.752	128.393	9,21	1.265.359	90,79
2016	1.494.418	122.601	8,20	1.371.817	91,80

Fonte: INEP (2018)

acessibilidade; e o Edital 5/2018 – Chamada para articulação de cursos superiores na modalidade EAD no âmbito do Programa UAB (FUNDAÇÃO CAPES, 2018). Tais iniciativas vão ao encontro da segunda parte do objetivo VII, que é fomentar pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) passou a ser responsável, a partir de 2008, pela formação de professores da educação básica e duas novas diretorias foram criadas: a Diretoria da Educação Básica Presencial (DEB); e a Diretoria de Educação a Distância (DED), responsável pela UAB. Cumpre ainda lembrar que, em abril de 2019, a Capes publicou nova portaria, que esclarece os critérios para criação de programas de Pós-graduação *stricto sensu* a distância, modificando itens do documento anterior, de dezembro de 2018, que estabeleceu as normas para implantação de mestrado e doutorado nesta modalidade (EAD). Acredita-se se tratar de um esforço da Capes em contribuir com a institucionalização da modalidade de educação a distância no país, o que é coerente com a primeira parte do objetivo VII, da UAB.

Fica evidente, nesse sentido, a orientação para fomento de pesquisas sobre ensino superior a distância e para a formação de professores do ensino superior a distância, o que reflete o próprio papel institucional da Capes que, conforme o Decreto nº 7.692, de 2 de março de 2012, tem por finalidade subsidiar o Ministério da Educação na formulação de políticas e desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica, para o ensino superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País (BRASIL, 2012).

Em síntese, apesar de a EAD demonstrar potencial para proporcionar modelos inovadores de ensino (CERNY *et al.*, 2012) e representar uma oportunidade para as políticas públicas educacionais voltadas ao ensino superior (BARROS *et al.*, 2010), 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. Outra questão é saber e avaliar se esse conjunto de professores formados pela UAB vem alimentando as redes públicas de educação básica ou se está migrando para as escolas privadas, que têm maior capacidade de remuneração. Também merece atenção a permanência, ou não, desses professores na atividade docente, pois assume-se que a melhor qualificação pode trazer outras possibilidades no mercado de trabalho (SPELLER; ROBL; MENEGHEL, 2012).

Considera-se que a iniciativa da criação e a atuação da UAB têm méritos, tendo em vista que o sistema possibilitou, e continua possibilitando, o acesso ao ensino superior a indivíduos que, talvez, de outra forma não tivessem essa possibilidade. Em relação aos objetivos da UAB, considera-se que eles têm sido atendidos, mas em uma perspectiva expansionista e quantitativa, necessária, em um primeiro momento. Acredita-se ser relevante, como proposta de aperfeiçoamento do próprio sistema UAB conhecer, qualitativamente, como esses objetivos têm sido atendidos, identificando as melhores e piores experiências dentro da UAB, considerando as características e diferenças regionais no país.

5 Conclusões

Tendo analisado o papel da UAB como uma política pública para o ensino superior a distância, na democratização do acesso ao ensino superior e na redução de desigualdades sociais no país, argumenta-se que falta clareza na legislação e no discurso da UAB quanto ao conceito de “democratização do acesso ao ensino superior” e sobre quais, especificamente, as desigualdades sociais as ações implementadas buscam reduzir. Isso gera uma dificuldade da avaliação dos resultados dessa política pública. Mesmo sem uma definição clara sobre essas ideias fundamentais, percebe-se, na concepção e nas ações da UAB, a visão liberal de universalização do ensino por meio da expansão.

Defende-se que as políticas públicas voltadas para a DES a distância devem considerar muito mais do que a ampliação de cursos e vagas no país. É necessário considerar na formulação, na implementação e na avaliação das políticas públicas educacionais, variáveis que impactam no acesso, na permanência e na conclusão do ensino superior, tais como: *background* familiar, recursos familiares, classe de origem do estudante, nível de capital cultural do estudante, desigualdades de oportunidades educacionais, desigualdades de resultados educacionais, tipo de escola, região de origem (rural ou urbana), gênero e raça. Tanto a democratização do ensino, quanto as desigualdades sociais são temas complexos que não podem ser tratados de maneira reducionista.

Sugerem-se estudos que aprofundem os aspectos discutidos neste trabalho sobre o sistema UAB como reprodutor de desigualdades, considerando-se o aporte teórico e a obra de Pierre Bourdieu. Também são sugeridas pesquisas que analisem os impactos das variáveis apresentadas anteriormente no acesso, na permanência e na conclusão dos cursos de graduação ofertados pela UAB. A operacionalização de pesquisas como estas pode ser feita por intermédio da utilização dos bancos de dados produzidos pelos questionários socioeconômicos, geralmente aplicados

aos candidatos às vagas em IPES. A criação de um instrumento de coleta padrão para todos os candidatos do sistema UAB pode ser um dos resultados obtidos e gerar a possibilidade de pesquisas longitudinais sobre o tema.

A UAB atua, por ser parte do sistema educacional, como ferramenta de legitimação das desigualdades sociais, pois a ação pedagógica que é realizada no sistema UAB impõe a cultura arbitrária do poder arbitrário. Entretanto, apesar de precisar ser constantemente avaliada pelos atores sociais (Estado e sociedade) sob uma perspectiva crítica, no sentido de verificar os ganhos sociais e de corrigir distorções, acredita-se que a UAB é uma política pública educacional que apresenta resultados globais positivos.

Public policies for higher distance education: an examination of the role of the Open University of Brazil

Abstract

This paper examines the role of the Open University of Brazil (OUB) as a public policy for distance higher education, democratizing access to higher education and reducing social inequalities in the country. A literature review and a secondary data collection were performed. As OUB is part of the educational system, it is considered that in the OUB system the pedagogical action is performed in the sense of imposing the arbitrary culture of arbitrary power, serving as a tool for legitimizing social inequalities. The official discourse of OUB shows the assumption of the use of distance education (DE) for the purpose of the democratization of education and the reduction of social inequalities, as well as a clear influence of the liberal conception of universality. It is concluded that OUB, despite having to be constantly evaluated by social actors (State and Society) from a critical perspective, is an educational public policy that has positive overall results.

Keywords: Public policies. Higher education. Distance education. Social inequalities. Open University of Brazil.

Políticas públicas para la educación superior a distancia: un examen del papel de la Universidad Abierta de Brasil

Resumen

Este documento examina el papel de la Universidad Abierta de Brasil (UAB) como política pública para la educación superior a distancia, democratizando el acceso a la educación superior y reduciendo las desigualdades sociales en el país. Por lo tanto, se realizó una revisión de la literatura y recolección de datos secundarios. Como la UAB es parte del sistema educativo, se considera que en el sistema de la UAB la acción pedagógica se realiza en el sentido de imponer la cultura arbitraria del poder arbitrario. Por lo tanto, sirve como una herramienta para legitimar las desigualdades sociales. El discurso oficial de la UAB muestra la suposición del uso de la educación a distancia (EAD) con fines de democratización de la educación y la reducción de las desigualdades sociales, así como una clara influencia de la concepción liberal de la universalidad. Se concluye que la UAB, a pesar de tener que ser evaluada constantemente por los actores sociales (Estado y Sociedad) desde una perspectiva crítica, es una política pública educativa que tiene resultados generales positivos.

Palabras clave: Políticas públicas. Educación superior. Educación a distancia. Desigualdades sociales. Universidad Abierta de Brasil.

Referências

- ALONSO, K. M. Expansão do ensino superior no Brasil e a EAD: dinâmicas e lugares. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, out./dez. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000400014>
- ALMEIDA, L. R. S. Pierre Bourdieu: a transformação social no contexto de “A reprodução”. *INTER*ACÇÃO*, Goiânia, v. 30, n. 1, p. 139-155, 2005. <https://doi.org/10.5216/ia.v30i1.1291>
- BARROS, D. M. V. *et al.* Políticas públicas educacionais: projetos de formação docente pela e para a educação à distância. *Ciências Humanas e Sociais em Revista*, Seropédica, v. 32, n. 1, p. 11-24, jan./jun. 2010.
- BONAMINO, A. *et al.* Os efeitos das diferentes formas de capital no desempenho escolar: um estudo à luz de Bourdieu e de Coleman. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 45, p. 487-594, 2010. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782010000300007>
- BOURDIEU, P. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.). *Escritos de educação*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007c. p. 39-64.
- BOURDIEU, P. Cultural reproduction and social reproduction: paper in sociology of education. In: BROWN, R. (ed.). *Knowledge, education, and cultural change*. London: Tavistock, 1974. p. 71-112.
- BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.). *Escritos de educação*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007a. p. 65-9.
- BOURDIEU, P. Os três estados do capital cultural. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (orgs.). *Escritos de educação*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2007b. p. 71-9.
- BOURDIEU, P. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 9. ed. Campinas: Papirus, 1996.
- BOURDIEU, P.; PASSERON, J.-C. *Reproduction in education, society and culture*. London: Sage, 1990.
- BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 jun. 2006.

BRASIL. Decreto nº 7.692, de 2 de março de 2012. Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, e remaneja cargos em comissão. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 6 mar. 2012.

CERNY, R. Z. *et al.* UAB: democratização do ensino superior público ou reprodução das desigualdades? *Revista Entreideias*, Salvador, v. 1, n. 2, p. 87-106, jul./dez. 2012.

FERNANDES, D. C.; HELAL, D. H. (orgs.). *As cores da desigualdade*. Belo Horizonte: Fino Traço; 2011.

FUNDAÇÃO CAPES. Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica – PARFOR. 1 ago. 2018. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor>. Acesso em: 1 maio 2018.

GRENFELL, M. Being critical: the practical logic of Bourdieu's metanoia. *Critical Studies in Education*, v. 51, n. 1, p. 85-99, Feb. 2010. <https://doi.org/10.1080/17508480903450240>

GRENFELL, M. *et al.* *Bourdieu and education: acts of practical theory*. London: Falmer, 1998.

HELAL, D. H. Flexibilização organizacional e empregabilidade individual: proposição de um modelo explicativo. *Cadernos EBAPE.br*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p.1-15, mar. 2005. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512005000100006>

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, v. 25, n. 95, p. 283-307, abr./jun. 2017. <https://doi.org/10.1590/s0104-40362017002500777>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. Censo da educação superior. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 7 mar. 2018.

JOHNSON, A. *Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1997.

LITTO, F. M. Public policy and distance learning in Brazil. *In: EVANS, T.; HAUGHY, M.; MURPHY, D. (eds.). International handbook of distance education*. Bingley: Emerald Group, 2008. p. 671-684.

LITTO, F. M.; FORMIGA, M. (orgs.). *Educação a distância: o estado da arte*. 2. ed. São Paulo: Pearson Education, 2009.

MELO, L. V. S.; SOUSA, J. V. Democratização do acesso à educação superior: o caso da Universidade de Brasília – Campus de Planaltina. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED), 32., 2009, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: Anped, 2009. p. 1-16.

MENDES, J. M.; SEIXAS, A. M. Escola, desigualdades sociais e democracia: as classes sociais e a questão educativa em Pierre Bourdieu. *Educação, Sociedade & Cultura*, Porto, n. 19, p.103-129, 2003.

NASCIMENTO, M. G. C. A. *Trajetórias de vida de professores formadores: constituição de habitus profissionais*. 2006. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Teologia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

OLIVEIRA, D. A. Políticas educacionais. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG, 2010. 1 CD-Rom.

PINTO JUNIOR, G. C.; NOGUEIRA, V. M. R. Programa Universidade Aberta do Brasil: aspectos relevantes na construção de uma metodologia para avaliar sua implementação. *Avaliação (Campinas)*, Sorocaba, v. 19, n. 1, p. 227-249, mar. 2014. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772014000100011>

RIBEIRO, C. A. C. Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 41-87, 2011. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000100002>

SALGADO, J.A. Desigualdade social. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG, 2010. 1 CD-Rom.

SEABRA, T. Desigualdades escolares e desigualdades sociais. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, n. 59, p. 75-106, jan. 2009.

SPELLER, P.; ROBL, F.; MENEGHEL, S. M. Documento de referência para a oficina de trabalho CES/CNE desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década: 2011-2020. In: SPELLER, P.; ROBL, F.; MENEGHEL, S. M. (orgs.). *Desafios e perspectivas da educação superior brasileira para a próxima década*. Brasília, DF: Unesco, 2012. p. 15-36.

VARGAS, M. L. F. Estudos sobre o funcionamento do sistema de ensino: da reprodução das desigualdades sociais ao efeito escola. *Cadernos de Educação*, Pelotas, n. 32, p. 105-122, 2009. <https://doi.org/10.15210/CADUC.V0I32.1682>

VILELA, E. M. Alguns determinantes da estratificação dos imigrantes internacionais recentes no mercado de trabalho brasileiro. In: NEVES, J. A.; FERNANDES, D. C.; HELAL, D. H. (orgs.). *Educação, trabalho e desigualdade social*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2009. p. 97-133.



Informações dos autores

José Ricardo Costa de Mendonça: Pós-Doutorado em Sociologia pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Pernambuco. Contato: jrcm@ufpe.br

 <https://orcid.org/0000-0001-7718-984X>

Danielle Cireno Fernandes: Doutora em Sociologia pela University of Wisconsin - Madison. Professora Titular do Departamento de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: daniellecf@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-5048-7724>

Diogo Henrique Helal: Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Pesquisador da Fundação Joaquim Nabuco. Contato: diogohh@yahoo.com.br

 <https://orcid.org/0000-0002-1784-0941>

Fernanda Roda Cassundé: Pós-Doutorado em Educação pela Universidade Aberta em Lisboa. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas de Desenvolvimento do Semiárido da Universidade Federal do Vale do São Francisco. Contato: fernanda.roda@univasf.edu.br

 <http://orcid.org/0000-0002-0621-7505>