



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCAVO DA BAHIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL
PPGPPSS**

JORGE ALBERTO SANTANA DE JESUS

**A POLÍTICA DE EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR ATRAVÉS DA UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DA UNIVASF NO VALE
DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO.**

Cruz das Almas/BA
2016

JORGE ALBERTO SANTANA DE JESUS

**A POLÍTICA DE EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DO
ENSINO SUPERIOR ATRAVÉS DA UNIVERSIDADE
ABERTA DO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DA UNIVASF NO VALE
DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO.**

Trabalho de conclusão de curso do
Mestrado Profissional em Gestão de
Políticas Públicas e Segurança Social da
Universidade Federal do Recôncavo da
Bahia

Orientadora: Prof^a. Dra. Rosineide Pereira
Mubarack Garcia

Cruz das Almas/BA
2016

FICHA CATALOGRÁFICA

J58p	<p>JESUS, Jorge Alberto Santana de.</p> <p>A política de expansão e interiorização do ensino superior através da Universidade Aberta do Brasil: a experiência da UNIVASF no Vale do Submédio São Francisco / Jorge Alberto Santana de Jesus_ Cruz das Almas, BA, 2016. 105f.; il.</p> <p>Orientadora: Rosineide Pereira Mubarack Garcia</p> <p>Dissertação (Mestrado) ó Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas.</p> <p>1. Ensino superior ó Política educacional. 2. Ensino superior ó Universidade aberta. 3. Universidade Federal do Vale do São Francisco - Avaliação. I. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II. Título.</p> <p>CDD: 378</p>
------	--

Ficha elaborada pela Biblioteca Universitária de Cruz das Almas - UFRB

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS E SEGURANÇA SOCIAL

FOLHA DE APROVAÇÃO

JORGE ALBERTO SANTANA DE JESUS

A POLÍTICA DE EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR
ATRAVÉS DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: A EXPERIÊNCIA DA
UNIVASF NO VALE DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO.

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Aprovada em: ___ de _____ de _____.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Rosineide Pereira Mubarack Garcia
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof^o. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

Prof^a. Dra. Liliane Caraciolo Ferreira
Universidade Federal do Vale do São Francisco

AGRADECIMENTOS

Submeter-se a cursar um curso de mestrado, implica na necessidade de abdicar de alguns prazeres cotidianos, em prol de uma realização pessoal. É um investimento pessoal e com tal, requer esforço, dedicação, disciplina, foco e abnegação. Requer também a compreensão das pessoas que nos cercam e nos tem apreço, que sentem a nossa ausência.

Neste espaço, direciono meu agradecimento ao nosso Papai do Céu, que nos concede a vida e a graça de desfrutar de momentos tão enriquecedores como os que vivi durante o curso.

Agradeço ao meu pai (*in memoriam*), por ter semeado em mim o gosto pelo conhecimento científico. À minha tão amada Mãe (dona Rai), por tanto amor devotado, por ser meu apoio, meu porto seguro, por tantos esforços e privações ao longo de toda minha formação e, sobretudo, por acreditar em meu potencial, desde sempre.

Aos meus irmãos, Paulo Sérgio, Luís Roberto, Raimundo José (*in memoriam*), Márcia Cristina, assim como a todos os familiares e amigos, obrigado pelo incentivo e pela crença de que sou capaz de ir mais além do que eu mesmo acredito.

Aos amigos do Comando Caatinga, Bruno César e Hesler Caffé, obrigado pela amizade e companheirismo. Chegamos ao fim, senhores. Valeu a pena todo o esforço empreendido. Missão dada é missão cumprida!

À minha amada filha Maria Julia, pela compreensão de que a ausência física do pai, não abala o amor que há na relação. Espero ter despertado em ti o gosto pela ciência e pelo conhecimento.

Muito obrigado a todos os professores do programa por tanto conhecimento agregado a minha formação. À minha orientadora, professora Rosineide Mubarack (Rose), obrigado por acreditar na proposta de estudo, por tantas orientações primorosas, pela compreensão e paciência.

Um agradecimento especial a minha esposa, amiga, companheira e copiloto Priscilla Santana. Obrigado por tanto amor, apoio, dedicação e compreensão. Obrigado por adiar seus planos e se jogar nesta empreitada junto comigo. Obrigado pelo apoio da

sua (nossa) família. Valeu a pena! Permanecemos firmes em nosso propósito e tudo aconteceu com a graça de Deus! Um mais um é mais que dois!

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar os avanços e entraves oriundos da política de expansão e interiorização da educação superior da Universidade Federal do Vale do São Francisco-UNIVASF, através do sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB, na região do Vale do Submédio São Francisco. A política pública é um fluxo de decisões que deve ser tomada de forma democrática para manter o equilíbrio social ou mudar uma realidade. A interiorização das universidades federais é um processo imperfeito, mas importante para o desenvolvimento urbano regional, pois elas contribuem para a qualificação do trabalho e também promovem melhorias nos aspectos econômicos, sociais e espaciais. Apreende-se desta visão, que embora diretamente influenciada pelo e para o mercado, políticas que fomentem o acesso ao ensino superior de educação, mudam a realidade de um país. Muitas decisões antes de caráter individual ou privado possuem caráter público e por todos os lados as pessoas sentem os efeitos das decisões políticas. A análise dos avanços e entraves foram caracterizadas a partir das dimensões para implantação da educação a distância em contextos universitários. A pesquisa é de caráter qualitativo-descritivo, com análise documental, pois pretende analisar dados acerca do tema, a partir do depoimento dos gestores envolvidos no processo de implementação da política pública, através da utilização de entrevista semiestruturada. Ao final são apresentadas algumas diretrizes com vistas a contribuir para o fortalecimento da política.

Palavras-chave: Educação à distância; Política Pública; Universidade Aberta do Brasil.

ABSTRACT

This study aims to analyze the progress and obstacles resulting from the expansion policy and internalization of higher education at the Federal University of São Francisco Valley-UNIVASF through the Open University of Brazil-UAB system in the region of Valley Creative Commons License. Public policy is a stream of decisions that must be taken in a democratic way to maintain the social balance or change a reality. The internalization of the federal universities is an imperfect process, but important for the regional urban development, as they contribute to the qualification of labor and also promote improvements in economic, social and spatial. it seizes this view, which though directly influenced by and for the market, policies that promote access to higher education for education, change the reality of a country. Many decisions before individual or private entities have public character and everywhere people feel the effects of policy decisions. Analysis of advances and obstacles were characterized from the dimensions for the implementation of distance education in university settings. The research is qualitative descriptive character, with document analysis because you want to analyze data on the subject, from the testimony of the managers involved in the implementation process of public policy through the use of semi-structured interview. At the end they are presented some s guidelines in order to contribute to the strengthening of political.

.Key-words: Distance learning; Public policy; Open University of Brazil.

Lista de Ilustrações

Tabela 1 - Evolução quantidade de cursos, matrículas, ingressos e concluintes

Tabela 2 . Panorama da expansão universitária 2002-2014

Tabela 3 . Panorama da expansão universitária na região Nordeste 2002-2014

Tabela 4 . Relação Investimento/matrículas nas IFES pós REUNI

Tabela 5 . Resumo de ações da EAD na UNIVASF

Quadro 1- Conceito de políticas públicas

Quadro 2 . Legislação, programas e objetivos que dão sustentação legal a PEI

Quadro 3 . Políticas, programas e ações para expansão

Quadro 4 . Relação de Universidades criadas pelo programa EXPANDIR

Quadro 5 . IFES implantadas entre 2012-2014

Quadro 6 . Expansão da educação superior nas universidades federais . por região

Quadro 7 - Universidades implantadas para integração regional e internacionalização da educação superior

Quadro 8 - Universidades federais da região Nordeste

Quadro 9 . Comparativo de vagas graduação 2009-2014, por curso, na modalidade presencial

Quadro 10 . Cursos de Pós-graduação, vagas e egressos

Quadro 11 . Cursos, vagas e pólos da educação a distância-UNIVASF

Figura 1 . Ciclo de Políticas Públicas

Figura 2 . Evolução vagas e cursos ofertados EAD 2005-2010

Figura 3 . Vagas ofertadas EAD Região Nordeste 2005-2010

Figura 4 . Duas maiores ofertas de vagas e cursos EAD Região Nordeste

Figura 5 . Vagas e cursos ofertados pela UNIVASF 2005-2010

Figura 6 . Mapa situação da UNIVASF em relação as Universidades federais em todo Brasil

Figura 7 . Organograma da SEAD-UNIVASF

Figura 8- Ambientes de produção SEAD/Univasf. (a) Sala de criação, (b) estúdio, (c) Ilha de edição, (d) sala de tutoria e webconferência

Figura 9 . Dimensões para implementação da EAD em contextos universitários

Figura 10 . Avanços dispostos segundo as dimensões para implementação da EAD em contextos universitários

Figura 11 . Entraves dispostos segundo as dimensões para implementação da EAD em contextos universitários

Figura 12 . Avanços dispostos segundo as dimensões para implementação da EAD em contextos universitários

Gráfico 1 . Taxas de acesso a educação superior na faixa etária 18-24 anos(2000-2010)

Gráfico 2 . Orçamento das Universidades Federais referente ao PNAES

Lista de Abreviaturas e Siglas

ANDES-SN . Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior

ANDIFES . Associação Nacional dos Diretores de Instituições Federais de Ensino Superior

EAD . Educação à distância

EXPANDIR . Programa de expansão das universidades federais

IAT . Instituto Anísio Teixeira

INEP . Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB . Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional

PARFOR . Plano Nacional de Formação de Professores

PDE . Plano de Desenvolvimento da Educação

PDI . Plano de Desenvolvimento Institucional da UNIVASF

PEI . Política de Expansão e interiorização

PNAES . Programa Nacional de Assistência do Ensino Superior

PNE . Plano Nacional de Educação

PROUNI . Programa Universidade para Todos

REUNI . Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SEAD . Secretaria de educação a distância

SESU- Secretaria de Educação Superior

UAB . Universidade Aberta do Brasil

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS	23
2.1 CONCEITOS	23
2.2 CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	29
3. POLÍTICA DE EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL	33
3.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA RETOMADA DE RUMO	33
3.2 PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI)	43
4. POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	50
5. METODOLOGIA DA PESQUISA	55
5.1 MODELO DE ANÁLISE DE DADOS	57
5.2 DAS LIMITAÇÕES DO MODELO	60
6. A UNIVASF: UM OLHAR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO VALE DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO	62
6.1 A UNIVASF E A SEAD	62
6.2 OS AVANÇOS E ENTRAVES DA PEI, ATRAVÉS DA UAB EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA.	75
6.2.1 Sobre os avanços da PEI na UNIVASF	79
6.2.2 Os entraves da PEI na UNIVASF	81
6.2.3 Perspectivas para a EAD/UNIVASF	88
6.3 DIRETRIZES PARA O APRIMORAMENTO DA POLÍTICA EAD/UNIVASF	89
6.3.1 Desenvolvimento de um plano de comunicação para a SEAD	89
6.3.2 Rede de cooperação entre universidades federais do nordeste	91
6.3.3 Promoção de evento científico periódico prioritariamente com trabalhos oriundos da EAD	92
6.3.4 Desenvolvimento de uma matriz de indicadores para avaliação da EAD na UNIVASF	92

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
REFERÊNCIAS	98

1. INTRODUÇÃO

A educação é um direito garantido, conforme art. 205 da Constituição Federal de 1988, e a garantia de direitos que protegem a integridade social é o escopo da gestão da segurança social. Entende-se educação como elemento indispensável a integridade e humanização do cidadão, sobretudo numa conjuntura social em que a informação e o conhecimento são elementos de inclusão das pessoas na sociedade, principalmente no mercado de trabalho.

Para Sobrinho (2013, p. 109) a educação é um bem público e direito social, pois tem como finalidade essencial a formação de sujeitos e, por consequência, o aprofundamento da cidadania e da democratização da sociedade. O autor traz a ideia de educação como formadora de cidadãos conscientes, sujeitos completos, capazes de promover o desenvolvimento social e também econômico da sociedade. Educação como um bem público, voltada para a melhoria da sociedade como um todo, que busca em sua origem, prevalecer o bem comum sobre os interesses particulares. Para o autor, como bem comum e direito social, a educação deve estar disponível e acessível a todos, numa ação que tem o Estado como principal responsável pela promoção deste direito, mas numa ação conjunta de diversos atores sociais, sempre baseados nos princípios de equidade, solidariedade e inclusão.

Para Santos e Freitas (2010) a educação superior tem capacidade para alavancar e promover o crescimento econômico sustentável, através da pesquisa, melhoria tecnológica e inovação. Muito se fala sobre avanços socioeconômicos ocorridos em países que realizaram grandes investimentos na área educacional, sobretudo no ensino superior como Finlândia, China e Coreia do Sul. Questões como a má distribuição de renda, baixa escolaridade da população, além do baixo volume de recursos são problemas muito comuns nos países em desenvolvimento, como o Brasil, Bolívia e muitos outros países latino-americanos, porém a declaração Universal dos direitos Humanos determina que a educação superior deve ser acessível a todos, em função do próprio mérito. (UDHR, 1948)

O Brasil tem passado por algumas transformações de cunho sócio-político-econômico nas últimas décadas. A consolidação da moeda, o crescimento do número de postos de trabalho, o aumento da competitividade do mercado, a explosão do

consumo provocado pela migração de milhões de pessoas para as classes C e D, até mesmo a condenação de políticos por crimes de corrupção. Apesar de todos os avanços, uma constatação, a necessidade de aumento dos investimentos e da melhoria da educação, em todos os níveis, desde a educação básica até a pós-graduação. Especificamente sobre a educação superior, os desafios estão na expansão, qualidade e democratização (BRASIL/MEC/SESU, 2014).

Especial atenção é dispensada ao ensino superior em virtude de sua capacidade de reverter o conhecimento em bens e serviços à sociedade, seja através da formação de profissionais como engenheiros, professores, médicos, ou através da produção científica e tecnológica. Segundo o Plano Nacional de Educação (PNE), vigência 2001-2010, Brasil apresentava um dos piores índices de acesso ao ensino superior, inferior a 12% em 2001, contra cerca de 21% do Chile, 26% da Venezuela e 20,6% da Bolívia.

Desde o ano de 1996, com o advento da lei 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o PNE, 2001-2010, diversas políticas públicas foram e/ou estão sendo desenvolvidas e implantadas, com o intuito de alavancar o crescimento e desenvolvimento do país através da educação superior. Programas como o Programa de expansão das Universidades Públicas (EXPANDIR)¹ e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), criados em 2005, assim como o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), implantado a partir de 2007, buscaram ampliar o número de vagas no ensino superior.

O Plano Nacional de Educação foi um grande marco neste processo, pois estabeleceu horizontes que representavam enormes desafios a serem vencidos pela sociedade brasileira, principalmente pelo Estado. De acordo com o PNE, 2001-2010, a meta era alcançar 30% da faixa etária de 18 a 24 anos, além de 70% dos professores de ensino infantil e fundamental, em todas as modalidades, possuam formação específica, ao final da primeira década do plano.

Com base nestas metas o governo percebeu que um dos maiores problemas a ser enfrentado era o déficit educacional existente no interior do país, principalmente

¹ Programa de expansão das universidades federais, instituído pelo governo Lula entre 2005-2007, criou 4 novas universidades federais, UFABC, UFGD, UFRB e UNIPAMPA, assim como transformou 6 faculdades federais em universidades: UFTPR, UFVJM, UNIFAL, UFTM, UFCSPA e UNIFERSA.

nas regiões Norte e Nordeste. Segundo o PNE, 2001-2010, as regiões Sudeste e Sul concentravam mais de 73% das matrículas do ensino superior, com índices de 54% e 19% das matrículas, respectivamente.

Analisando os dados do censo da educação superior de 2014, percebe-se que o os esforços do governo em fomentar o crescimento da educação superior até o momento vem surtindo alguns efeitos. Na tabela 1 abaixo, é possível perceber a evolução da quantidade de cursos, matrículas, ingressos e concluintes no Brasil, entre 2003-2014.

Tabela 1 . Evolução da quantidade de cursos, matrículas, ingressos e concluintes no Brasil no período 2003-2014

Ano	Total Geral			
	Cursos	Matrículas	Ingressantes	Concluintes
2003	17.380	3.989.366	1.591.654	554.230
2014	33.010	7.839.765	3.114.510	1.030.520

Fonte: MEC/INEP, 2015

Entre 2003-2014, a partir de análise da tabela 1, o número de cursos de graduação e de formação sequencial ofertados cresceu 90%, saltando da oferta de 17.380 para 33.010. O número de matrículas teve um crescimento de 95%, sendo acompanhado na mesma proporção pelo número de ingressantes. Finalmente, o número de concluintes atingiu uma evolução de 86%. Porém, ainda está distante de se alcançar o patamar inicialmente delineado pelo PNE. (MEC/INEP, 2015)

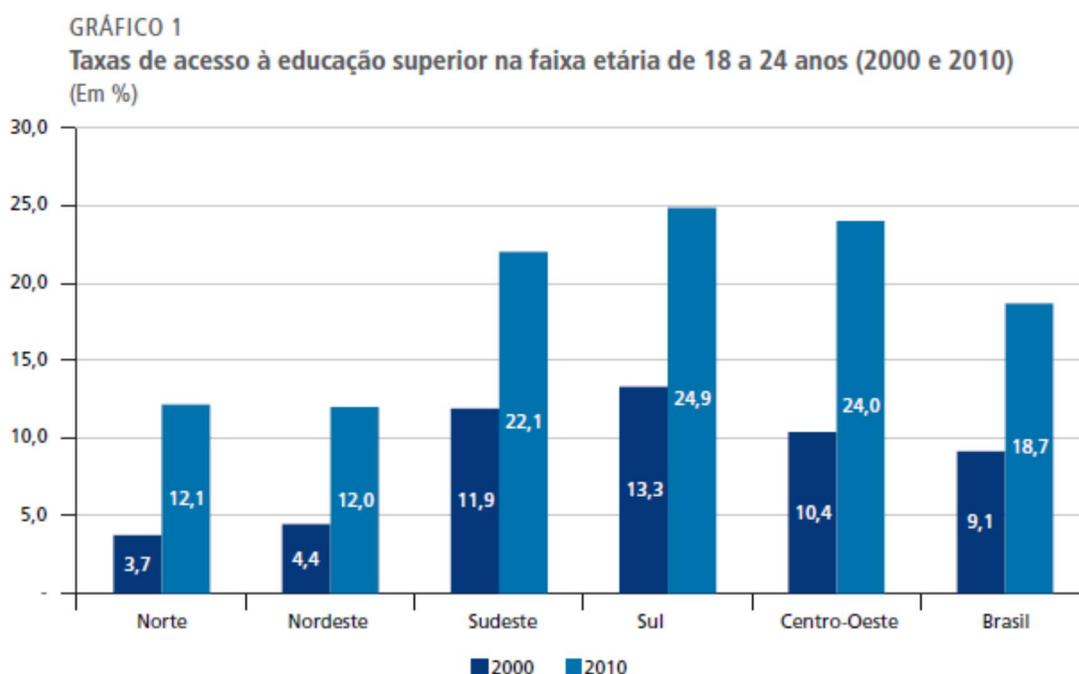
Outrossim, a baixa participação de jovens entre 18-24 anos no ensino superior é consequência de deficiências na vida pregressa, pois em 2010, 52% dos jovens nesta faixa etária não haviam concluído o ensino médio. Este problema no Norte e Nordeste do país é ainda acentuado, ficando abaixo dos 40%, o que revela elevada distorção idade-série no país. As regiões, Sul, Sudeste e Centro-Oeste que possuem maiores taxas de acesso à educação superior são aquelas onde mais de 50% dos jovens entre 18 e 24 anos concluíram o ensino médio. O Norte e Nordeste apresentavam os menores índices (IPEA, 2014).

A política de expansão e interiorização do ensino superior desenhada pelo governo federal e especialmente a sua operacionalização tinha um grande problema logístico, em virtude da grande extensão territorial do país, aliada a falta de condições de acesso às diversas localidades distantes dos grandes centros. Assim, uma importante ferramenta para a consecução do plano e suas metas, foi a institucionalização da educação a distância, através da Universidade Aberta do Brasil (UAB), criada pelo decreto 5.800/2006. O PNE apresentou a Educação a Distância (EAD) como uma forma de acelerar o cumprimento de dois compromissos estabelecidos: Ofertar educação superior a 30% dos jovens entre 18-24 anos e diminuir as desigualdades de oferta entre as diversas regiões do país (SEGENREICH, 2009, p.3). Importante frisar que algumas instituições já apresentavam esta modalidade de ensino de graduação, desde 1995, como a Universidade Federal de Mato Grosso. No ano 2000, surgiram a Universidade Pública Virtual Brasileira (UNIREDE) e o Centro de Educação a Distância do Estado do Rio de Janeiro (CEDERJ), ambos formados por diversas instituições de ensino, através da formação de consórcios.

Importa salientar que a Universidade Aberta do Brasil, não é uma instituição nos moldes tradicionais. É um sistema formado por diversas instituições públicas do Brasil, com o intuito de ofertar vagas no ensino superior. Para que se tenha uma ideia da importância da UAB no processo de expansão e interiorização da educação superior, no ano de sua criação haviam 207.206 alunos matriculados nos cursos de graduação a distância no Brasil. No ano de 2014 haviam 1.341.842 estudantes matriculados, considerando-se a rede pública e privada. Se comparado com a modalidade presencial, no mesmo período, estes números eram 4.676.646 em 2006 e 6.486.171 no ano de 2014. Desta forma constata-se um crescimento superior a 500% na modalidade a distância e em contrapartida a educação presencial cresceu cerca de 38% no período. O número de alunos na modalidade de educação a distância já representa 17,4% do total de matrículas da educação superior (INEP, 2015).

Apesar do elevado crescimento da modalidade a distância nos últimos 10 anos, em 2010 o aumento das matrículas nesta modalidade pouco contribuiu para a elevação das taxas de crescimento da educação superior

O Norte e o Nordeste do país, que possuíam as menores taxas de acesso à educação superior, nos anos iniciais da década anterior, quase triplicaram seus índices até 2010, saltando de 3,7% e 4,4% respectivamente, para 12% cada uma das regiões, embora se mantenha ainda em desvantagem em relação as regiões mais desenvolvidas. Este avanço se deu por conta das políticas públicas empreendidas pelo Governo brasileiro, através das diversas políticas e programas instituídos ao longo dos últimos doze anos, tais como: PROUNI, EXPANDIR, REUNI, PNAE, Sistema de cotas e reserva de vagas, UAB.



Fonte: IPEA (2014)

A taxa de frequência líquida atual², para a faixa etária entre 18-24 anos cresceu de 12% para 18,1% (IBGE, 2015). Muitos foram os avanços, mas infelizmente as metas para a educação superior, relativas ao PNE 2001-2010 não foram alcançadas na sua totalidade. A principal meta, que estabelecia o aumento da taxa de escolarização líquida dos jovens, só atingiu 18,1% quando a intenção era alcançar 30% (IBGE, 2015). Agora, um novo desafio foi lançado, através da Lei Federal 13.005/2014, o PNE para o novo decênio 2014-2024. Especificamente para o ensino

² Taxa de Frequência líquida – Proporção de pessoas de determinada faixa etária que frequentam estabelecimento de ensino. No caso em questão, o nível superior.

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>

superior, a meta 12 estabelece a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18-24 anos.

Se por um lado comemora-se o avanço da escolarização da população em geral, desde a Educação Básica a educação superior, ainda há índices muito baixos no aspecto geral. Embora as políticas tenham sido pensadas para a superação das barreiras do analfabetismo e da baixa escolarização, faz-se necessário analisar os mais variados aspectos envolvidos no processo para que seja possível realizar a correção do rumo.

Nesta perspectiva da necessidade de análise das políticas públicas é que surge esta pesquisa. A Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF) é criada logo após o lançamento da Política Nacional de Educação, já na perspectiva de contribuir com o processo de expansão e interiorização do ensino superior, sobretudo como agente propulsor do desenvolvimento da região do Vale do Submédio do São Francisco.

O Vale do São Francisco, especificamente a região denominada submédio do São Francisco abrange desde o município de Remanso, às margens do lago de Sobradinho, até a usina de Paulo Afonso, na Bahia. A região integra 25 municípios da Bahia e 59 municípios de Pernambuco, incluindo Juazeiro-Ba e Petrolina-Pe. Abrange uma área de 155.637 km², que corresponde a 17% da bacia do São Francisco. Possui vegetação predominante da caatinga e clima semiárido. Sua população superior a 1,5 milhões de habitantes (IBGE, 2013). É o maior conglomerado urbano do interior do nordeste brasileiro, tem alcançado índices de crescimento do PIB superiores ao do Brasil. Esta região é também um polo regional de educação superior, possui universidades federal e estadual, centro universitário e diversas faculdades presenciais e a distância, sendo, portanto um celeiro de possibilidade investigações. Aliado a esta região, há cerca 300 km do polo de Juazeiro-Petrolina soma-se o município de São Raimundo Nonato, situado no estado do Piauí, há 570 km de distância da capital Teresina. Com cerca de 33.400 habitantes, é o município polo da microrregião que possui o mesmo nome e faz parte do território integrado da Serra da Capivara, São Raimundo Nonato também faz parte do escopo de desenvolvimento da UNIVASF.

Trata-se também da região de trabalho e residência deste pesquisador, promovendo assim particular interesse em quaisquer estudos que possam promover o desenvolvimento da região. Ressalte-se também a participação direta deste pesquisador no sistema de educação a distância através de trabalhos de tutoria e também como professor, com atuação em curso de graduação e pós-graduação em gestão pública. O desempenho de atribuições na área administrativa de uma universidade federal e a proximidade com o ambiente EAD são estímulos para investigação de temas correlatos. A escolha, portanto é de caráter profissional e também pessoal.

Levando-se em conta o fato da UNIVASF, ser fruto de uma política de expansão e interiorização da educação superior, com atuação multicampi, sendo uma instituição que traz desde sua criação a missão de fomentar o desenvolvimento regional e mais especificamente, a educação a distância como uma importante ferramenta para a consecução da política de ampliação da oferta de vagas neste nível de ensino é que se torna relevante o esforço desta pesquisa.

PROBLEMA DE PESQUISA

Com base no contexto apresentado e após onze anos do início da implantação da UNIVASF, dez anos da criação da Universidade Aberta do Brasil e cinco anos da implementação da secretaria de educação a distância da UNIVASF, cabe analisar:

Quais os avanços e entraves oriundos do processo de implementação pela UNIVASF, da política de expansão e interiorização da educação superior, através da Universidade Aberta do Brasil, no Vale do Submédio São Francisco?

Objetivos

Partindo-se do questionamento supra apresentado, surgem os seguintes objetivos para este trabalho.

Objetivo geral

Analisar os avanços e entraves oriundos do processo de implementação pela UNIVASF, da política de expansão e interiorização da educação superior, através da Universidade Aberta do Brasil, no Vale do Submédio São Francisco.

Objetivos específicos

- 1) Analisar a correlação entre os objetivos da UNIVASF e da política de expansão e interiorização do ensino superior;
- 2) Caracterizar os avanços obtidos com a implementação da política através da EAD;
- 3) Identificar os entraves provenientes da operacionalização da política de expansão e interiorização através da UAB;
- 4) Propor novas perspectivas para a EAD na UNIVASF.

Considerando que o Plano Nacional de Educação (2001-2010), foi substituído após 14 anos de seu lançamento e já com do plano decenal 2014-2024 em vigor, faz-se necessário analisar a situação da política, do ponto de vista de sua implementação, quais as adversidades e avanços encontrados e transpostos no percurso, além das estratégias utilizadas para a efetiva implementação da política.

Para tanto, este trabalho está estruturado em seis capítulos. O primeiro capítulo busca fazer uma contextualização dos aspectos que envolvem o tema em análise. O capítulo dois busca apresentar e discutir o conceito de políticas públicas e subsidiar o leitor da compreensão necessária tão relevante à pesquisa. O capítulo três aborda a política de expansão e interiorização da educação superior no Brasil, principalmente a partir do lançamento do Plano Nacional de Educação 2001-2010. O capítulo quatro trata da política de educação à distância, sua regulamentação e a instituição da Universidade Aberta do Brasil, além de sua importância dentro da política educacional e o alcance das metas estabelecidas no PNE. O capítulo 5 apresenta o desenho metodológico da pesquisa, descreve o modelo de análise e suas dimensões, utilizados para melhor categorização das informações, assim como suas limitações. O capítulo 6 emerge a categorização e a análise dos dados da pesquisa com base nas entrevistas realizadas e identifica os entraves e avanços da implementação da política

de expansão e interiorização no Vale do São Francisco. O sétimo e último capítulo apresenta as considerações finais, impressões e sugestões acerca do estudo.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

Este capítulo trata do conceito de políticas públicas, a diferença semântica entre a língua portuguesa e a língua inglesa, sua perspectiva como ação ou não ação unicamente do Estado ou multiatorial, além de tecer considerações acerca do ciclo de políticas públicas, contextualizando-o no âmbito de uma política educacional.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Tratar do tema Política requer uma grande disposição para compreender suas nuances conceituais, tendo em vista que a língua portuguesa não faz distinção gráfica quanto ao termo "política" e seus vários significados. A utilização deste termo polissêmico pode propiciar a compreensão de um plano de vendas e atendimento a clientes por uma empresa privada (política comercial), ou referir-se a um conjunto de diretrizes para a interação entre pessoas e a construção de saberes (política pedagógica), pode também tratar de uma estrutura de forças ideológicas ou de poder que debatem entre si, assim como das ações do Estado ou do governo e seus desdobramentos.

Política pública pode ser entendida a partir de duas concepções básicas: A primeira concepção, que é uma visão mais clássica, trata de política pública como sinônimo da ação ou não ação do Estado, enquanto ente responsável por regular, em âmbito jurídico-institucional, a vida da sociedade e suas relações, direitos e deveres. A segunda concepção compreende política pública como um movimento formado pelos vários atores sociais (associações, sindicatos, ativistas dentre outros), inclusive o Estado, no intuito de resolver um problema considerado público. A definição de que política pública como ação multiatorial é a mais pertinente e reflete melhor as convicções ideológicas que permeiam este trabalho.

Para melhor explicitar o significado de política, é comum recorrer às distinções semânticas muito bem estruturadas pelo idioma anglo-saxão e muito difundidas na literatura. Vale também ressaltar que alguns autores de origem linguística hispânica já buscam derivar o termo como forma de melhorar sua compreensão.

Uma melhor compreensão do termo Política foi estruturada a partir de três termos: *polity*, *politics* e *policy*. Frey (2000), apresenta de forma bem didática a distinção entre os termos. Para o autor,

a dimensão político institucional %polity+se refere a ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político administrativo;

No quadro de dimensão processual %politics+ tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;

A dimensão material %policy+ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração de programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (p. 216-217)

Depreende-se da *polity* a estrutura institucional do país, no caso específico do Brasil, como uma Federação Presidencialista, formada por quatro entes federativos, quais sejam (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) independentes e harmônicos entre si, composta por duas Câmaras Legislativas (Câmara dos Deputados e Senado), num sistema multipartidário (ANASTASIA, 2007 p. 225). Ainda no intuito de entender a *polity*, o sistema jurídico brasileiro, no que tange a legislação é composto, obedecendo-se uma hierarquização, pela constituição federal, leis complementares e ordinárias, e os atos infra-legais (decreto presidencial, portarias, instruções normativas etc.). Acerca das estruturas institucionais, o sistema jurídico brasileiro estrutura-se no âmbito federal através dos Supremos Tribunais Federal e de Justiça, Tribunais Regionais Federais e a Justiça Federal, e os Tribunais Especializados (Trabalhistas, Eleitorais e Miliars). Na esfera estadual existem os tribunais estaduais

Sobre *politics*, a compreensão se dá a partir das disputas entre grupos e ideologias, ou as bancadas legislativas que defendem interesses de amplo espectro e/ou setoriais, como bancada ruralista e a bancada evangélica. Parada (2004, p. 7) afirma que o objetivo dos políticos, independentemente da corrente ideológica ou grupos de interesses que eles representem, é estabelecer as políticas de sua preferência ou impedir as que vão de encontro aos seus interesses. O caráter conflituoso da *politics*, num espectro mais geral, ocorre fortemente em discussões entre representantes do governo e oposição, por exemplo, numa negociação para instituir mais impostos. O caso da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) na história recente do Brasil, ilustra muito bem estes interesses.

Instituído em 1993, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, como Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras-IPMF com uma alíquota de 0,25% sobre todas as movimentações bancárias. Anos mais tarde, em 1996 o governo instituiu a Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras, com o discurso de criação de receita para a área da saúde, reduzindo a alíquota para 0,20% voltando a elevar a alíquota para 0,38% em 2000. No ano de 2007, já sob a égide de outro governo, o então presidente Luís Inácio Lula da Silva teve a proposta de prorrogação rejeitada no Senado Federal e o governo precisou buscar alternativas para a partir do ano de 2008, suprir a ausência dos cerca de R\$ 40 bilhões, arrecadados com a CPMF. Outros conflitos como a redução da maioria penal retrata este caráter litigioso da *politics*.

A dimensão material *policy* é a ação mais concreta, pois revela-se a partir da orientação para decisão e ação. É o resultado direto da *politics* e sofre influência da *polity*, embora seja importante frisar que a influência também se dá em sentido contrário. A *policy* realiza-se nos programas e projetos a serem desenvolvidos e implementados e, por se tratar de decisões que irão impactar em toda sociedade direta e/ou indiretamente, tratou-se de um processo de discussões, argumentações, conflitos, disputas de poder, por este motivo a relação de interdependência entre as dimensões. O reforço para tal entendimento está no argumento sobre tal (inter) dependência

Ainda que seja imaginável que o arcabouço institucional, que por sua vez condiciona os processos políticos, possa se manter estável durante um período bastante longo (daí poderíamos concluir uma independência relativa da variável *polity* para essa concreta situação empírica), é difícil imaginar uma tal independência para as dimensões *politics* e *policy*. As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados (FREY, 2000, p. 219).

Depreende-se do argumento do autor que a estrutura institucional pode se manter estável, mas por algum tempo. A *politics*, ou seja, as discussões e os acordos para a consecução de determinado programa ou projeto, pode inclusive, resultar na alteração da estrutura institucional. O contrário também é verdade, pois a execução das ações ou a implementação de projetos e programas podem ficar limitados a esta mesma estrutura. Um exemplo no Brasil ocorreu em meados da década de 1990, com o advento da lei 9.394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB, através dos seus art. 62 e 63, com a obrigatoriedade da formação em nível superior para os professores da educação básica e anos mais tarde, com a lei 10.172/2001, o Plano

Nacional de Educação-PNE, 2001-2010, com o propósito de alcançar as metas de estabelecidas no PNE, diversas políticas surgiram ao longo das últimas duas décadas, tais como, Expandir e o Programa de Expansão e Reestruturação das Universidades federais (REUNI), assim como um novo arranjo institucional, a exemplo da Universidade Aberta do Brasil. Estes programas serão mais adiante debatidos, em capítulo específico.

Diante das dimensões apresentadas, talvez seja suscitado o questionamento, sobre o que é política. Segundo Deutsch (2003, p. 5)

política é a tomada de decisões em meios públicos, em contraste com a tomada de decisões pessoais, adotadas particularmente pelo indivíduo, e com as decisões geradas como resposta a influências impessoais como o dinheiros, condições de mercado e escassez de recursos.

Ressalte-se o entendimento de que decisão em meios públicos é relativo a um poder em geral, a política pode ser analisada como um caminho para se formatar as políticas públicas. Em ambientes privados, como um condomínio, onde os seus atores podem participar das decisões, estabelecer normas e regulamentos, a política se realiza. A política em sentido mais amplo tende a moldar tanto as propostas de políticas públicas como as propostas de cunho privado. A concepção de política é pautada na discussão de ideias, no conflito de interesses, no jogo de poder (PARADA, 2004).

Deutsch (2003) debate a politização do cotidiano, alegando que na atualidade, muitas decisões antes de caráter individual ou privado possuem caráter público e que por todos os lados as pessoas sentem os efeitos das decisões políticas. Princípa que qualquer comunidade maior do que a família contém um elemento de política pode ser facilmente visualizada no exemplo de condomínio. Neste caso a sociedade através da politics, organiza a polity e executa a policy. Para a consecução das tomadas de decisões nestes meios públicos, faz-se necessário instituir um Governo, que na concepção de Deutsch, será o responsável por dirigir e autodirigir, acentuar os resultados, controlar e autocontrolar a comunidade.

Corroborando com o pensamento acima, Parada (2004) afirma que os governos são instrumentos para a realização das políticas públicas e que tanto as políticas como as políticas públicas são expressões do poder social. Este poder está relacionado com o interesse de uma comunidade. O agir público de um conjunto de atores, como grupos de interesse, ativistas, políticos, funcionários com diferentes

poderes de legitimidades não necessariamente ligados ao governo, caracteriza ação e constroem, influem e determinam políticas públicas. Um sistema de atores políticos em e por fluxos de políticas públicas (BOULOSA, 2013).

Sechhi (2012) entende que política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém, que pode também fazer parte da política pública. O mais interessante na concepção do autor é a ideia de passividade, afinal de contas, não agir pode ser uma decisão, inclusive estratégica.

Para não se afastar da semântica anglo-saxônica, a política pública ou *public policy* trata das políticas concretizadas pelo Estado ou quando envolvem recursos públicos geridos pelo Estado. Em consonância com o pensamento supra, a política pública é o que o governo pretende fazer ou não fazer, independentemente da participação de determinados grupos ou atores sociais (CAVALCANTI, 2012).

Política pública trata-se de um fluxo de decisões orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar esta realidade. Com uma perspectiva mais operacional, é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

Parada (2004) desenvolveu um resumo do seu entendimento sobre políticas públicas, apresentado no quadro 1, com uma lógica semelhante a Saravia, mas avança quando prega que as decisões devem ser democráticas, desenvolvidas com a participação da comunidade e do setor privado.

Quadro 1- Conceito de políticas públicas

Conceito de Políticas Públicas				
Políticas públicas	- Cursos de ação - Fluxos de informação	Em relação a um objetivo público definido de forma democrática	Desenvolvidos por	S. Público . orientações e conteúdos
				Comunidade . instrumentos ou mecanismos
				S. Privado . Aspectos institucionais; - Previsão de resultados

Fonte: Elaborado por Parada, 2004.

Para melhor esclarecimento neste trabalho, política pública é o fluxo de decisões democráticas, que representa ação ou não ação, de todos os atores envolvidos com a coisa pública, que visa manter ou restabelecer o equilíbrio social.

Cabe aqui fazer uma breve distinção entre Estado e Governo. Frey (2000) utiliza-se da parábola do navio de Platão, e faz a analogia de que o Estado é um barco e o governo é o timoneiro deste barco, quem conduz os rumos. O Estado é um ente artificial. Ele não existe numa forma natural, é a institucionalização do arcabouço social ou da sociedade organizada, num determinado território e sob a direção de um timoneiro (governo) soberano, que exerce o poder, substância inerente a presença do Estado, de conduzir os rumos desta sociedade. O Estado é um todo, uma integração, de caráter mais estático e o Governo é o aparato institucional que concretiza as ações do Estado (SALDANHA, 1984). O padrão de conduta de um governo são as políticas públicas por ele desenvolvidas e implementadas (GUERRERO *apud* CAVALCANTI, 2012).

Do ponto de vista prático, uma análise comparativa da execução das políticas públicas educacionais, mais especificamente voltadas para o ensino superior entre os governos FHC (PSDB) e Lula (PT) revela este padrão de conduta de cada governo. Comparando-se apenas os dois mandatos de cada um dos ex-presidentes percebe-se claramente, a linha de trabalho dos governos. O Governo Lula criou 15 Universidades federais contra nenhuma de FHC. No que tange a expansão e interiorização do ensino superior, houve um crescimento do ensino superior privado, entre 1995 a 2003. Segundo dados do censo do ensino superior realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o número de instituições privadas saltou de 684 para 1652, ou seja, mais de 140% em menos de 10 anos, fruto da política de flexibilização instituído pelo governo vigente e um processo de sucateamento do ensino superior público. Já entre 2003-2014 houve uma desaceleração da iniciativa privada com crescimento de 25%. Já no âmbito público, com o advento do REUNI, somente as universidades federais saltaram de 45 para 63, representando 40 % de crescimento, percentual este observado considerando-se também toda a esfera pública (INEP, 2014).

A análise das políticas públicas permite detectar se as ações do Governo, em quaisquer de suas esferas estão voltadas para o atendimento dos direitos e anseios

sociais, como educação, saúde, moradia, lazer. (GARCIA, SILVA e JESUS, 2013). A intenção não é de aprofundar o estudo comparativo entre governos, tampouco os elementos ideológicos que norteiam a (in)ação de cada um deles, mas sendo necessário a apresentação de dados a fim de ilustrar como as políticas públicas representam o padrão de conduta do governo, e devem ser uma resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo a expressão do compromisso público de atuação numa determinada área em longo prazo+(CUNHA, 2012 *apud* GARCIA, SILVA e JESUS, 2013).

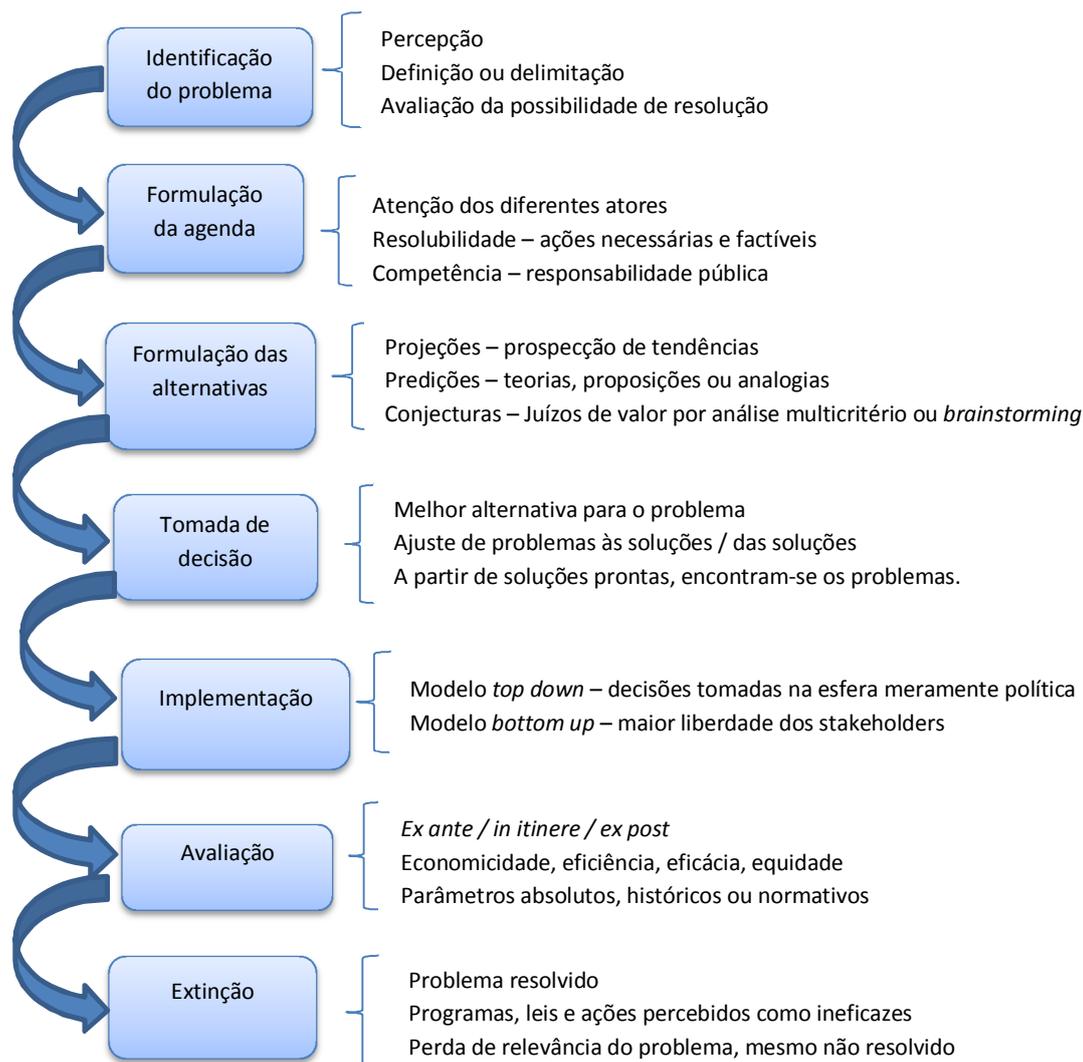
A respeito deste padrão de conduta do governo, serão apresentadas no próximo capítulo algumas questões acerca da expansão e interiorização do ensino superior no Brasil, a partir da primeira década do século XXI. Abordagem sobre o ciclo de políticas públicas (*public choice*) permitirá perceber que o problema de falta de mão-de-obra especializada representava um gargalo ao desenvolvimento do país, e embora tenha entrado na agenda formal, uma das alternativas representada pelos investimentos na educação superior, a tomada de decisão teve cunho ideológico oposto, conforme supramencionado, sem a pretensão de realizar uma exposição/discussão tendenciosa, sobretudo partidária, será possível perceber que no período estudado, o padrão de conduta do governo comandado pelo Partido dos Trabalhadores-PT houve uma preocupação com investimentos na educação superior no país.

2.2 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são apresentadas por diversos autores, em fases, dispostas como um ciclo, que apesar de não serem executadas obrigatoriamente na sequência considerada lógica, tem uma função didática e permite uma melhor compreensão de seu fluxo de formulação. Este esquema é conhecido como ciclo de políticas públicas representado graficamente na página abaixo. Dentro de uma visão clássica, o ciclo de políticas públicas apresenta basicamente duas fases: A formulação da política e a implementação da política. O modelo clássico é bastante simplório, tendo em vista o fato de desconsiderar fases de extrema importância no processo

como a tomada de decisão e avaliação da política. Já com uma perspectiva moderna o ciclo de políticas públicas proposto por Secchi e demonstrado na figura 1, apresenta-se de forma detalhada e com um fluxo mais suave, conforme abaixo:

Figura 1 . Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Secchi, 2010.

Muitas são as perspectivas de desenvolvimento do ciclo de políticas públicas, pois a elaboração da política não obedece a um fluxo regular. É um processo cheio de nuances e bastante complexo, apesar de sua descrição ordenada e sequencial.

A aprovação do PNE trouxe uma nova perspectiva para a educação brasileira. Ressalte-se que o PNE é fruto de históricas reivindicações da sociedade brasileira e de um tenso processo de embates entre a sociedade civil e o governo da época (DOURADO, 2010; AGUIAR, 2010). A partir de 2003, foram implementados, no que tange a educação superior, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e REUNI. Estes programas merecem destaque dentro da perspectiva deste trabalho, principalmente pelo porte e dimensões dos mesmos e por isso faremos uma macro análise como forma de ilustrar melhor a ideia de ciclo de políticas públicas:

Identificação do Problema . O Brasil possui uma das piores taxas de acesso ao ensino superior se comparado a alguns países da América Latina, com cerca de 11% dos jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ensino superior e 16,6% no total, independente da idade. O baixo nível educacional e técnico da população brasileira representava um gargalo ao desenvolvimento do nacional. Era necessário fortalecer a educação do país. Educação é um direito social e dever do Estado, consagrado na Constituição Federal de 1988. Promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei federal 9.394/96) estabelecia prazo de um ano para elaboração de um Plano Nacional de Educação, pelo governo federal. Este plano estabelece diretrizes para os 10 anos seguintes.

Formulação da agenda . A sociedade civil se mobilizou através das entidades de classes e sindicatos, realizando dois grandes encontros, denominados Congresso Nacional de Educação (CONED), além de eventos regionais e o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), dando origem ao PNE da Sociedade Brasileira, encaminhado ao Congresso Nacional em 1998. Em seguida, o governo encaminhou a proposta do executivo, elaborado pelo INEP, tramitando em anexo ao primeiro plano. O PNE (Lei Federal 10.172/2001) foi finalmente aprovado em Janeiro de 2001.

Formulação das alternativas . O PNE foi estruturado sobre grandes objetivos: 1. Elevação global do nível de escolaridade da população; 2. A melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis; 3. A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso na educação pública; e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais.

Tomada de decisão . A partir de 2003, proposta de reforma universitária, aprovação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, implementação de políticas de ações afirmativas, criação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica(FUNDEB), estruturação do sistema Universidade Aberta do Brasil(UAB);

Implementação . Implementação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), Sistema de cotas, Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Sistema de Seleção Unificada (SISU), fortalecimento da UAB;

Avaliação . No ensino superior: *Ex ante*: em 2003, 11% dos jovens na faixa etária entre 18 a 24 anos matriculados no ES e uma taxa bruta de 16,6% independente da idade. *In itinere* em 2013, 18,8% dos jovens entre 18 e 24 anos matriculados no ES e 28,7% independentemente da idade (ARRUDA, 2011).

Extinção . Até o momento os programas aqui mencionados estão em execução.

Especialmente a fase de implementação do REUNI foi momento de grandes tensões nas universidades brasileiras. Havia uma necessidade latente de aporte de recursos financeiros e de melhoria da infraestrutura (melhoria de laboratórios, construção de novos prédios de aula, contratação de professores e técnicos), assim como a ampliação do número de vagas das universidades, porém entidades como a Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES-SN), criticou duramente o programa REUNI, por acreditar que haveria uma perda de qualidade do ensino superior, por entender que as metas pactuadas, a velocidade da ampliação do número de vagas entre o governo e as universidades, não estavam sincronizadas pelo necessário aporte de recursos.

Para finalizar a discussão acerca do ciclo de políticas públicas, embora a adesão ao REUNI tenha sido subscrita pelas universidades, uma análise mais apurada dos fatos demonstra que nem todos os atores envolvidos com a política, seus programas e ações derivados são necessariamente ouvidos, e que sua formulação e implementação nem sempre segue o fluxo suave apresentado.

O ciclo de políticas públicas é uma apresentação didática para o desenvolvimento de soluções para problemas públicos e que requerem políticas específicas, que comumente não obedece a sequência de fases descritas, porém é uma ferramenta de grande valia para uma melhor compreensão do seu processo de formulação.

3. POLÍTICA DE EXPANSÃO E INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Este capítulo trata da política de expansão e interiorização da educação superior no Brasil e sua evolução ao longo dos últimos 30 anos. Para isso aborda o Plano Nacional de Educação como elemento norteador da política, o aparato jurídico que dá sustentação ao processo de expansão e interiorização e apresenta alguns dos mais importantes programas de operacionalização desta política, como o Expandir e Reuni.

3.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: UMA RETOMADA DE RUMO

A educação superior no Brasil tem sido um tema recorrente em função de sua importância para o desenvolvimento do país, como alavanca de competitividade, assim como seu impacto no desenvolvimento social do país. Entretanto, o tema tornou-se controverso, pois segundo Oliveira e Dourado (2003), a educação superior sofreu um choque de mercado com a adoção dos três princípios fundamentais: flexibilidade, competitividade e avaliação, a partir da segunda metade da década de 1990. A educação passou a ser orientada para atender aos requisitos do mercado, porém a Conferência Regional de Educação Superior-CRES, de 2008, alertou que a educação não pode de modo algum reger-se por regulamentos e instituições com fins comerciais nem pela lógica do mercado+ (RISTOLF, 2013, p.524)

O Plano Nacional de Educação - PNE (Lei nº10.172/2001), no item 4.2, já tratou da impossibilidade de um país ser desenvolvido e independente sem um sistema de educação superior forte e destaca o apoio do setor público como decisivo, considerando que no contexto histórico brasileiro cabe a União fomentar a educação superior.

A partir do ano de 1994, sobre o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso-FHC, o Brasil experimentou um processo de abertura de mercado do ensino superior, favorecendo a disseminação de instituições privadas de ensino superior. O número de instituições aumentou mais de 140%. O número de matrículas saltou de 529 mil para mais de 2,70 milhões. Este padrão de conduta configura-se em total consonância com a reforma gerencial do Estado, capitaneada pelo então Ministro da Administração e Reforma do Estado, Luís Carlos Bresser Pereira, que pretendia desburocratizar o Estado. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado-PDRAE já traduz a concepção de que o Estado seria a partir daquele momento o promotor e regulador do desenvolvimento. Especificamente em relação aos aspectos direitos sociais, o documento refere-se a um processo denominado de "publicização" conforme segue,

A reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. (...) Reformar o Estado significa transferir para o setor Privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (...) Neste plano, entretanto salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de "publicização" (BRASIL, p.12-13, 1995).

O PDRAE demonstra claramente que para o governo FHC, a Educação e a Saúde perdem o status de direitos sociais e, sobretudo como um dever do Estado, especificamente sobre a educação, conforme art. 205 da carta Magna. Ainda fundamentado na Constituição de 1988, o PDRAE compromete o art. 206 que estabelece a igualdade de condições para acesso e permanência na escola.

Corroborando com esta visão Chauí (*apud* NASCIMENTO 2013, p. 49), discorre muito bem acerca da política vigente à época e afirma que a educação deixou de ser um bem público e passou a ser visto como um serviço privatizado. Apesar da LDB deixar claro que a educação superior pode ser ofertada tanto pela iniciativa privada, quanto pelo setor público, a oferta privada é fruto de um processo de concessão e regulação pelo ente público, sobretudo a União, mas com o dever de fiscalizar e avaliar estas instituições, vinculadas ao sistema federal de educação.

A inversão da tônica da flexibilização que imperou durante a década de 1990 como política pública, através da concessão à iniciativa privada da missão de explorar a educação superior, deu-se em meados da primeira década do século XXI, trazendo para a União a missão de capitanear o processo de expansão e interiorização, inicialmente com a criação e implementação de 14 universidades federais entre 2003-2010.

Num segundo momento, com o advento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI, através do decreto Presidencial 6.096/2007, através de outorga direta da Presidência da República, o governo amplia sobremaneira os investimentos na educação superior, e reforça a concepção de desconcentração das IFES em grandes centros urbanos e de maior poder aquisitivo.

Garcia, Silva e Jesus (2013, p. 7), afirmam que o foco do REUNI era a expansão, para que fosse possível incluir os 30% dos jovens entre 18-24 anos de idade no ensino superior, conforme PNE 2001-2010. Para Marques e Cepêda (2012, p.183) houve, além do aspecto quantitativo, uma mudança qualitativa na política através de duas vertentes: A primeira é a Interiorização e balanço federativo, descentralizando os polos educacionais das grandes cidades, a fim de permitir o acesso das populações mais distantes ao ensino superior público. Vale ressaltar que este processo de descentralização das IFES para mesorregiões distantes funciona também como política de desenvolvimento local, com exemplos claros da UFRB, sediada em Cruz das Almas, na região do Recôncavo Baiano e a UNIVASF, sediada em Petrolina, no Vale do Baixo Médio São Francisco. Para os autores a interiorização promove integração da universidade com a comunidade e participação no desenvolvimento local. A segunda vertente qualitativa, refere-se ao ingresso e acolhimento, mudanças nas formas de ingresso como adoção de políticas e ações afirmativas, num processo de inclusão e democratização das IFES. Ingresso através do Exame Nacional do Ensino Médio . ENEM, reserva de vagas para grupos considerados mais vulneráveis (sistema de cotas) e uma forte política de assistência estudantil, fazem parte deste processo de expansão e interiorização das universidades federais. Apesar da importância das universidades estaduais no processo de interiorização do ensino superior, esta pesquisa atém-se as instituições federais.

A interiorização das Universidades públicas é um processo imperfeito, mas importante para o desenvolvimento urbano regional, pois elas contribuem para a qualificação do trabalho e também promovendo melhorias nos aspectos econômicos, sociais e espaciais. Significa aproximar tais cidades ou regiões da sociedade do conhecimento (BRITO, 2014). Significa dinamizar econômica, social e espacialmente uma região interiorana a partir da instalação de uma universidade.

De maneira prática, a chegada de uma universidade pública implica na contratação de servidores (professores e técnicos) e alunos da microrregião (a depender dos cursos ofertados) que provavelmente irão residir no local. Economicamente mais dinheiro estará circulando na economia local, novas moradias e restaurantes, qualificação da rede hoteleira, padarias, farmácias e supermercados. No aspecto social, pessoas de diversas regiões do país, com alta qualificação profissional, mesclando aspectos socioculturais das diversas regiões de origem dos novos servidores e alunos, com os aspectos locais. Espacialmente, podemos considerar a melhoria de vias de acesso, adequação de terminais (rodoviários e aeroportuários), aumento na circulação de veículos, reforma de imóveis, qualificação de serviços educacionais, assistencial a saúde. Interiorizar implica em qualificação da logística de comunicações local, pois a sociedade do conhecimento requer conexão rápida em tempo real com o mundo e sistema de transportes interestadual eficiente. Deficiências de ordem logística e relativos a comunicação são entraves à permanência dos profissionais em universidades interiorizadas.

Um aspecto que merece atenção dentro do processo de expansão e interiorização do ensino superior no Brasil é arcabouço jurídico criado para dar sustentação ao programa. O quadro 2, apresenta um resumo da estrutura legal da PEI.

Quadro 2 . Legislação, programas e objetivos que dão sustentação legal a PEI

LEGISLAÇÃO	PROGRAMA	OBJETIVOS
Lei 9.394/1996	Lei de diretrizes e Bases da Educação	Ínstítui a lei de diretrizes e bases da educação no Brasil
Lei 10.172/2001	Plano Nacional de Educação	Aprova o plano Nacional de Educação 2001-2010 e estabelece metas a serem alcançadas no decênio
Elaborado a partir de 2004 - Não houve regulamentação	Expandir	Criar novas universidades públicas federais no interior do Brasil bem como novos campi.
Lei nº. 10.861/2004	SINAES	Busca avaliar a educação superior, inclui as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes.
Lei nº. 10973/2004	Lei da Inovação Tecnológica	Trata do estabelecimento de parcerias entre a Administração Pública, incluindo as universidades públicas e empresas, com relação à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo.
Projeto de Lei nº 3.627/2004	Reserva de Vagas nas Instituições Federais de Educação	Propunha um sistema especial de reserva de vagas para estudantes egressos de escolas públicas, de forma específica para negros e indígenas, nas IFES
Lei nº. 11.079/2004	Projeto de Parcerias Público-Privadas	Abre novas possibilidades na execução de serviços públicos por empresas privadas em interação com a Administração Pública.
Lei nº 11.096/2005	PROUNI	Trata da abertura de vagas nas instituições privadas de ensino superior por meio de isenções fiscais.
Projeto de Lei nº. 7.200/2006	Reforma da Educação Superior	Estabelece as normas gerais da educação superior e regula a educação superior no sistema federal de ensino e se encontra no Congresso Nacional.
Decretos nº.2.306/97, convertido pelo dec. 3.860/2001 e atualmente o decreto 5.773/2006	Regulação, supervisão e avaliação da educação superior	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.
Decretos nº. 5.622/2005 e 5.800/2006	Política de Educação Superior a Distância	Estabelece a educação a distância como modalidade educacional e Instítui o sistema UAB expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior.
Decreto nº. 6.096/2007	REUNI	Tem como objetivo dotar as universidades federais de condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior.
Lei nº. 11.892/2008	Criação dos Institutos Federais	Instítui a rede federal de educação profissional, científica e Tecnológica e cria os institutos federais.

Decreto nº. 7234/2010	PNAES	Visa combater a evasão e repetência através do apoio para os alunos de graduação presencial nas IFES por meio de assistência à moradia, alimentação, transporte, esporte, cultura, esporte e apoio pedagógico
Decreto nº. 7423/2010	Fundações de Apoio	Regulamenta as relações entre IFES e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. O objetivo é dar suporte a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições.
Lei 12.349/10. Decretos nº. 7.232, 7.233 e 7.234/2010.	"Pacote da Autonomia"	Ampliou as ações das fundações de direito privado nas universidades federais; Cria a possibilidade de diferenciação dos orçamentos da IFES, que dependem produtividade. Estabeleceu a origem de recursos do PNAES
Medida Provisória nº. 520/10	Criação da EBSERH	Autoriza a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. Empresa pública vinculada ao MEC e tem personalidade jurídica de direito privado. Flexibiliza a contratação de trabalhadores para os hospitais universitários.

Fonte: Elaborado pelo autor - adaptado de Nascimento (2013, p. 54)

No intuito de dinamizar a discussão, especial atenção será dada às leis 9.394/96, 10.172/2001 e aos decretos 5.622/2005, 5.800/2006 e 6.096/2007 uma vez que este trabalho se fundamenta numa análise da expansão e interiorização do ensino superior através da educação a distância, com vistas ao alcance das metas estabelecidas no PNE 2001-2010.

De acordo com o Plano Nacional de Educação-PNE (2001-2010), a seção que trata do ensino superior, no item que trata sobre diagnóstico da educação superior no Brasil, apresenta os seguintes problemas, conforme a Avaliação do Plano nacional de educação 2001-2008, elaborado pelo INEP e MEC (2009).

- a) Baixo percentual de atendimento, pois apenas 12% da população de 18 a 24 anos cursa esse nível de ensino;
- b) Expansão maior das matrículas no setor privado, sem a efetiva garantia de qualidade por todas as IES;
- c) Necessidade de fortalecer o setor público, já que a manutenção das atividades típicas das universidades . ensino, pesquisa e extensão . são importantes para o desenvolvimento do País;
- d) Distribuição regional desigual de vagas, devido à concentração das matrículas em instituições particulares por regiões mais desenvolvidas; o

setor público encontra-se melhor distribuído, o que contribui para a diminuição das desigualdades regionais;

A partir deste diagnóstico, foram apresentados 35 objetivos ou metas, dos quais 4 foram vetados pelo então presidente FHC, pois impactaria sobremaneira nas finanças públicas o que contrariava a ideia do governo, exposta no PDRAE, de que educação é um serviço e poderia ser prestado pelo setor privado, denominado setor público não-estatal. Assim, segundo Melo, Melo e Nunes (2009, p. 292), três objetivos merecem destaque:

- 1 - prover oferta de educação superior e alcançar ao menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos;
2. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta existentes entre as diferentes regiões do País.
3. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação à distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, regulares ou de educação continuada.

A partir da leitura atenta do PNE, infere-se que a principal meta de expansão é o objetivo 1 supra citado, porém condicionado ao desenvolvimento dos objetivos 3 e 4, todos do PNE, ou seja, o alcance do objetivo 1 seria mais factível, a medida em que os objetivos 3 e 4 fossem implementados e consolidados. Tal interpretação se é compreendida tendo em vista que a principal meta é meramente quantitativa, de fácil mensuração, porém dependente de investimentos na estrutura pública e de estímulos para que o setor privado pudesse contribuir com as metas, respeitando-se os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino (INEP/MEC, 2009).

No intuito de prover os meios para alcance das metas o governo do presidente Lula, implantou diversas políticas, programas e ações, dispostas de forma resumida no quadro 3, logo abaixo:

Quadro 3 . Políticas, programas e ações para expansão

Políticas, programas e ações do Governo Federal.	Objetivo, lei/decreto de criação.
Programa Universidade para Todos (Prouni).	MP 213/2004 - Concessão de bolsas de ensino integrais e parciais para estudo em instituições privadas.
Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).	Programa destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001.
Políticas de expansão e interiorização na criação de novos campi e novas universidades federais.	Programa Expandir 2003 . Incentivos via dotação orçamentária, criação de novas IFES, criação e/ou fortalecimento de novos campi existentes no interior
Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).	Decreto 6.096/2007 . Criar condições para ampliação de acesso e permanência, melhoria de infraestrutura física e de RH.
Universidade Aberta do Brasil (UAB).	Decreto 5.800/2006 . Desenvolvimento da modalidade de EAD para expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior.
Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifets).	Lei 11.892/2008 - Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Fonte: Próprio autor, MEC/Legislação, 2016.

Segundo a SESU/MEC (2014), o processo de expansão e interiorização da educação superior do Brasil, foi estruturada em três fases:

- i. Fase I . entre 2003-2007, teve como meta principal interiorizar o ensino superior público federal;
- ii. Fase II . entre 2008-2012 execução do REUNI;
- iii. Fase III . entre 2012-2014 continuidade das propostas anteriores e complementação com iniciativas específicas de desenvolvimento regional

Segundo Severino (2009), a base de toda vida universitária e sua razão de ser, é o ensino de graduação. Com uma intenção clara de promover o fortalecimento da educação, sobretudo do nível superior, o governo Lula, já no primeiro ano de seu mandato, instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), através do Decreto de 20 de outubro de 2003, para que a partir de uma análise da situação atual, apresentasse um plano de reestruturação, desenvolvimento e democratização das IFES. Em seu relatório, o grupo de trabalho detectou duas situações quase

antagônicas: o sucateamento das universidades públicas e a expansão do setor privado que em 2002 alcançou cerca de 63% do total dos cursos de graduação. Neste cenário o GTI entendeu que seria necessário: a) um programa de apoio ao ensino superior, sobretudo nas universidades federais e; b) uma reforma universitária mais profunda. O GTI afirma que a ampliação do número de vagas, previsto no PNE e o enfrentamento da crise das universidades federais exigiria ações emergenciais, mas também ações estruturantes e permanentes, basicamente

- i. Controle e resolução dos problemas de endividamento das instituições;
- ii. Recomposição de recursos do quadro de pessoal técnico e docente, manutenção e investimentos;
- iii. Garantir a autonomia universitária;

Aliado as ações de que dependiam diretamente de reestruturação do orçamento público, sobretudo da União, o documento aborda também a reforma universitária, mas salienta sobre a importância de se discutir tal reforma, num processo democrático, sem influência do quadro emergencial da educação superior brasileira.

Enquanto isso não ocorre, porém, são necessários passos urgentes, para que, enquanto são oferecidos recursos para sair da crise emergencial, se enfrentam os seguintes desafios: a drástica mudança dos horizontes profissionais, com a emergência de novos campos de atividade e o sucateamento de antigas profissões: as necessidades de pessoal de nível superior que enfrenta o País, e a velocidade e a multiplicidade de mecanismos que envolvem a produção e a disseminação do saber, impondo às sociedades contemporâneas o imperativo de uma adaptação tecnológica sem par. (BRASIL, GTI 20/10/2003)

No primeiro período do Governo Lula (2003-2007) a principal meta era interiorizar o ensino superior público federal. Dados do MEC (2014) apontam que entre 1919-2002, 45 universidades federais foram criadas no país. Na fase I do processo de expansão e interiorização (Programa EXPANDIR), 10 universidades foram criadas e duas consolidadas, conforme demonstra o quadro 4.

Quadro 4 . Relação de Universidades, regiões e lei de criação pelo programa EXPANDIR

IFES	NOME DA IFES	REGIÃO	LEI DE CRIAÇÃO
UFT*	Universidade Federal do Tocantins	CO	Lei 10.032 de 23/10/2000
UNIVASF**	Universidade Federal do Vale do São Francisco	NE	Lei nº 10.473 de 27/06/2002
UNIFAL	Universidade Federal de Alfenas	SE	Lei nº 11.154 de 29/07/2005
UFVJM	Universidade Fed. dos Vales Jequitinhonha e Mucuri	SE	Lei nº 11.173 de 06/09/2005
UFTM	Universidade Federal do Triângulo Mineiro	SE	Lei nº 11.152 de 29/07/2005
UFERSA	Universidade Federal Rural do Semi-árido	NE	Lei nº 11.155 de 29/07/2005
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná	S	Lei nº 11.184 de 07/01/2005
UFABC	Fundação Universidade Federal do ABC	SE	Lei nº 11.145 de 26/07/2005
UFGD	Fundação Universidade Fed. de Grande Dourados	CO	Lei nº 11.153 de 29/07/2005
UFRB	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	NE	Lei nº 11.151 de 29/07/2005
UFCSPA	Fundação Univ. Fed. de Ciências da Saúde de Porto Alegre	S	Lei nº 11.641 de 11/01/2008
UNIPAMPA	Fundação Universidade Federal do Pampa	S	Lei nº 11.640 de 11/01/2008

Fonte: SESU/2014

Somados a este investimento em novas universidades, houve também recomposição do quadro de técnicos e docentes, com incremento nesta primeira fase de pouco mais de 4% no quadro técnico e mais de 13% do quadro docente, chegando a um aumento percentual total de 44% para docentes em 2012 e 16% de técnicos.

No ano de 2007, o REUNI assumiu o papel de maior relevância, com outros desdobramentos, pois tratava-se de um processo de adesão voluntária das IFES, através da apresentação de projetos específicos de expansão por instituição, com a adesão de 54 universidades federais. (BRASIL, 2012)

3.2 PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS (REUNI)

Em 2007, por meio do Decreto nº 6.096 de 24 de abril do corrente ano, o Governo federal lança o REUNI, que tem por finalidade "Criar condições para ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais" (BRASIL, 2007, p.1). O REUNI é uma tentativa do governo brasileiro para resolver um problema de ineficiência das Universidades Públicas Federais, através do aumento de vagas de ingresso especialmente no período noturno, quando boa parte dos *campi* ficam desativados e com capacidade ociosa; redução das taxas de evasão nos cursos presenciais, através da revisão da estrutura acadêmica, atualização de metodologias e reorganização das graduações além democratização de acesso e permanência através da ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil.

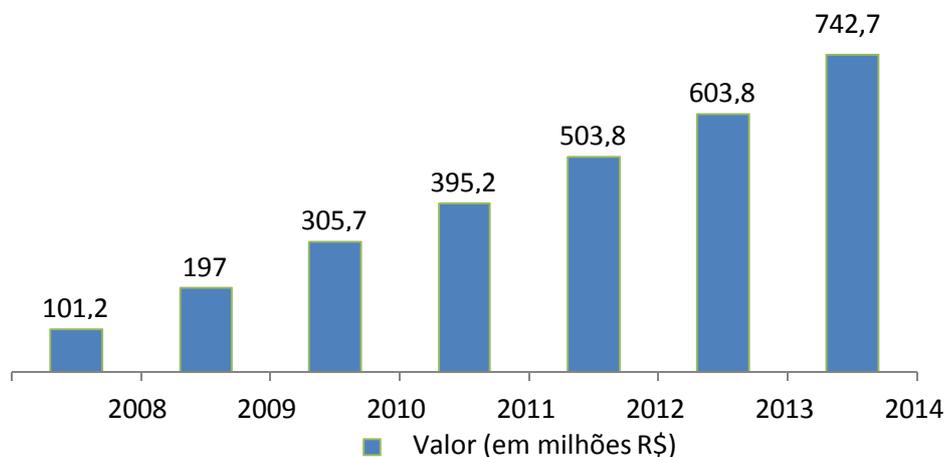
O REUNI é o Estado em ação, numa busca pelo cumprimento de metas estabelecidas no PNE, e dos princípios explicitados no Plano de Desenvolvimento da Educação. Nesta fase do processo de expansão e interiorização, seis diretrizes foram estabelecidas. São elas:

- I. aumento do número de matrículas, por meio da redução das taxas de evasão, da ocupação de vagas ociosas e do aumento da oferta de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;
- II. ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos flexíveis, baseados no aproveitamento de créditos e na circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;
- III. revisão da estrutura acadêmica, por meio da reorganização dos cursos de graduação e da atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;
- IV. diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;
- V. ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e
- VI. articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.

Em contrapartida, muitas foram às críticas acerca da forma como o REUNI foi implantado, e sobre os acordos/projetos firmados entre as universidades federais e o governo. O ANDES-SN (2009) argumentou que o programa foi lançado de forma intempestiva e sem espaço para discussão. Além disso, a associação alega que no médio prazo, as metas pactuadas para se estabelecer uma razão média de 18 alunos por docente e o índice de 90% de diplomação é incompatível com a qualidade desejada, segundo os padrões internacionais. Na análise de Arruda (2011, p.6), acerca das críticas de entidades estudantis e docentes, tais índices representam uma massificação das universidades.

Neste mesmo período, além da expansão do número de universidades e vagas, uma das diretrizes tratava da ampliação da política de inclusão e assistência estudantil, como forma de manter o discente até o final do curso e alcance da meta de 90% de diplomação, pactuado com as universidades. Assim, o Programa Nacional de Assistência Estudantil . PNAES tem sido um importante programa criado para promover a permanência de estudantes socialmente vulneráveis nas universidades federais, viabilizar a igualdade de oportunidades entre todos os estudantes e contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico. Este programa aumentou de 198.000 para mais de 1 milhão de benefícios concedidos entre 2008-2011. Outro dado significativo visualizado no gráfico 2, é o volume de recursos que saltou de R\$ 126 milhões em 2008 para mais de R\$ 500 milhões em 2012, alcançando volume superior a 742 milhões em 2014.

Gráfico 2 – Orçamento das Universidades Federais referente ao Pnaes



Fonte: MEC/SE/SPO.

Já na fase III do processo de expansão, mais quatro universidades federais (vide quadro 5) e 47 novos campus foram criados, segundo o MEC, com vistas ao desenvolvimento regional, integração e fixação, através de programas como PROCAMPO e de expansão do ensino médico.

Quadro 5 . IFES implantadas entre 2012-2014

IFES	NOME DA IFES	REGIÃO	LEI DE CRIAÇÃO
UFOB	Universidade Federal do Oeste da Bahia	NE	Lei nº 12.825, de 05/06/2013.
UFESBA	Universidade Federal do Sul da Bahia	NE	Lei nº 12.818, de 05/06/2013.
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul Sudeste do Pará	N	Lei nº 12.824, de 05/06/2013.
UFCA	Universidade Federal do Cariri	NE	Lei nº 12.826, de 05/06/2013.

Fonte . SESU- SIMEC-MEC

Apesar de todas as críticas, o programa tem alcançado números bastante expressivos, porém os fatores quantitativos por si, não são suficientes para garantir pleno sucesso das políticas educacionais implantadas desde o ano de 2003.

Quadro 6 Expansão da educação superior nas universidades federais por região

REGIÃO	IFES			CAMPUS		
	2002	2014	% de crescimento	2002	2014	% de crescimento
NORTE	8	10	25%	24	56	133%
NORDESTE	12	18	50%	30	90	200%
SUL	6	11	83%	29	63	117%
SUDESTE	15	19	27%	46	81	76%
CENTRO-OESTE	4	5	25%	19	31	63%

Fonte . Seseu . 2014

Analisando o quadro 6 (acima), percebe-se que o número de instituições aumentou em todas as regiões, com destaque para a região sul do país, com 83% de crescimento no número de universidades. Tal fato se explica pela estratégia de integração regional e internacionalização da educação superior, detalhadas no quadro 7, duas delas na região sul do país, elevando o percentual de aumento do número de

universidades. O pressuposto é que são instituições de cunho mais estratégico dentro de um projeto nacional e independem da região do país na qual foram instaladas.

Quadro 7 - Universidades implantadas para integração regional e internacionalização da educação superior

IFES	NOME DA IFES	REGIÃO	LEI DE CRIAÇÃO
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul	S	Lei nº 11.029 de 15/09/2009
UFOPA	Universidade Federal do Oeste do Pará	N	Lei nº 12.085 de 05/11/2009
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana	S	Lei nº 12.189 de 12/01/2010
UNILAB	Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	NE	Lei nº 12.289 de 20/07/2010

Fonte . SESU/MEC (2014)

Após 12 anos de expansão, interiorização e democratização da educação superior no Brasil, apresenta-se na tabela 2 o seguinte cenário da educação superior federal:

Tabela 2 . Panorama da expansão universitária 2002-2014

Universidades Federais	45	63
Campi	148	321
Municípios atendidos	114	275
Cursos Graduação Presencial	2.047	4.867
Vagas Graduação Presencial	113.263	245.983
Matrículas Graduação Presencial	500.459	932.263
Matrículas Educação a Distância	11.964	83.605
Matrículas Pós-Graduação	48.925	203.717
Número de docentes*	49.851	71.247
Número de técnicos*	85.343	98.364

Fonte: Censo/2013-Inep

Interessante um olhar mais cuidadoso para a região Nordeste do país, pois trata-se de uma zona extremamente carente e de duras condições de vida. Ademais, o Nordeste teve um crescimento de 50% em relação ao quantitativo de instituições Tabela 3, aliado a um acréscimo de 200% em relação ao número de campus, além de ser a região objeto deste estudo. O quadro 8 apresenta o novo panorama universitário federal do Nordeste.

Tabela 3 . Panorama da expansão universitária na região Nordeste 2002-2014

Região Nordeste	2002	2014	% de Crescimento
Nº de instituições	12	18	50
Campus	30	90	200
Cursos	583	1.299	123
Vagas	33.587	75.052	123
Matrículas	147.464	281.421	91

Fonte: Elaboração própria, 2016.

O estado da Bahia foi o mais beneficiado com a criação de novas universidades, com 5 novas instituições em seu território. Vale ressaltar que as Universidades do Vale do São Francisco e a da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, são sediadas em outras unidades da federação, Petrolina-PE e Redenção-CE respectivamente, mas possuem campus na Bahia.

Quadro 8 - Universidades Federais da região Nordeste

Unidade da federação	Instituição
Alagoas	Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
Bahia	Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Bahia	Universidade Federal do Sul da Bahia (UFESSBA)
Bahia	Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB)
Bahia	Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB)
Bahia / Ceará	Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)
Ceará	Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ceará	Universidade Federal do Cariri (UFCA)
Maranhão	Universidade Federal do Maranhão (UFMA)
Paraíba	Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
Paraíba	Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Pernambuco	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)
Pernambuco	Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE)
Pernambuco/ Piauí / Bahia	Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF)
Piauí	Universidade Federal do Piauí
Rio Grande do Norte	Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN)
Rio Grande do Norte	Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA)
Sergipe	Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Fonte: Elaboração Própria, 2016.

Os números do REUNI ainda não atestam uma evolução qualitativa do nível de ensino superior no Brasil, mas já é possível perceber uma significativa melhoria no sistema federal de educação superior. O número de matriculados na modalidade presencial aumentou 86% no sistema federal e a taxa de escolarização líquida³ saltou de 10 para 18%. Houve um crescimento de 189,59% na oferta de vagas noturnas em todo o sistema das IFES no período de implementação do REUNI (SESU, 2015).

Silva Filho (2015), afirma que o investimento per capita aumentou de R\$19.517,00 em 2003 para R\$ 25.222,00 em 2013 (tabela 4), numa relação entre o volume de investimentos das IFES e o número de matrículas no período, inferindo assim que não houve precarização das universidades.

³ Taxa de escolarização líquida – Taxa de Escolarização Líquida identifica a parcela da população na faixa etária de escolhida (18-24 anos) matriculada no ensino superior
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/conceitos.shtm>

Tabela 4 . Relação Investimento/matrículas nas IFES pós REUNI

Ano	Matrícula	Investimento das IFES (em reais corrigidos pelo IPCA)	Relação Investimentos/matrículas
2003	527.719	10.300.000.000	19.517,96
2004	533.892	11.600.000.000	21.727,24
2005	549.171	12.700.000.000	23.125,76
2006	556.231	14.400.000.000	25.888,52
2007	578.536	15.200.000.000	26.273,21
2008	600.772	16.400.000.000	27.298,20
2009	696.693	19.800.000.000	28.419,97
2010	763.891	23.200.000.000	30.370,82
2011	820.000	24.800.000.000	30.243,90
2012	1.087.413	25.900.000.000	23.817,99
2013	1.137.851	28.700.000.000	25.222,98

Fonte: Silva Filho (2015)

O autor segue afirmando que embora tenha ocorrido expansão da oferta, a relação aluno/professor evoluiu de 13,02 em 2003 para 15,61 em 2013, considerando somente os professores efetivos, com mais uma indicação, na visão do autor, que não houve sobrecarga/precarização do trabalho. O estudo contraria documento do ANDES-SN (2009, p.2) que convocou a comunidade universitária para %onstruir mecanismos para um enfrentamento da possibilidade de um rebaixamento adicional da qualidade socialmente referenciada que deveria caracterizar a educação universitária+.

Não há aqui a intenção de afirmar que se vive no país uma situação ideal para o financiamento da educação, mas segundo o autor, faz-se necessário reconhecer os avanços. Ainda há muitos problemas e muitos deles residem na questão do adequado financiamento, mas a perspectiva de análise destas dificuldades e do real enfrentamento.

4. POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

Entende-se Educação a Distância como uma modalidade de organização curricular, na qual os sujeitos da prática educativa interagem geralmente, com a mediação das novas tecnologias da informação e da comunicação+ (Andifes, 2010, p.10)

É importante realizar uma distinção entre ensino e educação: Ensino é um processo de instrução, adestramento e treinamento. Trata-se de um processo mais instrumental, direcionado, voltado a simples repetição do que é demonstrado. Educação é um processo de ensino aprendizagem, que ocorre sempre que há relação entre pessoas, no intuito de ensinar e de aprender. Segundo Castanho (apud PDI/UNIVASF, 2009, p.28), a educação é um processo basicamente intencional e, mais do que isso, envolve preparação, planejamento e predisposição.

Educação a distância é um processo de ensino-aprendizagem com a utilização de tecnologias de informação e comunicação, em que o aluno torna-se protagonista do seu processo de emancipação. Segundo a comissão Assessora para a Educação Superior a Distância, somente a partir da LDB, especialmente nos artigos 80 e 87, é que a EAD ganha status como modalidade de formação regular. A partir daí os decretos 2.494/98 e os padrões de qualidade propostos pela Secretaria de Educação a Distância do MEC-SEED formaram a base para o desenvolvimento da educação superior no país, sobretudo a graduação (BRASIL, 2002).

O decreto 2.494/98 estabelece que:

Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a autoaprendizagem, com a mediação de recursos didáticos, sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação. (BRASIL, 1998)

Diante deste novo status de alternativa de formação regular e de acordo com o nível de desenvolvimento tecnológico existente, a educação a distância é na perspectiva desta normativa, uma ferramenta de instrução. Uma forma de ensino, ou seja, sem uma visão consolidada de troca entre educador-educando, ainda que em tempo-espaço distintos.

Já no decreto 5.622/2005,

caracteriza-se a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos. (BRASIL, 2005)

Há uma nova percepção da educação, primeiro como atividade pedagógica uma visão mais moderna, com maior amplitude de significado, sendo a pedagogia uma ciência que tem como objeto de estudo a educação (Pimenta, *apud* FERREIRA 2010). Percebe-se também, a inserção da relação professor-aluno, a mediação docente neste processo, tornando-o mais substantivo.

Para Cassundé (2015, p.30-31), é necessário analisar duas condições para caracterizar tal modalidade:

1. o uso de tecnologias para estabelecer combinações variadas de comunicação; e
2. alunos e professores separados fisicamente um do outro, na experiência educacional.

Com a consolidação de ideia de que investir em educação é o caminho que vai propiciar um desenvolvimento socioeconômico do país, que no ano de 2006, o governo federal institucionaliza sua política de educação a distância e com o decreto 5.800/2006, cria a Universidade Aberta do Brasil-UAB. (MELO, MELO e NUNES, 2009).

A UAB não é uma instituição nos moldes convencionais. Trata-se de uma grande rede de articulação entre instituições públicas de ensino superior, estados e municípios, com o objetivo de fomentar o acesso a educação superior, sobretudo a parcela da população que por motivos diversos, encontram-se excluídas do nível superior de educação. Para Melo, Melo e Nunes (2009), a educação superior a distância vem se transformando num ícone mundial, rompendo fronteiras e facilitando o acesso superior a pessoas no mundo inteiro. Muito interessante perceber como a educação a distância é uma importante ação de dentro da estratégia de expandir, interiorizar e democratizar o acesso ao ensino superior. A EAD, mais que uma ferramenta, é uma solução logística. O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação (TICs) é um dos pilares do desenvolvimento desta

modalidade de ensino na atualidade. Portanto, o princípio da interação e da interatividade é fundamental para o processo de comunicação e devem ser garantidos no uso de qualquer meio tecnológico a ser disponibilizado, possibilitando a troca de conteúdos e experiências em tempo real, com os locais mais longínquos e de difícil acesso do país (MEC, 2007). Desta forma, um grande número de alunos podem acessar estes conteúdos em tempo e espaço distintos e/ou simultaneamente. Vale ressaltar que salas de aulas tradicionais possuem limitação de espaço. Outro fator decisivo é o custo da operação. A educação a distância possibilita a redução de custos operacionais, e ganho de velocidade na implantação e operacionalização do processo. Todo o material é produzido dentro de uma Usina, desenvolvido por equipe multidisciplinar, concebidos a partir de um projeto político-pedagógico, e concebido para o desenvolvimento de habilidades e competências específicas e compatíveis com o tipo de canal de comunicação que será utilizado.

Como ferramenta de estratégica para o processo de expansão e interiorização da educação superior, a EAD vem apresentando crescimento exponencial, conforme relatório ANDIFES 2010 sobre EAD.

Tabela 5 . Evolução vagas ofertadas EAD 2005-2010

Vagas Ofertadas de EAD . Brasil 2005-2010

ANO	Graduação a Distância	Licenciatura	Especialização	Outros cursos
2005	14.669	14.389	6.018	4.094
2006	16.387	6.979	4.812	5.913
2007	22.628	17862	10.918	16.083
2008	30.536	25.088	20.231	24.507
2009	32.604	25.809	26.090	48.899
2010	43.959	37.829	50.185	61.834

Fonte: ANDIFES, 2010.

Tabela 6 - Evolução cursos ofertados EAD 2005-2010

ANO	Graduação a Distância	Licenciatura	Especialização	Outros cursos
2005	16	13	62	74
2006	38	19	59	111
2007	68	54	90	89
2008	98	81	120	109
2009	115	95	134	174
2010	162	143	163	150

Fonte: ANDIFES, 2010.

Os números expostos acima demonstram que a partir da regulamentação do art. 80 da LDB, houve um forte crescimento na expansão de vagas (tabela 5) e da oferta de cursos (tabela 6) no país através da EAD, que representou um aumento de três vezes o número de vagas na relação 2005-2010. Em relação ao número de cursos de graduação ofertados, houve um aumento de 10 vezes superior, ao final do período analisado.

Tabela 7 . Vagas ofertadas EAD Região Nordeste 2005-2010

ANO	Graduação a Distância	Licenciatura	Especialização	Outros cursos
2005	1.560	1.560	0	50
2006	1.230	330	450	549
2007	5.702	5.552	1.316	3.526
2008	12.316	11.593	2.169	13.775
2009	12.417	10.832	2.270	16.816
2010	19.672	18.092	12.333	15.398
2010-2005(%)	1.161%	1.060%	2.641%	30.696%

Fonte: ANDIFES, 2010

Em relação ao Nordeste do país, os números retratam a carência da região. Das 43.959 vagas ofertadas, 19.676 destas vagas foram na região Nordeste, ou seja, cerca de 44% das novas oportunidades, com destaque para os estados de Pernambuco, a UFRPE ofertou 6.922 vagas (Tabela 8) e o Ceará, que através da UFC ofertou 4.594 vagas (tabela 9).

Tabela 8 . Ofertas de vagas EAD UFRPE

ANO	Graduação a Distância	Licenciatura	Especialização	Outros cursos
2005	0	0	0	0
2006	330	330	0	406
2007	330	330	0	745
2008	980	730	0	893
2009	2.470	2.220	430	3.656
2010	6.922	6.402	1.520	2.560

Fonte: ANDIFES 2010

Tabela 9 - Ofertas de vagas EAD UFC

ANO	Graduação a Distância	Licenciatura	Especialização	Outros cursos
2005	0	0	0	50
2006	0	0	0	110
2007	0	0	400	310
2008	3741	3318	178	5370
2009	4594	3759	800	4825
2010	0	0	1400	550

Fonte: ANDIFES, 2010

Nota-se na análise dos dados que mais de 80% das vagas ofertadas foram para cursos de Licenciaturas.

Tabela 10 . Vagas e cursos ofertados pela UNIVASF 2005-2010

ANO	Graduação a Distância	Licenciatura	Especialização	Outros cursos
2005	0	0	0	0
2006	0	0	0	0
2007	0	0	0	0
2008	0	0	0	0
2009	0	0	0	0
2010	1080	1080	0	100

Fonte: ANDIFES, 2010

A UNIVASF, que é *locus* de estudo deste trabalho, ofertou 1080 vagas (tabela 10) distribuídas em 6 cursos de licenciaturas, através do Plano Nacional de Formação de Professores (PARFOR) e como integrante do sistema UAB (ANDIFES, 2010).

5. METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa é um processo permanentemente inacabado e ocorre por meio de aproximações da realidade, com o objetivo de resolver um problema, descobrir e interpretar os fatos presentes no contexto estudado (SILVEIRA e CÓRDOVA, 2007). Como todo estudo científico, faz-se necessário a escolha do percurso metodológico adequado aos objetivos do trabalho, mas, sobretudo, as condições efetivas de pesquisa.

O desenvolvimento deste estudo dá-se na perspectiva do método qualitativo, pois propicia a construção de novas abordagens, revisão e criação de novos conceitos e categorias durante a discussão (MINAYO, 2007). A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica. Sua preocupação é a compreensão do objeto de estudo, focado na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais. Algumas de suas características são: a objetivação do fenômeno e a hierarquização das ações de descrever, compreender e explicar as relações entre determinado fenômeno (SILVEIRA e CÓRDOVA, 2007). Para Minayo (2007), esta abordagem caracteriza-se pela empiria e pela sistematização progressiva do conhecimento até a compreensão do processo em estudo.

Na pesquisa qualitativa, o pesquisador é por vezes sujeito e objeto de suas pesquisas ao mesmo tempo, e seu conhecimento é parcial e limitado. O desenvolvimento da pesquisa é imprevisível e por este motivo o pesquisador deve estar atento ao seu envolvimento na situação pesquisada (SILVEIRA e CÓRDOVA, 2007). A pesquisa qualitativa é criticada pelo empirismo, subjetividade e pelo envolvimento emocional do pesquisador (MINAYO *apud* SILVEIRA e CÓRDOVA, 2007)

Outro importante fator na definição do percurso metodológico é a escolha do tipo de pesquisa ou uma classificação quanto ao seu objetivo. No caso em voga, a pesquisa é descritiva, pois de acordo com Cervo e Bervian (2002), busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política e econômica, abordando dados e problemas que não constam em documentos, mas merecem ser registrados. A descrição é fundamental pois é desta forma que os dados são coletados (NEVES, 1996). A pesquisa descritiva pode assumir diversas formas, dentre elas, a pesquisa documental

Dentro da pesquisa qualitativa descritiva, uma das possibilidades é a da análise documental, que consiste no exame de documentos que possuem seus dados ainda não explorados, tais como: relatório de atividades de da secretaria de registro acadêmico, o Plano de desenvolvimento institucional (PDI) e o relatório da Comissão permanente de Avaliação (CPA). Conforme ANDRADE (2015), um dos critérios para escolha da técnica de análise documental é a viabilidade de acesso aos documentos relativos ao objeto estudado.

Outra técnica utilizada em paralelo foi a entrevista, com busca a uma coleta de informações mais restrita, como intuito de construir informações mais pertinentes para o objeto de pesquisa, fruto da reflexão do próprio sujeito sobre a realidade que vivencia sobre o tema (MINAYO, 2007).

De um modo geral, pesquisas de cunho qualitativo exigem a realização de entrevistas, quase sempre longas e semiestruturadas. Nesses casos, a definição de critérios segundo os quais serão selecionados os sujeitos que vão compor o universo de investigação é algo primordial, pois interfere diretamente na qualidade das informações a partir das quais será possível construir a análise e chegar à compreensão mais ampla do problema delineado. A descrição e delimitação da população base, ou seja, dos sujeitos a serem entrevistados, assim como o seu grau de representatividade no grupo social em estudo, constituem um problema a ser imediatamente enfrentado, já que se trata do solo sobre o qual grande parte do trabalho de campo será assentado (DUARTE, 2002, p. 141).

Na busca de conhecer as peculiaridades da gestão da Secretaria de Educação a Distância da UNIVASF, de forma a reunir mais subsídios para a realização da análise dos avanços e entraves da PEI na região, foram realizadas entrevistas com servidores da instituição e que possuem relação direta com a gestão da SEAD. Assim, a escolha dos entrevistados obedeceu ao seguinte critério: 1. Secretário responsável pela implantação da SEAD, em 2010; 2. Secretário atual, no cargo desde 2012; 3. Representante da reitoria à época da implantação; 4. Representante da Reitoria atualmente, no cargo desde 2012. Todos os entrevistados estão na Univasf desde a sua implantação e atuam também como professores.

A escolha destes atores visa captar a essência dos objetivos no momento da implantação, assim como da condição atual, considerando-se que a conjuntura socioeconômica do país passou por sérias transformações, além da mudança política e dos aspectos filosóficos que norteiam a atual gestão da Universidade.

Para Godoy (1995), um fenômeno é melhor compreendido no contexto em que ocorre e do qual faz parte, para que o pesquisador busque captar os aspectos relativos ao fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas envolvidas e de todas as opiniões relevantes. A pesquisa qualitativa parte do princípio de que são os indivíduos que constroem a realidade (MERRIAM *apud* CASSUNDÉ, 2015).

As entrevistas foram realizadas dentro da UNIVASF, e tiveram seus áudios gravados, todos mediante o prévio conhecimento e autorização dos entrevistados.

5.1 MODELO DE ANÁLISE DE DADOS

Para melhor compreensão e organização dos relatos, adotou-se o modelo de dimensões para implementação da EAD em contextos Universitários elaborado por Seufert e Euler (*apud* CASSUNDÉ, 2015). O modelo proposto se apresenta como uma alternativa de estruturação da análise proposta neste estudo. Ele é apresentado num aspecto gráfico que facilita sobremaneira o entendimento das análises, e atende a maioria dos aspectos levantados no estudo.

Figura 6 . Dimensões para implementação da EAD em contextos universitários



Fonte: Cassundé (2015, p.59)

De acordo com Schonwald (*apud* CASSUNDÉ, 2015), estas dimensões formam a estrutura mínima necessária à institucionalização da EAD nas universidades

privadas. O modelo é constituído por cinco dimensões: pedagógica, econômica, organizacional, tecnológica e cultural.

- A dimensão pedagógica é a dimensão central do modelo proposto. Refere-se à qualidade do ensino universitário, com foco na aprendizagem. A didática em educação a distância é, para os autores, crucial para as inovações educacionais. Assim, os cenários de aprendizagem na EAD devem ser tão eficazes e eficientes quanto os do ensino presencial para que se possa conseguir a aceitação dos sujeitos a longo prazo e utilização generalizada dessa modalidade no ensino superior. Essa aceitação passa pelo desenvolvimento de competências de professores universitários, uma vez que a falta de qualificação do corpo docente representa, atualmente, um gargalo para a propagação da EAD.
- A dimensão econômica se concentra na eficiência e eficácia da utilização dos recursos e, de certa forma, relaciona-se com o desenvolvimento de uma estratégia de implementação da EAD nas universidades, permitindo que as IES tomem medidas para garantir vantagem competitiva estratégica. Além disso, fornece os recursos necessários para a infraestrutura básica (infraestrutura tecnológica, estruturas de apoio) para o desenvolvimento da EAD. A dimensão técnica/tecnológica lança o olhar sobre a funcionalidade orientada para a EAD e estabilidade da infraestrutura técnica. Um alto grau de facilidade de uso e usabilidade das tecnologias de suporte a EAD representam um fator de sustentabilidade do conhecimento técnico e difusão dessa modalidade de ensino. O fácil manuseio de um ambiente virtual de aprendizagem facilita a adoção da inovação tecnológica de forma mais ampla e deve ser considerado quando se utilizam tanto as plataformas de aprendizagem, bem como quando se desenvolvem os projetos dos cursos específicos em EAD. A estabilidade técnica deve ser garantida pelas estruturas centrais de apoio das universidades (os NTIs - Núcleos de Tecnologia da Informação).
- O principal objetivo da dimensão organizacional-administrativa é garantir a capacidade de adaptação e a estabilidade das estruturas e processos a fim ancorar institucionalmente a EAD em um ambiente organizacional favorável

para sua implementação. Um planejamento que contemple toda a universidade e o estabelecimento de uma estratégia de implementação da EAD é, portanto, um fator chave para garantir a viabilidade dessa modalidade de ensino.

- Por fim, tem-se a dimensão sociocultural. Essa dimensão é relevante porque evidências indicam que as estruturas e culturas existentes nas universidades não permitem o uso direto do potencial das tecnologias aplicadas à EAD. Assim, tal dimensão inclui mudanças socioculturais que podem (e devem) surgir a partir de iniciativas de EAD. Além de condições de enquadramento organizacional e condições adequadas para o avanço de estruturas organizacionais adaptáveis a essa nova modalidade de ensino, também são as mudanças socioculturais importantes para promoverem de maneira proativa as transformações em longo prazo nas atitudes, nos comportamentos e papéis dos atores envolvidos.

5.2 DAS LIMITAÇÕES DO MODELO

O modelo de dimensões para implementação da EAD em contextos universitários foi desenvolvido na Europa a partir de uma pesquisa com especialistas em ensino a distância em universidades suíças e alemãs.

Apesar de subsidiar o trabalho em curso e abarcar através de suas dimensões, as diversas categorias analisadas no decorrer da pesquisa, o modelo apresenta algumas limitações que devem ser devidamente observadas.

De acordo com Schonwald (2003) o modelo foi desenvolvido em universidades europeias, de língua Alemã, e voltado para um processo inicial de implementação da EAD em universidades. A pesquisa em voga trata-se de uma análise em universidade pública federal no Brasil, com sistema de Educação a distância já implementada. Infere-se daí que há diversas particularidades no que tange ao sistema de financiamento e ao sistema organizacional, e que influenciam no desenvolvimento da eficácia do modelo.

Outrossim, o modelo de proposto apresenta-se com cinco dimensões, conforme mencionada acima e ilustrada na figura 06, porém, há na perspectiva desta pesquisa, uma dimensão não está contemplada, mas possui suma importância para compreensão do diálogo com os entrevistados, a dimensão política.

Pautado no referencial teórico apresentado, na análise das entrevistas, assim como na própria vivência junto às questões da universidade e da EAD, restou uma inquietação em cima do modelo proposto que na visão deste pesquisador não foi contemplado. Na administração pública, decisões de cunho econômico passam necessariamente por questões políticas.

No caso brasileiro, a política compreendida nos aspectos das instituições, do debate e de sua efetividade (programas, projetos etc.) é condição indispensável para o desenvolvimento da análise proposta. É totalmente dependente das decisões que se efetivam na seara política, portanto não é possível abster-se de propor uma nova dimensão ao modelo, a fim de que o mesmo se adeque a realidade do estudo em tela.

Retornando a Deutsch (2003), política é a tomada de decisões em meio público e neste caso, a educação é um bem público e direito social. Ademais, todo o estudo foi desenvolvido numa instituição pública federal. Uma crítica muito presente nos depoimentos dos sujeitos participantes desta pesquisa é a ausência de uma política efetivamente de Estado. Em diversos momentos das entrevistas, os sujeitos relatavam que o financiamento da EAD tem funcionado como uma política de Governo. Só para melhor fundamentar, o Governo é condutor das políticas públicas, ou seja, ele compõe o Estado. O Estado é o todo, independente de quem esta no comando. O grande problema é que a condução é pautada em discussões políticas, para inclusão do problema na agenda (pauta) política.

6. A UNIVASF: UM OLHAR SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA NO VALE DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO

Este capítulo aborda a participação da UNIVASF como instrumento da política de expansão e interiorização do ensino superior e mais especificamente a Secretaria de Educação a Distância-SEAD como uma ferramenta estratégica de operacionalização desta política. Analisa o plano de desenvolvimento institucional da universidade no que tange as metas sobre a expansão das vagas na região de sua atuação. Demonstra a importância da atuação da Secretaria de Educação a Distância, como o braço de atuação da Universidade Aberta do Brasil-UAB, no Vale do São Francisco e trata dos avanços e entraves na implementação da política de expansão e interiorização do ensino no Vale do São Francisco através modalidade de educação a distância na UNIVASF.

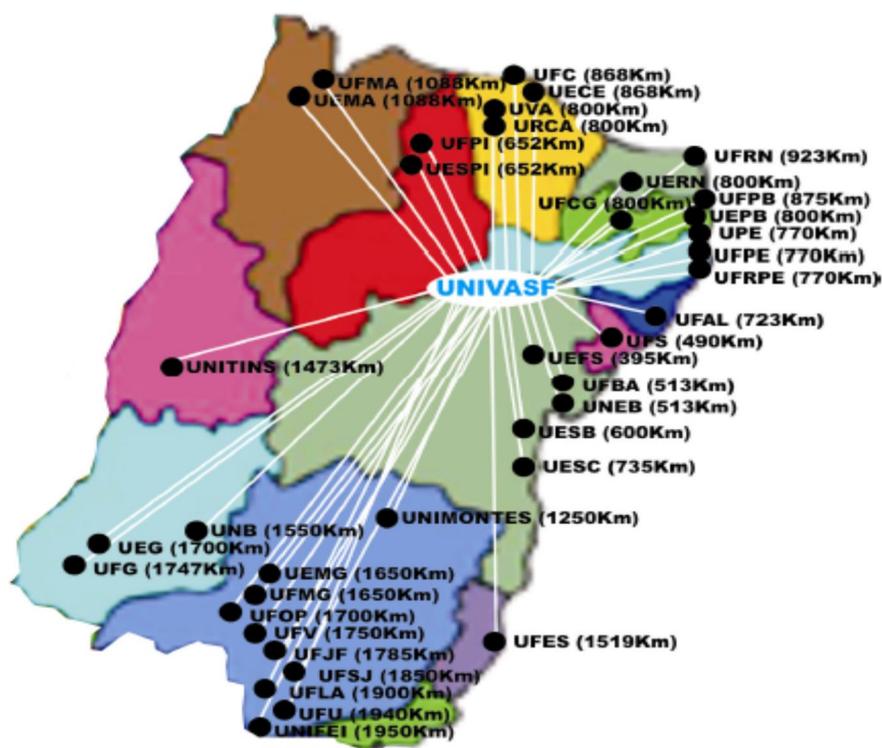
6.1 A UNIVASF E A SEAD

A Lei Federal Complementar nº 113/2001, que autorizou o Governo Federal a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina/PE e Juazeiro/BA foi uma das sementes para a criação da UNIVASF. A Universidade Federal do Vale do São Francisco foi criada pela lei nº 10.473/2002 e nasceu com o propósito de promover o desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste, especificamente no semiárido, nos polos de Petrolina/PE, Juazeiro/BA e São Raimundo Nonato/PI, através de sua missão de ~~Min~~Ministrar ensino superior, desenvolver pesquisas nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária+ (PDI/UNIVASF, 2009). Agregam-se mais dois polos regionais, o de Senhor do Bonfim e Paulo Afonso, ambos no estado da Bahia.

Atualmente a UNIVASF possui 25 cursos de graduação presenciais espalhados pelos seus seis *campi* e 11 cursos de pós-graduação *stricto sensu* (mestrados), estes ainda concentrados nos campi de Juazeiro-BA e Petrolina-PE. Na modalidade a distância, a instituição oferta atualmente 08 cursos de graduação e oito cursos de pós-graduação, sendo 1 deles *stricto sensu* (mestrado), distribuídos nos 38 polos existentes, espalhados pelos estados da Bahia, Pernambuco e Piauí (SEaD/Univasf, 2016).

A UNIVASF foi escolhida como lócus deste estudo, tendo em vista o fato de ser o ambiente de trabalho do pesquisador, o que facilita o fluxo da pesquisa, assim como por ser a instituição responsável pela execução do programa de expansão e interiorização do ensino superior na região do Vale do Submédio São Francisco, fato de grande relevância para a região e que tem contribuído para o seu desenvolvimento social, econômico, educacional, técnico e científico.

Figura 7 . Mapa situação da UNIVASF em relação as Universidades públicas em todo Brasil



Fonte: PDI/UNIVASF, 2009.

Analisando a figura 7, percebe-se que as capitais, assim como as universidades federais mais próximas do Vale do São Francisco, são Aracaju/SE, onde está situada a Universidade Federal de Sergipe e Salvador/BA, ambas há cerca de 500Km de distância. Vale ressaltar que já existia no nesta região do Vale do São Francisco, dois campi de universidades estaduais. Em Petrolina-PE um campus da Universidade de Pernambuco (UPE) e em Juazeiro-BA um campus da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), porém este trabalho busca analisar uma política federal.

Definida a instituição, a opção por concentrar a pesquisa junto a secretaria de educação a distância, emerge da importância que tal órgão exerce para a realização da missão institucional.

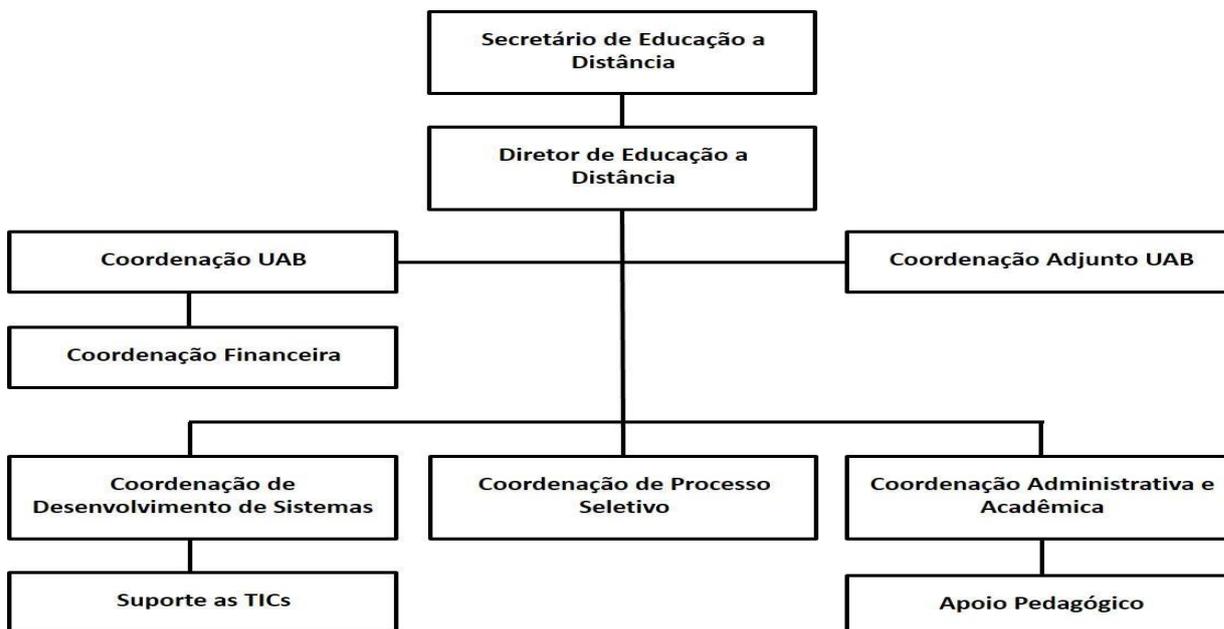
As atividades de educação a distância da UNIVASF surgiram em 2006, com a oferta de disciplinas pelo ambiente virtual de aprendizagem *Moodle*. Em 2008, ao compor grupos de trabalho para análise do Educacenso 2007.

Segundo Silva e Silva (2012) um fato relevante para a sensibilização e avanço do processo de implantação da SEAD foi o resultado do Educacenso 2007, ao revelar que cerca de 150 mil professores da educação básica, nos estados da Bahia, Pernambuco e Piauí (área de abrangência da UNVASF) não possuem formação superior, o que representava cerca de 25% da demanda nacional por formação inicial de professores do ensino básico.

A Secretaria de Educação a Distância foi criada através da portaria nº 363, de 27 de abril de 2010, com as atribuições de fomentar e apoiar na produção de material, capacitar pessoal (tutores, professores, coordenadores de curso e coordenadores de polos), oferecer suporte à atividade de tutoria e supervisão nos polos de apoio presencial dos cursos de graduação, extensão e pós-graduação aprovados.

A SEAD é um órgão suplementar a Reitoria da universidade e iniciou seus trabalhos com três servidores, sendo um docente e dois técnicos-administrativos. Após a aprovação de proposta via edital pró-equipamentos e emenda parlamentar, foram adquiridos cerca de R\$ 900.000,00 em equipamentos e montada a infraestrutura básica da secretaria, sendo uma sala de criação, uma sala de tutoria e web-conferência, um estúdio de gravação e uma sala de criação. O organograma da a SEAD está exposto na figura 8 e é composta pela seguinte equipe: 01 Secretário de Educação à Distância, 01 Diretor de Educação a distância; 01 Coordenador da UAB; 01 Coordenador adjunto da UAB; 01 Coordenador financeiro; 01 Coordenador de processo seletivo; 01 Coordenador administrativo e acadêmico; 01 coordenador de desenvolvimento de sistemas; 01 técnico de suporte as TICs e 02 técnicos de apoio pedagógico; uma equipe multidisciplinar com 08 professores, assim como uma equipe de mais de vinte servidores terceirizados atuando como secretários de curso, recepcionistas, câmeras-man, técnicos em áudio e vídeo, editores.

Figura 8 . Organograma da SEAD-UNIVASF



Fonte: SEAD, UNIVASF, 2015

Figura 9 - Ambientes de produção SEAD/Univasf. (a) Sala de criação, (b) estúdio, (c) Ilha de edição, (d) sala de tutoria e webconferência



Fonte : Silva e Silva (2012, p. 11)

A SEAD oferece atualmente, 02 cursos de graduação, 06 cursos de formação pedagógica, 07 cursos de pós-graduação lato sensu e está com edital de seleção

aberto para o Mestrado em Administração Pública. Possui mais de 2400 alunos matriculados, além de algumas dezenas de professores e tutores em 38 polos.

Atualmente, são competências da SEAD (SEAD/UNIVASF, 2016)

- ✓ Ofertar e certificar cursos de capacitação presencial e na modalidade a distância;
- ✓ A produção de material impresso e audiovisual;
- ✓ A coordenação central de tutoria;
- ✓ A gestão do serviço de web conferência e/ou videoconferência para os projetos da SEAD ou em parceria com a Secretaria;
- ✓ Transmissão por *streaming* para os projetos da SEAD;
- ✓ Gestão do ambiente virtual de aprendizagem para as atividades a distância;
- ✓ Desenvolvimento de novas tecnologias apoiadas em TICs;
- ✓ Ofertar cursos e atividades formativas a distância de graduação, de pós-graduação, extensão e outros, em consonância com as diversas pró-reitorias;
- ✓ Possibilitar o envolvimento da comunidade acadêmica na modalidade EAD, mediante articulação contínua com todos os setores da UNIVASF;
- ✓ Assessorar e dar suporte a todas as iniciativas e experiências em EAD, no âmbito da UNIVASF;
- ✓ Apoiar e incentivar a produção de conhecimento em EAD;
- ✓ Avaliar e assessorar projetos e experiências na área de EAD da UNIVASF e de outras instituições;
- ✓ Desenvolver projetos, cursos e atividades a distância em parceria com outras instituições nacionais, internacionais, públicas e privadas, governamentais e não governamentais, submetendo-as a aprovação dos órgãos de deliberação competentes;
- ✓ Promover congressos, simpósios e outros eventos sobre temas relacionados à EAD.

Tabela 11 . Resumo de ações da EAD na UNIVASF

Mês/Ano	Ação
11/2006	Início das discussões sobre a modalidade na UNIVASF.
12/2006	Instalação da Plataforma <i>Moodle</i> (parceria PROEN/NTi).
03/2007	Início da oferta de cursos do <i>Moodle</i> e sensibilização para EAD.
06/2008	Representação da PROEN/UNIVASF nos grupos de trabalho do PAR.
05/2009	Lançamento do Plano Nacional de Formação de Professores.
05/2009	Adesão ao Sistema UAB por meio do projeto aprovado para formação de
10/2009	Aprovação Conselho Universitário e na Capes de cursos de graduação.
12/2009	Aprovação na Câmara de Integração e na SECAD de cursos de extensão e
04/2010	Implantação da Secretaria de Educação a Distância da Univasf.
04/2010	Aprovação na Capes de recurso para fomento ao uso das TIC (Edital
04/2010	Captação de recursos de emenda parlamentar para compra de equipamentos.
05/2010	Aprovação na Capes de recursos para compra de veículo e monitoramento de pólos.
05/2010	Aprovação na Capes de recursos para capacitação de profissionais para EAD
06/2010	Aprovação na Capes de recursos para compra de equipamentos (Edital
06/2010	Início do programa de capacitação de profissionais para EAD.
12/2010	Adesão ao Mestrado Profissional em Matemática Profmat.
12/2010	Adesão ao programa de Especialização em Ciência é Dez.
04/2011	Início das aulas do Profmat.
05/2011	Representação no Comitê Telessaúde/PE.
08/2011	Parceria do Governo da Bahia para formação em Ciências.
11/2011	Aprovação de recursos no Ministério da Saúde para Núcleo de Telessaúde
12/2011	Aprovação na Capes de recursos para capacitação de profissionais para EAD em
04/2012	Início dos cursos de Formação Pedagógica - PARFOR
07/2012	SEAD-SGP . Especialização em Educação, Contemporaneidades e Novas
09/2012	Edital 19/2012 PNAP/CAPES . Aprovação Bacharelado e Especialização em Gestão
02/2014	Edital 01/2014 . Curso de Formação em Conselheiros Municipais de Educação
03/2014	Edital 05/2014 . Lançamento do edital Especialização em LIBRAS
05/2014	Edital 07/2014 - Curso de Licenciatura em Pedagogia
10/2014	Edital 17/2014 . Especializações PNAP
01/2016	Edição do teste ANPAD em Petrolina-PE

Fonte: Silva e Silva, 2012.

A partir da apresentação das competências da SEAD e dos principais ações desenvolvidas ao longo de sua existência (tabela 11), cabe analisar a relação entre os objetivos da UNIVASF e sua relação com o plano de expansão e interiorização da educação superior no Vale do São Francisco.

O Plano de Desenvolvimento Institucional-PDI da UNIVASF, para o interstício 2009-2014 foi um instrumento balizador das ações da Universidade. No caso em tela, o primeiro PDI-UNIVASF foi construído a partir de um processo participativo e aberto a toda sociedade, através da participação de representantes de cada colegiado, pró-reitorias, corpo discente e técnicos administrativos.

O PDI preconiza como seu objetivo geral:

Atender a missão institucional de ministrar ensino superior, desenvolver pesquisa nas diversas áreas do conhecimento e promover a extensão universitária, caracterizando sua inserção regional mediante atuação *multicampi* no semiárido brasileiro, reduzindo as desigualdades sociais e científicas em nível regional e nacional (UNIVASF, 2009).

Embora não haja estudos científicos sobre o tema, a população reconhece o desenvolvimento promovido pela implantação da UNIVASF. O primeiro impacto foi no mercado imobiliário. A contratação de professores e técnicos inflacionou e movimentou o mercado de imóveis da região. Aliado a este aspecto, novos serviços foram surgindo para dar suporte à demanda gerada com a chegada de estudantes e servidores.

Para que o processo de desenvolvimento pudesse ser efetivado, dez objetivos específicos foram elencados pela comunidade, sendo que três deles estão diretamente relacionados com propósito deste trabalho e que serão analisados a seguir:

1. Expandir a oferta de cursos e número de vagas no ensino, em nível de graduação e pós-graduação, considerando estudos de demanda, o retorno social e o desenvolvimento regional, condicionada à disponibilidade de recursos;
2. Ampliar o acesso e estimular a sua permanência na Universidade de grupos sociais historicamente excluídos;
3. Promover o desenvolvimento de políticas que permitam a inserção e permanência de pessoas com deficiência no ensino superior;

A fim de que fossem mensurados tais objetivos específicos, foram criadas metas que possibilitassem auferir os resultados durante e ao final do interstício proposto. Assim, as metas selecionadas que estão em consonância com o objeto deste trabalho são:

- Ampliar em cinco anos pelo menos 50 % das vagas de graduação e pós-graduação hoje existentes na Univasf;

- Criar oito cursos de licenciatura na modalidade à distância, até 2011; (Quadro 2)
- Criar novos cursos de graduação na modalidade presencial, principalmente no período noturno, de forma a otimizar o uso das instalações da universidade, até 2014; (quadro 3)
- Reduzir em pelo menos 20 % o nível atual de evasão discente até 2014.

No que tange a ampliação das vagas em pelo menos 50% até 2014, em relação a graduação, temos a seguinte situação: O PDI/UNIVASF (2009, p. 19) afirmou que eram ofertadas 1.420 vagas de graduação, distribuídas pelos 21 cursos. Não há clareza quanto a modalidade utilizada como parâmetro para a ampliação das vagas, sobretudo na graduação. Diferentemente da meta que trata das licenciaturas e dos novos cursos de graduação. Outro fato refere-se ao método utilizado para que fosse estabelecido o quantitativo de vagas para a meta.

Em relação a pós-graduação, o mesmo documento apresenta 35 vagas de pós-graduação *lato sensu* e dos cursos *stricto sensu*, não foi apresentado um quantitativo exato, constando apenas a informação de que as vagas dependem do edital. O quadro 9 apresenta a distribuição de vagas através dos 24 cursos de graduação e demonstra que no ensino presencial não houve ampliação do número de vagas total.

Quadro 9 . Comparativo de vagas graduação 2009-2014, por curso, na modalidade presencial

CAMPUS	CURSO	VAGAS 2009	VAGAS 2014
PETROLINA	Administração	100	100
	Ciências Farmacêuticas	80	80
	Educação Física (Licenciatura)	40	40
	Educação Física (Bacharelado)	40	40
	Enfermagem	40	40
	Medicina	80	80
	Psicologia	80	80
CIÊNCIAS AGRÁRIAS	Ciências Biológicas	80	80
	Engenharia Agrônômica	80	80
	Medicina Veterinária	100	50
	Zootecnia	50	50
	Artes Visuais	80	40
	Ciências Sociais (Licenciatura)	40	40

JUAZEIRO	Ciências Sociais (Bacharelado)	40	40
	Engenharia Mecânica	50	50
	Engenharia Agrícola e Ambiental	50	50
	Engenharia Civil	50	50
	Engenharia Elétrica	50	50
	Engenharia de Produção	50	50
	Engenharia da Computação	50	50
SENHOR DO BONFIM	Ciências da Natureza	100	100
SERRA DA CAPIVARA	Arqueologia e Preservação Patrimonial	40	40
	Ciências da Natureza	50	50
PAULO AFONSO	Medicina	-	40
	TOTAL	1420	1370

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de CPA/UNIVASF (2014)

Apesar da implementação do curso de Medicina no novo campus de Paulo Afonso-BA, com a oferta de 40 novas vagas, o número de vagas total diminuiu em função do ajuste realizado no curso de medicina veterinária, reduzindo de 100 vagas em 2009 para 50 vagas desde 2013. Ademais, vale ressaltar que o PDI apresenta apenas 21 cursos, porém no quadro 9 são relacionados 24 cursos de graduação, em função da distinção entre licenciaturas e bacharelados nos cursos de Ciências Sociais e Educação Física.

Quadro 10 . Cursos de Pós-graduação, vagas e egressos

Curso	Classificação	Qtd. de Alunos	
		Matriculados no ano de 2014	Egressos até 2014
Mestrado em Recursos Naturais do Semiárido	<i>Stricto Sensu</i>	15	27
Mestrado em Engenharia agrícola	<i>Stricto Sensu</i>	40	13
Mestrado em Ciência dos Materiais	<i>Stricto Sensu</i>	21	9
Mestrado em Ciência animal	<i>Stricto Sensu</i>	43	14
Mestrado em Ciência da Saúde e Biológicas	<i>Stricto Sensu</i>	33	21
Mestrado em Ciências Veterinárias do Semiárido	<i>Stricto Sensu</i>	28	0
Mestrado em Agronomia	<i>Stricto Sensu</i>	14	0
Mestrado Profissional em Matemática em Rede Nacional	<i>Stricto Sensu</i>	34	41
Mestrado Profissional em Física	<i>Stricto Sensu</i>	14	0

Minter/Dinter em Psicologia	<i>Stricto Sensu</i>	23	23
Minter em Saúde Materno-Infantil	<i>Stricto Sensu</i>	12	12
Minter/Dinter em Computação	<i>Stricto Sensu</i>	30	13
Dinter em Sociologia	<i>Stricto Sensu</i>	9	0
Dinter em Administração	<i>Stricto Sensu</i>	8	0
Residência Multiprofissional em Saúde da Família	<i>Lato Sensu</i>	6	7
Residência Integrada Multiprofissional em Saúde É área Enfermagem em urgência	<i>Lato Sensu</i>	3	2
Residência Médica em Cirurgia Geral	<i>Lato Sensu</i>	3	2
Residência Médica em Cirurgia Vascular	<i>Lato Sensu</i>	2	2
Residência Médica em Clínica Médica	<i>Lato Sensu</i>	8	4
Residência Médica em Medicina da Família e Comunidade	<i>Lato Sensu</i>	15	6
Residência Médica em Neurocirurgia	<i>Lato Sensu</i>	5	0
Residência Médica em Ortopedia e Traumatologia	<i>Lato Sensu</i>	Descredenciada	
Residência Médica em Anestesiologia	<i>Lato Sensu</i>	8	2
Especialização Educação no Campo	<i>Lato Sensu</i>	50	46

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado CPA/UNIVASF(2014)

Na modalidade presencial, somente através das pós-graduações a UNIVASF ampliou a oferta de vagas. Em 2009 eram apenas 4 pós-graduações stricto sensu e 01 pós lato sensu, com 35 vagas ofertadas, sendo que este último não se repetiu. Ao final de 2014 já totalizavam 24 cursos de pós-graduação. Não houve expansão de vagas na graduação e vale ressaltar, reside neste nível de ensino o grande gargalo relativo ao ensino superior no país.

Em contrapartida, secretaria de educação a distância-SEAD, promoveu o grande incremento na expansão de vagas planejada pela UNIVASF. A SEAD, após quatro anos de atividades, alcançou em 2014, 2.475 matriculados nos mais diversos cursos de graduação, formação pedagógica e pós-graduações, na modalidade à distância.

Quadro 11 . Cursos, vagas e pólos da educação a distância-UNIVASF

Curso	Alunos Matriculados	Pólos	Quant/curso
Bacharelado em Administração Pública	63	Juazeiro . BA	243
	46	Ouricuri . PE	
	59	Petrolina . PE	
	25	Salgueiro . PE	
	50	Trindade - PE	
Licenciatura em Pedagogia	50	Itaberaba-BA	150
	25	Paulo Afonso-BA	
	50	Petrolina-PE	
	25	São João do Piauí-PI	
Especialização em Gestão Pública	100	Juazeiro - BA	313
	44	Paulo Afonso - BA	
	36	Pintadas - BA	
	50	Ouricuri	
	47	Petrolina	
	36	Salgueiro	
Especialização em Gestão Saúde	50	Juazeiro	360
	51	Paulo Afonso	
	39	Pintadas	
	50	Ouricuri	
	47	Petrolina	
	48	Salgueiro	
	50	Trindade	
Especialização em Gestão Pública Municipal	48	Juazeiro	253
	37	Paulo Afonso	
	0	Pintadas	
	52	Piritiba	
	38	Ouricuri	
	55	Petrolina	
	23	Salgueiro	
Especialização de Docência em Biologia	6	Campo Alegre de Lourdes . BA	118
	20	Ilhéus . BA	
	13	Macaúbas . BA	
	10	Mundo Novo - BA	
	11	Ouricuri . PE	
	25	Petrolina . PE	
	9	Pintadas - BA	

	18	Piritiba - BA	
	6	São João do Piauí - PI	
Especialização em Libras	24	Afrânio . PE	151
	23	Campo Alegre de Lourdes . BA	
	27	Floresta . PE	
	28	Juazeiro . BA	
	23	Paulo Afonso . BA	
	26	Petrolina - PE	
Especialização em Educação, Contemporaneidade	23	Capim Grosso . BA	224
	24	Ilhéus . BA	
	29	Juazeiro . BA	
	24	Mundo Novo . BA	
	25	Paulo Afonso . BA	
	30	Petrolina . PE	
	13	Pintadas . BA	
	24	Piritiba . BA	
	11	São João do Piauí - PI	
	21	Trindade - PE	
Especialização em Ensino de Química e Biologia	28	Afrânio . PE	143
	30	Juazeiro . BA	
	30	Paulo Afonso . BA	
	27	Salgueiro . PE	
	28	Trindade -PE	
<u>Programas de Formação Pedagógicas</u>			
Artes Visuais	23	Juazeiro- BA	105
	24	Ouricuri . PE	
	24	Petrolina- PE	
	11	Pintadas . PE	
	23	Salgueiro - PE	
Ciências Biológicas	13	Juazeiro- BA	72
	20	Ouricuri . PE	
	12	Petrolina- PE	
	10	Pintadas . PE	

	17	Salgueiro - PE	
Educação Física	21	Juazeiro- BA	95
	23	Ouricuri . PE	
	23	Petrolina- PE	
	9	Pintadas . PE	
	19	Salgueiro . PE	
Física	17	Juazeiro- BA	73
	14	Ouricuri . PE	
	25	Petrolina- PE	
	1	Pintadas . PE	
	16	Salgueiro . PE	
Matemática	25	Juazeiro- BA	104
	25	Ouricuri . PE	
	24	Petrolina- PE	
	10	Pintadas . PE	
	20	Salgueiro . PE	
Química	19	Juazeiro- BA	79
	21	Ouricuri . PE	
	24	Petrolina- PE	
	3	Pintadas . PE	
	12	Salgueiro . PE	

Fonte: CPA/UNIVASF(2014)

Resta claro que a EAD é a grande alavanca para ampliação da oferta de vagas, sobretudo nos cursos de formação pedagógica, que são direcionados à capacitação docente da rede municipal e estadual. Neste quesito, a UNIVASF segue alinhada com o plano nacional de educação, no intuito de capacitar os professores da rede básica de ensino que não possuem habilitação específica na área que atuam/ministram aulas.

Apesar dos números apresentados pela EAD, ao comparar com a proposição realizada no PDI (2009-2014), a expansão através dos cursos de primeira licenciatura não ocorreu conforme planejado. A exceção foi a implantação da licenciatura em Pedagogia. A intenção era ofertar além das 1.160 vagas de formação pedagógica, mais 1.130 vagas de licenciaturas, o que possibilitaria a formação de egressos do ensino médio, que poderiam cursar sua primeira graduação e

contribuiria sobremaneira para melhoria dos índices de acesso de jovens entre 18-24 anos de idade ao ensino superior e colocaria a UNIVASF em consonância com o PNE 2001-2010.

Os dados acima devem promover uma séria reflexão sobre os motivos que impediram o desenvolvimento das metas relativas a graduação e que serão dirimidos no tópico 6.2 seguinte, durante análise das entrevistas dos gestores responsáveis pela EAD na instituição.

6.2 OS AVANÇOS E ENTRAVES DA PEI, ATRAVÉS DA UAB EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA.

Nos relatos de experiência dos entrevistados, ao serem perguntados sobre a política de expansão e interiorização da educação superior, implementado pelo governo federal desde a primeira década deste século, todos os entrevistados foram unânimes em afirmar a importância desta política para o desenvolvimento regional. Todos os entrevistados reconhecem a própria universidade como um fruto desta política de interiorização, conforme destaque das narrativas abaixo:

Minha posição mudou um pouco e hoje está mais madura. É uma política que eu apoio e valorizo. Inicialmente eu tinha uma preocupação sobre se teríamos professores qualificados para determinadas regiões e localidades para garantir que aquela expansão se concretizasse e se teríamos recursos necessários para consolidar toda a estrutura que se planejava, mas acho precisava fazer... Eu era um pouco mais cauteloso no início, que as coisas deveriam ser feitas de forma mais lenta, mas acho que penalizaria muito mais gente... Escutei uma frase que foi definidora %O Brasil tem pressa na educação+.. Era preciso dar aquele choque... Entendo que era preciso fazer alguma coisa, e no decorrer do processo fazemos as correções (ENT2, 2016).

Interessante perceber que houve uma mudança de percepção do enfrentamento do problema da educação superior visto no depoimento de ENT2. O problema no Brasil era tão sério, eu na opinião de ENT2, planejar mais representaria mais prejuízos ao país. Foi necessário pular fases e implementar a política, corroborado pelo referencial teórico sobre ciclo de políticas públicas. Esta imperfeição se deu no processo de planejamento e se reflete na implementação, da política.

Já para ENT3 a imperfeição do processo ocorre sob outros aspectos. Há o reconhecimento da importância da política, como elemento de desenvolvimento regional e socioeconômico, porém com a percepção de que há tratamento diferenciado à iniciativa privada.

Inicialmente faço uma crítica, pois é importante que haja crescimento, afinal de contas temos condições para isso, mas infelizmente nos últimos anos temos visto expansão muito direcionada para instituições privadas. Se formos comparar as matrículas entre instituições públicas e privadas, vamos perceber que este número é muito maior nas privadas... Então esta política de expansão tem transformado vidas, a gente só entende que ela deveria ser melhor pensada, especialmente do ponto de vista das instituições públicas com mais recursos, mais condições de trabalho. Trazendo mais especificamente para a educação à distância, isto foi mais fantástico ainda, nós já conseguimos chegar a 38 municípios no entorno e até mesmo no Piauí. (ENT3, 2016).

Estes relatos corroboram com o aporte teórico ao afirmar que a interiorização das universidades federais é um processo imperfeito, mas importante para o desenvolvimento urbano regional, pois elas contribuem para a qualificação do trabalho e também promove melhorias nos aspectos econômicos, sociais e espaciais.

É competência do Estado, fomentar a universidade pública. A relação com as instituições privadas deve ser por regulação e fiscalização.

Quando a questão tratou da UAB, representada pela SEAD no processo de expansão e interiorização, os entrevistados concordam que a UAB é uma ferramenta estratégica, para fazer jus ao processo de expansão e interiorização. Na opinião de ENT2

“Você consegue trazer vários *campi* presenciais em várias regiões e atrela a isso a política da educação a distância, aí você consegue fechar praticamente todo o município/região+”

Corroborando com esta ideia, ENT1 afirmou que

os cursos a distância, pela flexibilidade que há em termos de gestão, conseguem atingir um público que fica descoberto mas que ainda assim demanda ensino superior. Então numa cidade pequena onde a demanda é para formação de 200 profissionais, esta demanda é real e precisa ser atendida. Uma demanda neste porte não consegue justificar a implantação de um curso presencial, mas precisa ser atendida. Uma alternativa é a implantação de um curso a distância que é mais flexível e consegue atender a esta demanda ao invés de haver investimento público para uma ação permanente, como são os cursos presenciais numa região onde a demanda é restrita e pouco atrativa para a fixação do corpo técnico e docente. (ENT1)

Um problema que ficou muito evidente na experiência da UNIVASF, que foi a dificuldade em reter os técnicos e docentes no interior, principalmente em cidades que possuem deficiências infraestruturais como: boas estradas, aeroportos, serviços médicos, boas escolas, conectividade. Estes elementos dificultam muito a implantação e, sobretudo, a consolidação dos *campi* do interior, principalmente, distantes de regiões metropolitanas. A experiência de alta rotatividade e insatisfação de servidores da UNIVASF no campus de São Raimundo Nonato, reforça esta percepção dos entrevistados. Muitos profissionais, mesmo sabendo da possibilidade de desenvolvimento da região, com a implantação de um campus, não estão dispostos a permanecer e acompanhar este processo.

Durante a análise do PDI da Univasf, apesar das metas estabelecidas no documento convergirem para o PNE (2001-2010), não ficou claro a intenção expressa de direcionar os objetivos e metas da universidade, para uma contribuição clara com o plano nacional de educação. Foi perguntado se as metas para a educação superior até 2010, de incluir 30% dos jovens entre 18-24 anos e a formação de 70% dos professores do ensino básico foram/são levadas em consideração durante a implementação e condução da SEAD.

Conforme já havia sido constatado na leitura do PDI da instituição, estas metas não são observadas ao ponto de balizar a ação da SEAD. Para ENT1,

Os cursos iniciais ofertados pela SEAD foram motivados, principalmente, pelo Plano Nacional de Formação de Professores, que é uma parcela do PNE. Em 2010 a UNIVASF já fazia parte do sistema UAB, em razão de propostas para atendimento a demanda de formação de professores, realizado pelas secretarias estaduais de educação, e em razão desta demanda localizada em Pernambuco e Bahia, a UNIVASF iniciou a participação na UAB para atendimento desta demanda. Havia demanda para várias outras áreas, no entanto só a formação de professores já era muito superior ao que a universidade podia ofertar. Para colaborar com a política que era nacional a atendimento no seu limite que poderia colaborar, a UNIVASF se concentrou no atendimento da formação de professores, que era o objetivo principal da UAB e também gestão pública, que foi uma demanda que surgiu em paralelo. (ENT1)

A demanda reprimida era tão grande que fez-se necessário escolher qual seria o enfoque da política. Em 2007 os três estados de atuação da UNIVASF, Bahia, Pernambuco e Piauí possuíam mais de 148 mil professores sem formação superior (INEP, 2007). Segundo o depoimento de ENT3

Sempre somos cobrados anualmente nas avaliações pelos órgãos internos (pró-reitorias, controladoria interna, reitoria) da UNIVASF, por nossas metas e objetivos e sempre se faz em consonância com o PDI, entretanto a SEAD

em si não possui recursos próprios e depende de editais, então trabalhamos de acordo com os editais que são determinados pela a Capes... Acredito que a capacitação de professores tem sido nossa grande missão, até por que os editais que concorremos, a própria Capes e UAB tem esta política muito clara de formação de professores, é a prioridade deles, com exceção do programa de formação dos administradores públicos (PNAP), com um público mais específico, todos os outros cursos que implantamos aqui na SEAD tem este enfoque de formação de professores, cursos de formação pedagógica, inclusive com reserva de vagas para professores. (ENT3)

A SEAD que é um órgão responsável pela implantação e operacionalização da PEI no Vale do São Francisco, não possui recursos nem autonomia para a implementação da política, em consonância com a realidade local. Os editais são determinados pela CAPES, assim como o quantitativo de vagas, e todo o conteúdo do curso.

É preciso atentar que a UNIVASF é fruto da política de expansão e interiorização, e precisa considerar o PNE como elemento norteador de todo o investimento público em educação, para elaboração de seu PDI. Tal descompasso evidenciado durante a análise do PDI foi ratificado pelos relatos acima, assim como pelos números da expansão da graduação.

Quanto à formação de jovens, na idade entre 18-24 anos, quando abrimos os editais, como administração pública e pedagogia, há tantas leis que precisam atentar: as cotas raciais, os pretos, pardos e indígenas (PPI), tem o pessoal de baixa renda, são várias demandas sociais e legislações que precisam ser atendidas. De maneira geral esta não é uma realidade somente da UNIVASF, é uma realidade da EAD. O público que tem procurado a modalidade EAD tem sido as pessoas mais velhas, acima dos 30 anos. (ENT3)

Entretanto, a instituição ampliou significativamente o número de vagas na pós-graduação, que também é muito importante, mas a vida universitária gira em torno da graduação (SEVERINO, 2009). A oferta de vagas para os jovens entre 18-24 anos, na EAD é um fator secundário na UNIVASF. Este trecho do depoimento de ENT3 ratifica o depoimento de ENT1, de que esta faixa etária não é o público alvo da EAD/UNIVASF. Talvez devesse tal questão ser temática de uma investigação, a fim de detectar por que este público jovem não busca a EAD como modalidade para primeira graduação nas universidades federais.

6.2.1 Sobre os avanços da PEI na UNIVASF

No intuito de averiguar se todo o esforço tem sido justificado, assim como caracterizar os avanços obtidos com a implementação da política através da EAD, uma das questões levantadas foi acerca da constatação e identificação dos ganhos relativos a implementação da política.

De forma muito direta, todos os entrevistados reconhecem que houve evolução com a política. A própria UNIVASF é reflexo destes avanços. O processo de expansão e interiorização se materializa, já com o ensino presencial, mas ganha mais amplitude com a EAD. O relato de ENT1, corroborado por ENT3 traz inclusive uma carga de emoção ao afirmar

Um exemplo é o município de Campo Alegre de Lourdes, que em 2009 possuía 400 professores. Nenhum deles possuía graduação superior, sendo cerca de 300 da educação fundamental 1 e os outros do ensino médio, de responsabilidade do governo do Estado... Se você imaginar um cenário de um município como Campo Alegre de Lourdes que não tinha professor nenhum com formação superior, na hora que você oferta 40 vagas de cursos com formação superior, com seus problemas e suas dificuldades, você muda a perspectiva de 40 profissionais de educação, que forma centenas de outros alunos então isso transforma um município e só com um resultado como este, não há como negar o avanço. Claro que a demanda do município é muito maior que estes 40, mas estes 40 já representam um avanço. (ENT1)

Eu nunca vou esquecer quando a gente fez a matrícula do bacharelado em adm. Pública, nós exigimos que os alunos fizessem matrículas aqui, um aluno que era carteiro, de Trindade-PE, ele dizia do orgulho dele em entrar na universidade e ninguém da família dele tinha conseguido entrar na universidade e mesmo que a modalidade seja a distância, ele está cursando uma universidade federal! (ENT3)

Supõe-se que a EAD promova mais intensamente a expansão do número das matrículas. A educação a distância possibilita a redução de custos operacionais, relativos a custeio de pessoal, água, luz, telefonia, além do ganho de velocidade na implantação e operacionalização do processo. Por outro lado, acreditar que os custos da EAD são mais baixos não procede, sobretudo quando são levados em conta qualidade do material didático, ambiente virtual de aprendizagem e equipe multiprofissional para o desenvolvimento de material, manutenção e atualização (ALVES apud GARCIA, 2013, p.105). A questão é que o investimento dilui-se ao longo do tempo, pois toda a infraestrutura fica a disposição da universidade, ademais, o número de alunos da EAD é muito superior ao do ensino presencial, contribuindo para a redução do custo por aluno. (CASSUNDÉ, 2015)

Fundamentado nas dimensões presentes no modelo de análise proposto, é possível destacar alguns dos avanços alcançados pela SEAD ao longo dos cinco anos de funcionamento. O quadro 12 resume os avanços percebidos no decorrer deste estudo.

Quadro 12 . Avanços com base nas Dimensões para implementação da EAD em contextos universitários

Dimensões	Análise
Econômica	<ul style="list-style-type: none"> “ Implantação dos cursos “ Ampliação e melhoria das instalações
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> “ Ampliação da equipe administrativa “ Melhoria dos processos internos
Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> “ Melhoria da qualidade e velocidade de conexão “ Melhorias no AVA-<i>Moodle</i>
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> “ Promoção de eventos científicos “ Adesão de técnicos e docentes a modalidade de ensino
Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> “ Implantação dos cursos de licenciatura “ Criação da equipe de apoio pedagógico
Política	<ul style="list-style-type: none"> É Discussões sobre o financiamento a ANDIFES É Articulação para captação de recursos financeiros de outros entes federativos, para formação de servidores.

Fonte . Próprio Autor, 2016.

A dimensão econômica com vistas na utilização eficiente e eficaz dos recursos ficou claro que a implantação de dois cursos de graduação e seis de formação pedagógica, além dos oito cursos de pós-graduação demandaram a ampliação da equipe e redimensionamento da estrutura, como aumento do número de salas para a área administrativa para adequada acomodação do quadro de servidores da SEAD.

Outra perspectiva de avanço e no âmbito de ampliação e melhoria da estrutura física, levando-se em consideração que a equipe atualmente é mais de dez vezes maior. A SEAD ocupa atualmente duas salas no campus Petrolina, e mais 3 salas no campus Juazeiro. A sala de tutoria e *web* conferências

Na dimensão pedagógica, a criação do núcleo de apoio pedagógico trouxe mais qualidade às ações de ensino da SEAD, prestando orientações ao corpo

docente sobre o planejamento das atividades docentes relativas as disciplinas ministradas.

A dimensão tecnológica, avançou muito em relação a qualidade e velocidade da conexão da internet. Além do mais, tem sido realizado melhorias no ambiente virtual de aprendizagem, o *moodle*, com vistas a otimização da ferramenta.

No âmbito organizacional, uma melhor estruturação do organograma da SEAD, com a criação de coordenações como a administrativa e acadêmica, de desenvolvimento sistemas, de processos seletivos, além de área de suporte as tecnologias de informação e comunicação que auxiliam no uso das tecnologias e nas relações através das mídias sociais, permitiram uma ganho de qualidade para gerir e melhorar os processos internos do órgão.

Sobre a dimensão cultural, um aumento da participação da comunidade acadêmica nas atividades da SEAD, seja através da participação em cursos de capacitação, como para atuar nas funções de tutor ou docente é um importante indício de consolidação das atividades da secretaria. A promoção, ainda que incipiente, de eventos científicos sobre a temática da EAD contribui para mais conhecimento da modalidade.

Assim, percebeu-se implícito nos discursos que os avanços nesta dimensão são a intensificação das discussões nas reuniões da Associação Nacional dos Diretores das Instituições de Ensino Superior (ANDIFES), o estreitamento das negociações com o Governo do Estado da Bahia para a formalização de parcerias votadas à formação e capacitação de servidores do estado. Da mesma forma, com os municípios que desejam a implantação de polos em seus territórios.

6.2.2 Os entraves da PEI na UNIVASF

Tratar sobre os entraves da política de expansão e interiorização da educação no Brasil passa por questões de investimento público, fragilidade acadêmico-pedagógica, permanência/evasão do discente são alguns dos aspectos que dificultam o avanço da política, especialmente na modalidade em estudo.

Apesar de alguns estudos demonstrarem que ao longo da última década, houve aumento significativo do investimento público em educação e, apesar de

estarmos ainda distantes de uma situação confortável. Silva Filho (2015) demonstrou que a relação investimento/matrícula, em dez anos, evoluiu de R\$ 19.500,00 para pouco mais de R\$ 25.200,00, a questão do financiamento da EAD é bastante peculiar.

O principal problema em relação a oferta de cursos a distância, desde a implantação e até hoje, é que eles estão vinculados a projetos e não como parte de uma política de Estado, mas sim como projeto de governo e muitas vezes como projeto de gestão ministerial. A oferta de um curso superior não pode se limitar a um projeto, mas sim como algo duradouro e não como algo que você oferta por quatro anos, com data de início e data de término, isso é muito frustrante, por que a incerteza do que vai ocorrer após a data de término daquela turma é uma incerteza e contribui para que não haja planejamento futuro. Este é o maior problema. (ENT1)

Todo o financiamento da EAD, através da Universidade Aberta do Brasil é com base em editais. Isto gera uma grande incerteza na estrutura de gestão, pois não há garantias de reoferta dos cursos. Para ENT2, faz-se necessária a inclusão da EAD numa espécie de matriz orçamentária, para que os recursos venham com base no quantitativo de alunos, mesmo que o valor seja uma fração do valor do aluno presencial.

Não temos autonomia financeira nenhuma. Somos totalmente dependentes do repasse. Em 2015, tínhamos um orçamento de R\$ 1.400.000,00 e foram liberados pouco mais de 200.000,00. O que fazer com pouco mais de R\$ 200.000,00, ou seja 15% do eu era necessário. Como gestor, tenho que me preocupar com tudo que ocorre na SEAD e ainda com as contas a pagar... Contratamos pessoas e abrimos cursos por que foi nos dado garantias de que os recursos chegariam. Desta forma temos a gestão da preocupação, do medo e da insegurança... Infelizmente, nossa fonte de financiamento é única, que é a Capes. (ENT3)

Outro fator derivado do financiamento é a questão de pessoal. A EAD não possui corpo técnico-docente próprio para a operacionalização dos cursos e da estrutura da SEAD. A SEAD funciona com base em terceirização, que significa constante risco de contingenciamento de recursos e isso implica em redução de quadro, como ocorrido em 2015.

Semelhante ao financeiro e em consequência dele, por serem projetos, há uma fragilidade político-pedagógica muito grande, pois os cursos não possuem um corpo docente que se dedique exclusivamente. O corpo docente existe para atender a demandas dos cursos presenciais, assim como os técnicos, e em razão de um projeto que não possui garantia de continuidade, na EAD, estes profissionais aderem para atender por uma disciplina ou semestre, e no caso dos coordenadores de curso pelo período de duração do projeto. Não existe uma estrutura político-pedagógica como

nos cursos presenciais, com colegiados de cursos e profissionais permanente... hoje é vulnerável o andamento dos cursos do ponto de vista acadêmico pedagógico. (ENT1)

Esta forma de financiamento através de projetos e editais, além de ser precária, perversa e contraditória, promove uma descaracterização da autonomia da universidade. Autonomia para promover seus processos pedagógicos a partir de demandas do lugar onde ela está inserida e que historicamente contribui com a manutenção da qualidade do ensino superior, mas que é ferida com este modelo de gestão da EAD. Os cursos não possuem corpo docente próprio. Este é emprestado dos colegiados de cursos presenciais e incorre numa atuação, desarticulada, com enorme fragilidade didático-pedagógica, causada pela dependência financeira. A autonomia científica e pedagógica da universidade assenta na dependência financeira do Estado. (SANTOS, 2008, p. 16).

Alves (*apud* Garcia, 2013) observou alguns descompassos entre a discussão teórica e a prática na EAD e alertou para uma fragmentação do processo, numa concepção fordista, sem articulação entre o processo de planejamento e de execução, assim como sinalizava para a questão da perda de autonomia dos professores. A universidade, numa perspectiva substantiva, só existe quando há formação graduada e pós-graduada, pesquisa e extensão. (SANTOS, 2008, p. 59)

Os relatos de ENT1 e ENT2 reafirmam a percepção de Santos (2008). A constituição federal de 1988, através do artigo 207 estabelece que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão+(BRASIL, 1988), porém o próprio governo federal quebra esta obrigação legal e, sobretudo, altera a essência da universidade em não assegurar tal autonomia financeira, que impacta em todos os outros aspectos.

A definição mais atual da EAD já estabelece a possibilidade de criação de múltiplos ambientes de ensino, de aprendizagem e de avaliação, a favor do fortalecimento da pesquisa, da construção coletiva do conhecimento (GARCIA, 2013). Se a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão é condição *sine qua non* da educação superior, faz-se essencial considerar este tripé, que

semanticamente entende-se como algo sobre o qual se assenta uma máquina ou equipamento, também para a EAD, já na sua raiz, no seu conceito.

A indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão está relacionada às funções e à razão de ser das universidades (CÉZAR, 2013) e é através dela que a universidade se insere na sociedade e vice-versa. À medida que a universidade tem ameaçada ou perde esta autonomia financeira, administrativa pedagógica, compromete esta relação.

A falta de autonomia para discussão e elaboração de um projeto pedagógico alinhado com a realidade na qual está inserida, assim como a ausência geração de *expertise*, promovida pelas discussões acerca dos problemas do curso põe em risco o tripé da autonomia universitária, Ensino, Pesquisa e Extensão.

Outro aspecto que merece atenção no processo educacional como um todo, mas que se apresenta de maneira crônica na EAD, a evasão adquire alguns contornos que carecem de análise. Durante o relato de ENT3, o mesmo afirma que os alunos ao perceberem que há uma preocupação com a qualidade, preferem desistir do curso. Ao ser questionado sobre este tema um dado alarmante é revelado ao afirmar

Isto não é um problema só da UNIVASF. Tenho participado de reuniões com coordenadores dos cursos de bacharelado em administração pública e há uma média de evasão em torno dos 60%. Aqui na UNIVASF estamos na média com 50% de evasão... Muitos alunos acreditam que o curso a distância será muito fácil e percebem ao longo do curso que precisa de disciplina e estudo... O aluno quando perde algumas disciplinas, vão se desmotivando e abandonando o curso. (ENT3, 2016)

Primeiro faz-se necessário esclarecer que há três tipos de evasão, de acordo com a Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras, quais sejam:

- Evasão de curso . quando o estudante desliga-se do curso superior . Abandono (deixa de matricular-se), desistência (oficial), transferência ou reopção (mudança de curso), exclusão por norma institucional;
- Evasão da instituição: quando o estudante desliga-se da instituição na qual está matriculado;

- Evasão do sistema: quando o estudante abandona de forma definitiva ou temporária o ensino superior.

Um dos gargalos no combate a evasão é que ela é contabilizada considerando-se o tempo total para a conclusão dos cursos, que em alguns casos duram nove anos para realizar a constatação, neste caso já é tarde para uma tomada de decisão. (BRASIL, 1997)

Para Schargel e Smink (*apud* MARTINS, 2007) afirmam que há cinco categorias de causa que ajudam a explicar a evasão. São elas causas psicológicas (imaturidade, rebeldia), sociológicas (é um conjunto de fatores), organizacionais (ligados a aspectos institucionais), interacionais (conduta sobre fatores interacionais e pessoais) e econômicas (relativas aos custos e benefícios). Tais fatores ficam evidentes no depoimento de ENT1 ao afirmar que

Muitos alunos acreditam que o curso a distância será muito fácil e percebem ao longo do curso que precisa de disciplina e estudo. Nossos professores são do ensino presencial e aplicam o mesmo nível de qualidade as disciplinas da EAD, exigindo leituras, mesmo nível de atividades, provas... Outro fator importante é sobre a tecnologia, se aqui em Juazeiro e Petrolina a conexão com a internet ainda não é boa, imaginemos em municípios menores e mais distantes... . Não se pode falar de maneira simplória de evasão, por que também há as particularidades dos alunos, separação, mudança de endereço, morte na família, desemprego, gravidez dentre outros fatores sociais. Temos uma aluna que é da zona rural de Salgueiro e para acessar a internet precisa vir ao polo, na sede do município e como o polo funciona a gerência regional de educação (GRE) há diversos treinamentos e capacitações de professores, palestras, o laboratório está sendo usado, ou seja, evasão congrega vários fatos que não podemos dizer que é a instituição, que o aluno tem que ser mais dedicado. (ENT3, 2016)

Comparando-se o relato com o suporte teórico percebe-se claramente os fatores;

- Psicológicos - relativo a imaturidade dos alunos;
- Sociológicos . somatório de fatores como baixa disciplina acadêmica, atrelada a distância do polo, falta de internet na residência e sensação de distanciamento do professor;
- Organizacionais . capacitação dos docentes para trabalhar com EAD;
- Interacionais . Separação, desemprego, mudança de endereço;
- Econômicos . Falta de internet banda larga em casa e distância do polo.

De fato, falar de evasão não é uma questão simples. Gaioso (*apud* MARTINS, 2007) aponta que na percepção dos alunos, há uma combinação de diversos fatores, tais como: imaturidade e falha de orientação vocacional, ausência de laço afetivo na universidade, problemas financeiros, falta de perspectivas no trabalho.

Corroborando ainda com a discussão, há dentro do âmbito organizacional um fator que deve ser analisado pelas instituições é o processo de avaliação utilizado pelos docentes. Quando ENT3 afirma %ossos professores são do ensino presencial e aplicam o mesmo nível de qualidade as disciplinas da EAD, exigindo leituras, mesmo nível de atividades, provas+, faz-se necessário verificar o fato do ambiente virtual de aprendizagem oferecer diversos recursos avaliativos como chats, fóruns, teleconferência, diário/bloco de notas, não garante a qualidade da avaliação formativa no processo educacional. É preciso compreender que a avaliação também é um momento de aprendizagem para o aluno e de reflexão para o docente. Neste sentido é preciso estar atento a esta suposta qualidade aplicada no processo avaliativo. Neste caso, pode-se utilizar a mesma prática educativa presencial e a distância, desde que observada a qualidade da avaliação formativa. (GARCIA, 2013)

Com base na análise das entrevistas e a partir da vivência deste pesquisador no ambiente universitário e da EAD, os entraves ao pleno desenvolvimento da PEI através da SEAD foram também elencados nas cinco dimensões do modelo proposto, dispostos de forma resumida no quadro 13 e comentados em seguida.

Figura 13 . Entraves apoiados nas Dimensões para implementação da EAD em contextos universitários

Dimensões	Análise
Econômica	<ul style="list-style-type: none"> É Financiamento de editais e projetos; É Impossibilidade de obtenção de recursos através da matriz orçamentária da instituição; É Falta de recursos para iniciar cursos de aprovados
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> É Improviso de estrutura É Aumento de número de equipamentos defeituosos É Equipe insuficiente
Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> É Instabilidade moodle; É Baixa qualidade de conexão nos municípios; É Defasagem/depreciação dos equipamentos

Cultural	<ul style="list-style-type: none"> É Preconceito com a EAD É Segregação da EAD É Receio de atuar na EAD
Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> É Ausência de corpo docente exclusivo e dedicado a EAD; É Fragilidade político-pedagógica dos cursos; É Evasão em torno de 50%
Política	<ul style="list-style-type: none"> É Contingenciamento de recursos pelo Governo É Não Institucionalização da origem dos recursos É Inexistência de matriz orçamentária para EAD

Fonte . Próprio autor, 2016.

Na dimensão econômica, o processo de financiamento dos cursos da EAD, unicamente através de editais ou projetos da geridos pela CAPES é o grande entrave. Aliado a este, a impossibilidade até o momento de recebimento de recursos através da matriz orçamentária da instituição agrava ainda mais as dificuldades. Vale ressaltar que o recebimento de recursos pela matriz orçamentária, não necessariamente constituir-se ia um empecilho a participação de projetos pontuais, a exemplo da área de pós-graduação da universidade. Outro fator prejudicial é o contingenciamento dos recursos regulares para a manutenção das atividades da SEAD, o que obrigou a diminuição da equipe de servidores terceirizados, assim como, a não liberação de recursos para os cursos (editais e projetos) já aprovados, implicando na postergação do início de novos cursos ou reoferta de cursos em andamento.

Na dimensão pedagógica, a ausência de um corpo docente específico para os cursos da EAD constitui-se numa perda muito significativa à modalidade, pois implica em fragilidade dos processos político-pedagógico dos cursos. Aliado a estes fatores a evasão atenção especial.

No que tange a aspectos organizacionais, apesar dos avanços relatados acerca da melhoria de infraestrutura e aumento de quadro de servidores, estes ainda são insuficientes. Percebe-se também que há uma preocupação com a solução organizacional e administrativa com a manutenção dos equipamentos.

Sobre o aspecto cultural, o preconceito em relação a EAD, o (re)conhecimento da política e das ações da secretaria ainda são presentes na instituição. Outro fator é a segregação da EAD na instituição, alimenta a ideia que esta modalidade pertence a outra universidade dentro da universidade.

Na dimensão tecnológica, a defasagem/depreciação do parque tecnológico gera preocupação diante da falta de recursos que se apresenta na atual conjuntura. Apesar de ter ocorrido alguns avanços, a instabilidade do *moodle*, por conta de manutenções da rede que dá sustentação as atividades da instituição, atrelado a baixa qualidade de conexão de rede nos municípios e suas localidades gera muitos problemas para a área pedagógica, que se vê obrigada a postergar prazos de atividades avaliativas.

A dimensão política dos entraves reside no contingenciamento dos recursos pelo governo federal, através de sua agência de fomento, a CAPES. A inexistência de matriz orçamentária para a EAD é também uma discussão política, apesar do efeito econômico, pois implica em critérios objetivos para cálculo de recursos e a consequentemente institucionalização da EAD.

6.2.3 Perspectivas para a EAD/UNIVASF

Durante todo o processo de entrevistas, buscou-se extrair dos sujeitos envolvidos as perspectivas para a EAD. Dentro deste espectro, apresentam-se no quadro 14 logo abaixo, as perspectivas para a EAD/UNIVASF para os próximos anos. Ressalte-se que a intenção é apresentar perspectivas com base numa conjuntura que se apresenta e não o que se espera para a EAD. O quadro 14 elenca de acordo com as dimensões, as perspectivas dos entrevistados com base nas dimensões para implementação da EAD em contextos universitários.

Figura 14 - Perspectivas apoiadas nas dimensões para implementação da EAD em contextos universitários.

Dimensões	Análise
Econômica	<ul style="list-style-type: none"> É Captação de recursos em fontes alternativas a CAPES É Muitas dificuldades É Institucionalização da EAD
Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> É Melhor utilização da capacidade instalada É Aprimorar os processos internos É Convênio para utilização de novos espaços
Tecnológica	<ul style="list-style-type: none"> É Aumento das dificuldades de manutenção do parque
Cultural	<ul style="list-style-type: none"> É Redução da segregação É Adesão de mais profissionais técnicos e docentes a EAD

Pedagógica	<ul style="list-style-type: none"> É Avaliar os cursos É Planejar novos cursos, utilizando o <i>know how</i> adquirido; É Adequação dos PPCs a capacidade É EAD nas penitenciárias e em comunidades quilombolas
Política	<ul style="list-style-type: none"> É Fechamento de convênio com o Governo da Bahia para formação/capacitação de professores É Pactuação de valor específico através da matriz orçamentária É Institucionalização de repasse dos recursos

Fonte: Próprio autor, 2016

A perspectiva na dimensão econômica, de acordo com a conjuntura que está posta é de continuidade do contingenciamento de recursos. Segundo o representante da Reitoria, diversos contatos já estão sendo realizados no intuito de concretizar novas parcerias para a captação de recursos em fontes alternativas, como o governo do Estado da Bahia e prefeituras. Há também a perspectiva de institucionalização da EAD, o que significaria a entrada de recursos através da matriz orçamentária, levando-se em conta o número de alunos.

Na dimensão pedagógica, diante das dificuldades quanto a manutenção do processo de expansão, ao menos na mesma velocidade, uma perspectiva é concentrar-se nas avaliações dos cursos ofertados, planejar novos cursos, com base no conhecimento e experiências adquiridos ao longo destes cinco anos, e adequação dos planos político-pedagógicos dos cursos a capacidade instalada da universidade. Levar educação às penitenciárias de Juazeiro-BA e Petrolina-PE já está em discussão com os respectivos departamentos responsáveis nos Estados.

No âmbito organizacional, continuar promovendo melhorias nos processos internos, assim como uma melhor adequação da estrutura administrativa. Formalização dos convênios de novas parcerias.

No âmbito cultural a perspectiva é que mais profissionais técnicos e docentes se disponham a colaborar e aprender com a EAD, aliada a uma maior aceitação da EAD no ambiente universitário.

Dentro da dimensão tecnológica, a perspectiva é de defasagem do parque tecnológico existente.

A dimensão política que norteia as perspectivas, passa pela articulação junto a diversos atores junto ao Governo do Estado da Bahia, através do Instituto Anísio

Teixeira com vistas ao fechamento da parceria para formação e capacitação dos servidores do Estado. Outra possibilidade que segundo ENT2 e ENT 3 mencionaram é que há conversas nos bastidores da capital do país acerca da possibilidade de pactuação de valor específico através da atriz orçamentária da universidade e a consequente institucionalização da EAD.

6.3 DIRETRIZES PARA O APRIMORAMENTO DA POLÍTICA DE EAD/UNIVASF

Diante da proposta de inserção de uma nova dimensão para implementação da EAD em contextos universitários, ensaiamos aqui sugerir algumas diretrizes para o aprimoramento da política de expansão e interiorização da educação superior na UNIVASF, através da SEAD. Estas diretrizes espera-se que possam contribuir para melhorar e potencializar a EAD da UNIVASF. São elas:

- Criação de um plano de comunicação da SEAD;
- Criar uma rede de cooperação entre universidades federais do nordeste para o desenvolvimento e oferta conjunta de cursos de graduação, pós-graduação, aprimoramento pedagógicos, compartilhamento de infraestrutura técnica, de pessoal;
- Desenvolvimento de evento científico sobre expansão e interiorização da educação / EAD (seminário, congresso, encontro) no interior do Nordeste;
- Desenvolvimento de uma matriz de indicadores para avaliação de qualidade da EAD na UNIVASF;

6.3.1 Desenvolvimento de um plano de comunicação para a SEAD

Na era da informação e do conhecimento, a comunicação ganha um papel estratégico para as organizações. O compartilhamento de informações direcionadas ao receptor adequado, através do canal de comunicação mais eficiente para o interlocutor pretendido é uma poderosa ferramenta estratégica e que garante vantagem competitiva às organizações. Durante o desenvolvimento deste estudo e a partir do depoimento dos atores envolvidos, percebeu-se alguns problemas relacionados à EAD, dentre eles: preconceito e resistência a modalidade, assim como o desconhecimento por parte da comunidade universitária e da população em

geral acerca da existência da modalidade, da oferta pela UNIVASF e das vantagens da educação à distância. Assim, o plano de comunicação visa compreender o público que se deseja alcançar e fazer compreender a mensagem emitida, evitando os possíveis ruídos, através do canal adequado. O plano de comunicação da SEAD terá um papel estratégico para desmistificar a EAD, diminuir o preconceito, evitar a segregação promover a adesão da comunidade externa e interna.

6.3.2 Rede de Cooperação entre Universidades Federais do Nordeste

A formação de uma rede de universidades da região Nordeste intenta aproximar universidades que estão geograficamente próximas e em muitos casos, vivenciando situações muito semelhantes. Fortalecer as relações a partir das mesmas raízes culturais, no intuito de fomentar projetos político-pedagógicos de cursos para a EAD mais contextualizados. A ideia é que as instituições disponibilizem seus recursos para melhorar a qualidade do ensino e ampliar ainda mais a interiorização da educação superior.

6.3.3 Promoção de evento científico periódico prioritariamente com trabalhos oriundos da EAD

Os eventos científicos como congressos, seminários, encontros são excelentes grandes mananciais de conhecimento, pois reúnem profissionais e estudiosos da área para discutir temas de e para determinado seguimento. A ideia deste evento, a se realizado no Vale do São Francisco, com produção científica oriunda de profissionais e discentes diretamente ligados a EAD.

Estes eventos além de servir como divulgação para a EAD, vai auxiliar no fortalecimento do tripé ensino-pesquisa-extensão com os sujeitos desta modalidade, pois só há universidade quando há formação graduada e pós-graduada, pesquisa e extensão. (SANTOS, 2008, p.59). Ainda sobre este tipo de evento, deve ser fomentado dentro da UAB, e da rede de universidade públicas do nordeste. Aliado a isso, eventos científicos promovem o desenvolvimento econômico local.

6.3.4 Desenvolvimento de uma matriz de indicadores para avaliação da EAD na UNIVASF

A EAD ainda é muito questionada sobre a qualidade da formação que ela promove. Desenvolver uma matriz de indicadores para a avaliação própria permitirá a UNIVASF qualificar sua atuação e a tomada de decisão, a partir de critérios qualitativos e quantitativos. Apesar de referir-se originalmente a avaliação da aprendizagem, Garcia resume de forma muito pertinente esta ideia de avaliar a EAD, ao afirmar que

A realização de processos avaliativos na EAD pode oferecer um cenário crítico, envolvendo diversos olhares dos sujeitos envolvidos oferecendo diversas perspectivas e posteriormente uma análise detalhada com informações quantitativas e qualitativas que permitam a tomada de decisão e o aprimoramento das políticas e práticas da EAD. (GARCIA, 2013, p. 18)

Portanto, o momento de contingenciamento de recursos e diminuição da intensidade do processo de expansão das vagas, possibilita a convergência de forças para a elaboração de uma matriz de indicadores para avaliar a qualidade de EAD na UNIVASF.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depreende-se da leitura do referencial teórico que a política de expansão e interiorização do ensino superior representa um avanço muito relevante para a educação brasileira, pois significou uma saída da inércia relativa a investimentos no ensino superior, que o Estado convenientemente se manteve durante décadas que antecederam os primeiros anos do século XXI.

A inclusão da necessidade de estabelecer diretrizes para a educação nacional foi uma demonstração de que a sociedade civil organizada tem forças para empreender mudanças qualitativas no seio da sociedade e articular ações no sentido de fazer desta movimentação e preocupação com o desenvolvimento do país se transforme em política pública. A construção do Plano Nacional de Educação em vigência é um exemplo de que política pública é o fluxo de decisões democráticas, que representa ação ou não ação, dos diversos atores envolvidos com a coisa pública (Estado, sociedade organizada, sindicatos, funcionários públicos), que visa manter ou restabelecer o equilíbrio social. O PNE surge para tentar estabelecer diretrizes e restabelecer o equilíbrio e propor avanços no espectro da educação.

A concepção da necessidade de expandir e interiorizar a educação superior, para fazer frente ao déficit de pessoal qualificado para o mercado de trabalho e a ideia de que universidades também fomentam o desenvolvimento sócio-econômico-cultural das regiões onde estão instaladas. Outro fator é a diminuição do fluxo migratório de interior para as capitais. Universidade, então como uma das estratégias para o alcance das metas, o Estado criou o sistema Universidade Aberta do Brasil para congregar e coordenar as ações da política no que tange a modalidade de educação a distância, com adesão de diversas universidades públicas ao sistema.

Durante o estudo percebe-se que a política teve grande impacto na expansão das matrículas assim como permitiu a chegada da educação superior a municípios muito carentes, mas ainda está longe de resolver o problema da inclusão dos jovens entre 18-24 anos de idade no ensino superior. Os números do Brasil revelam que o avanço ainda é muito pequeno, frente aos desafios propostos, saindo de uma taxa de inclusão de 11% para 18% para a faixa etária.

O trabalho revelou que a questão de falta de formação dos professores do ensino fundamental e médio é muito grave, sobretudo na área de atuação da UNIVASF, com cerca de 25% de toda a demanda nacional de formação. Somente esta demanda de formação de professores é suficiente para absorver toda atenção da Secretaria de Educação a Distância em estudo e provavelmente esta seja a realidade do país. Apesar da importância da política, as imperfeições constatadas relativas a implementação da política precisam ser corrigidas a fim de que não haja retrocessos.

O perfil de financiamento adotado pelo governo para as atividades da UAB não atende ao dinamismo que o problema requer. Implementar ações de interiorização da educação superior com liberação de recursos com base em editais é uma forma no mínimo equivocada. Educação é um processo que precisa ser permanente e consistente, principalmente quanto às políticas de fomento. Certos modelos de financiamento, pautadas em Programas de governo, são vias equivocadas e possivelmente temporais que podem comprometer o Sistema Nacional de Educação.

A Universidade Federal do Vale do São Francisco, desde 2010 aderiu a UAB como forma de atender e potencializar o cumprimento de sua missão de promover o ensino, pesquisa e extensão e fomentar do desenvolvimento regional. Após 5 anos de atuação da secretaria de educação a distância, mesmo reconhecendo que houve avanços é facilmente perceptível nos sujeitos da entrevista um sentimento de frustração com o modelo do financiamento da UAB.

Este trabalho é resultado de inquietações, percepções e vivências deste pesquisador e foi norteado pela seguinte questão: Quais os avanços e entraves oriundos do processo de implementação pela UNIVASF, da política de expansão e interiorização da educação superior, através da Universidade Aberta do Brasil, no Vale do Submédio São Francisco entre 2010 e 2014?

Para responder a esta pergunta foi delineado um estudo qualitativo, descritivo, com pesquisa semiestruturada no intuito de captar informações e percepções de atores envolvidos com a gestão da EAD na instituição e análise documental (relatório da comissão permanente de avaliação, plano de desenvolvimento institucional, relatório da secretaria de registro acadêmico, consulta ao site institucional).

Com vistas ao alcance do objetivo geral desta pesquisa, e apresentar as considerações finais, recorreremos a quatro proposições específicas que seguem: (1) Analisar a correlação entre os objetivos da SEAD/UNIVASF e da Política de expansão e interiorização do ensino superior; (2) Caracterizar os avanços obtidos com a implementação da política através da EAD; (3) Identificar os entraves provenientes da operacionalização da política de expansão e interiorização através da UAB; (4) Propor novas perspectivas para a EAD na UNIVASF.

Para facilitar a compreensão e possibilitar uma melhor disposição dos elementos, as respostas foram categorizadas com base nas dimensões para implementação da EAD em contextos universitários, elaborado por Seufert e Euler. Assim, em relação a proposta de analisar a correlação entre o objetivos da UNIVASF e da expansão e interiorização do ensino superior, entende-se que o objetivo foi cumprido. Foram realizadas análises do PNE (2001-2010) assim como o PDI da UNIVASF ficou claro que apesar do documento propor a expansão do número de vagas e cursos, e colocar a SEAD com importante ferramenta para alcance das metas, os objetivos não expressam correlação com as metas do PNE. Ao questionar os sujeitos escolhidos como respondentes da entrevista, todos reconheceram esta lacuna exposta no PDI. Quando questionados sobre o que tem sido feito para a inclusão dos jovens entre 18-24 anos na educação superior na instituição, a alegação é que a orientação da SEAD é para formação de professores e a demanda neste segmento é muito superior a capacidade de atendimento. A CAPES fomenta a capacitação e formação dos professores da rede básica de ensino e como o financiamento das atividades da Secretaria são proveniente dos editais e projetos lançados por este órgão, a atuação da Secretaria atende a esta diretriz. Outro dado interessante é que o público que tem buscado a educação a distância é prioritariamente da faixa etária superior aos 30 anos.

No que diz respeito ao segundo objetivo específico, caracterizar os avanços da obtidos com a implementação da política através da EAD, foram apresentados diversos avanços da política, como a implementação de dois cursos de graduação, seis cursos de formação pedagógica, além de sete especializações e um mestrado profissional. Constatou-se mais de 2400 alunos matriculados, e a presença em 38 municípios nos estados da Bahia, Pernambuco e Piauí. Ademais, diversos outros

avanços como avanços ampliação do número de servidores a serviço da SEAD, ampliação e melhoria da infraestrutura.

O terceiro objetivo que visava identificar os entraves provenientes da operacionalização da política de expansão e interiorização através da UAB, estes forma apresentados e foi devidamente atendido. Alguns dos entraves apresentados foram os processos de financiamento dos cursos da EAD, unicamente através de editais ou projetos da geridos pela CAPES, ausência de corpo docente específico para a modalidade, evasão, contingenciamento de recursos preconceito, déficit de recursos humanos, são alguns dos entraves apresentados, e devidamente categorizados.

O quarto e último objetivo foi propor algumas diretrizes para o aprimoramento da atuação da SEAD, como forma de transpor algumas dificuldades e avançar ainda mais na direção de seus objetivos. Ampliar a credibilidade da educação e distância e dar mais visibilidade a SEAD é um caminho que precisa ser trabalhado, através da elaboração do plano de comunicação da secretaria.

Buscar caminhos para o fortalecimento das relações de cooperação entre universidades públicas do Nordeste pode potencializar a capacidade de expansão na região em estudo. Trocas de experiências e de expertise podem fazer a diferença. Desenvolver e/ou aprimorar os projetos pedagógicos dos cursos, de forma a contextualizar o conhecimento para a realidade local é uma ideia que precisa ser trabalhada, no intuito de formar uma rede local de universidades.

Até o presente momento todos os esforços foram direcionados para a expansão quantitativa de educação, porém com a desaceleração promovida pelo influxo de recursos, faz-se necessário o desenvolvimento de um processo avaliativo, para que se possam potencializar os acertos, mas principalmente minimizar e aprender com os erros. Daí a proposição da criação de uma matriz de indicadores para avaliação da educação a distância na UNIVASF. A construção de uma matriz com e para a comunidade sem dúvidas será um passo a frente na política.

Ainda com o objetivo de contribuir com o fortalecimento da EAD no Vale do São Francisco, a promoção de um evento científico, periódico, com produção prioritariamente oriunda desta modalidade, é uma alternativa para reforçar a ideia de que educação superior se faz com ensino, pesquisa e extensão, sejam nos moldes

presenciais ou a distância. Para concluir esta iniciativa e dentro que foi proposto para o estudo, espera-se que esta pesquisa auxilie os gestores da instituição a perceber possibilidades de melhoria do processo.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Ângela da S. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: Questões para reflexão**. Educação e sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul-set. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04> . Acesso em 10/01/2016.

ANASTASIA, Fátima. **Federação e relações intergovernamentais, Sistema Político Brasileiro É Uma introdução**. Org. Lúcia Avelar, Antonio Octávio Cintra, Konrad Lenauer Stiftung, 3 ed., São Paulo, 2007, pp. 225-240

ANDES, Associação Nacional dos Docentes de Ensino Superior, Reuni - A hora demanda atenção máxima, documento publicado em 16/09/2009, visualizado em <http://www.andes.org.br/andes/portal-documento.andes> . Acesso em 07/01/2016.

ARRUDA, Ana Lúcia Borba. **Políticas da educação superior no Brasil - Expansão e democratização: um debate Contemporâneo**. Espaço do currículo, v.3, n.2, p.501-510, Setembro de 2010 a Março de 2011

BOULOSA, Rosana de Freitas. **Mirando ao revés nas políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa**. Revista Pensamento e Realidade, v. 28, n. 3/2013, ano XVI. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/17572/15028> . Acesso em 18/02/2016.

BRASIL, Ministério da Administração Federal e reforma do Estado, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Brasília, Presidência da República, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf> . Acesso em 19/10/2015.

_____, Grupo de Trabalho Interministerial, (2003). **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária**. Brasília: [s.n.], 15 de dezembro de 2003. Disponível em <http://www.sintunesp.org.br/refuniv/GT-Interministerial%20-%20Estudo.htm> . Acesso em 14/01/2016.

_____, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, Apresentação dobre Censo da Educação Superior CENSUP 2013. Disponível em http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/apresentacao/2014/colativa_censo_superior_2013.pdf . Acesso em 07/01/2015.

_____, Ministério da Educação, Comissão Assessora para a Educação Superior a Distância MEC (2002), **Relatório**. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/EAD.pdf>. Acesso em 21/01/2015.

_____, Decreto nº 2.494/1998. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>. Acesso em 21/01/2016

_____, Decreto nº 5.622/2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em 21/01/2016.

_____, Ministério da Educação, Secretaria de Educação a Distância, Referenciais de Qualidade para a Educação Superior a Distância, Brasília, Agosto 2007.

_____, Instituto Brasileiro de geografia e Estatísticas (IBGE), Síntese de Indicadores sociais. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2015/default_tab_xls.shtm. Acesso em 16/01/2016.

_____, Ministério da Educação e do Desporto / SESU. Secretaria de Educação Superior / Ministério da Educação. Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras. Brasília, 1996/1997 Disponível em: http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/102/diplomacao.pdf Acesso em 27/02/2016.

BRITO, Leonardo Chagas. **A importância dos Estudos sobre Interiorização da Universidade e Reestruturação Territorial**. Espaço e Economia, nº 4, 2014, disponível em <http://espacoeconomia.revues.org/802>. Acesso em 13/10/2015.

CASSUNDÉ, Fernanda Roda de Souza Araújo. **Desenvolvimento de e-competências para o ensino na EAD e a influência da condições institucionais: um estudo em uma IES federal**. Tese. UFPE, 2015

CORBUCCI, Paulo Roberto. Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Texto para Discussão-1950, Brasília, 2014. DIAS SOBRINHO, José e BRITO, Márcia Regina F. de. **La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos**. Avaliação, Campinas, Sorocaba, SP, v.13, n.2, p. 487-507, jul. 2008

DOURADO, Luís Fernandes, **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política**. Educação e sociedade, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul-set. 2010. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300003 . Acesso em 10/01/2016.

DUARTE, Rosália. **Pesquisa qualitativa: Reflexões sobre o trabalho de campo**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, n. 115, p. 139-154, marco/2002. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a05n115.pdf> . Acesso em 18/02/2016.

FERREIRA, Lílíana Soares. Pedagogia como Ciência da Educação: retomando uma discussão necessária. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 91, n.227, jan/abr. 2010. P. 233-261. Disponível em <http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/1493/1319> . Acesso em 21/01/2016

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.21, jun.2000.p. 211-259.

GARCIA, Rosineide Pereira Mubarack. DE JESUS, Flávia Sabina de. DA SILVA, Neilton. **A expansão Interiorizada e os Desafios para a UFRB-Brasil: Uma Avaliação das Implicações do REUNI**. XII Colóquio de Gestión Universitária em Américas -Rendimientos académicos y eficacia social de la Universidad, 2013.

_____, **Avaliação da aprendizagem na educação a distância na perspectiva comunicacional**, Cruz das Almas, UFRB, 2013

GODOY, Arilda Schimidt. **Pesquisa Qualitativa: Tipos fundamentais**, Revista de Administração de Empresas-ERA, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai/jun.1995.

MARQUES, Antonio C. Henriques e CEPÊDA, Vera Alves. Um Perfil sobre a Expansão do Ensino Superior Recente no Brasil: Aspectos Democráticos e Inclusivos. **Perspectivas: revista de Ciências Sociais** - Universidade Estadual Paulista, v. 42 . São Paulo . UNESP . 2012

MARTINS, Cleidis Beatriz Nogueira. **Evasão de alunos nos cursos de graduação em uma instituição de ensino superior**. Pedro Leopoldo, 2007. Disponível em http://www.fpl.edu.br/2013/media/pdfs/mestrado/dissertacoes_2007/dissertacao_cleidis_beatriz_nogueira_martins_2007.pdf . Acesso em 27/02/2016.

MELO, Pedro Antonio de. MELO, Michele Bianchini de.NUNES, Rogério da Silva. **A educação a distância como política de expansão e interiorização da educação superior no Brasil**. Revista de Ciências da Administração, v. II, n.24,p.278-304, 2009.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete taxa de escolarização. *Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil*. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/taxa-de-escolarizacao/>>. Acesso em: 01 de mai. 2016.

NASCIMENTO, Francivaldo dos Santos. **Expansão e interiorização das universidades brasileiras: uma análise do processo de implementação do campus Litoral Norte da Universidade Federal da Paraíba** / 147f. : il. Orientador: Diogo Henrique Helal, Dissertação (Mestrado) . UFPB/CCSA - João Pessoa, 2013.

PACHECO, Regina Sílvia. **Regulação no Brasil: desenho das agências e formas de controle**. Revista de Administração Pública-RAP, v.40, p. 523-43, Rio de Janeiro, Jul/Ago 2006

PARADA, Eugenio Lahera. **Política e políticas públicas**, Série Políticas Sociais, CEPAL, Chile, 2004. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19485/sps95_lcl2176p.pdf.> Acesso em: 09 de fev. de 2014.

PARADA, Eugenio Lahera, **Introducción a las políticas Públicas**, Fondo de Cultura Econômica, 2.ed, Chile, disponível em: http://terceridad.net/PyPS/Por_temas/14_Proc-Pol_metodo/Expositores/Lahera%20Parada%20Eugenio,%20Introduci%F3n%20a%20las%20Pol%EDticas%20P%FAblicas%20pp.%2013%20-%20138.pdf , acesso em 05/10/2015.

RUA, Maria das Graças e ROMANINI, Roberta. Para aprender políticas públicas, Disponível em http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_01.pdf . Acesso em 06/10/2015.

SALDANHA, Nelson. O Estado, **Curso de Introdução à Ciência Política**, org. Paulo Bonavides, 1984, UNB

SANTOS, Boaventura Sousa, **A universidade do século XXI- Para uma Universidade nova**. Coimbra, 2008. Disponível em <https://ape.unesp.br/pdi/execucao/artigos/universidade/AUniversidadenoSeculoXXI.pdf> . Acesso em 26/02/2016.

SANTOS, Livia S. e FREITAS, Urandi R. Paiva. **Pensando a Educação Superior e o desenvolvimento da Bahia à luz da Teoria do Crescimento Endógeno**. Revista Desenbahia, n. 12, mar. 2010, pgs. 67 a 91. Disponível em http://www.desenbahia.ba.gov.br/uploads/2508201114583437_Cap3.pdf. Acesso em 13/06/2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises e casos práticos**, 2.ed., Cengage Learning. Disponível em <http://issuu.com/cengagebrasil/docs/9788522113538> . Acesso em 6/10/2015.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. **ProUni e UAB como estratégias de EAd na expansão do ensino superior**. Pro-Posições, Campinas, v.20, n.2, p.205-222, mai/ago. 2009

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Expansão do ensino superior: contextos, desafios, possibilidades**. Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 2, p. 253-266, jul. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a02v14n2> . Acesso em 30/10/2015.

SILVA FILHO, Penildon. **A expansão da educação superior federal e os modelos curriculares inovadores a partir do reuni**. XV Colóquio Internacional de Gestão Universitária . CIGU. Disponível em . Acesso em 18/01/2016

SILVA, João Carlos Sedraz; SILVA, Luciano Gomes. Implantação e institucionalização da EAD na UNIVASF. In: Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância, 2012, Recife/PE. **Anais**. Congresso Brasileiro de Ensino Superior a Distância, 2012

SILVEIRA, Denise Tolfo; GERHARDT, Tatiana Engel (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora Ufrgs, 2009. p. 31-42

APÊNDICES

APÊNDICE A É TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Convidamos o (a) Sr (a) para participar da Pesquisa intitulada **UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL E A POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA REGIÃO DO VALE DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO** do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS), pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), realizada pelo mestrando Jorge Alberto Santana de Jesus, (RG 3.797.212-01 SSP/BA), sob a orientação da Prof.^a Dr^a Rosineide Pereira Mubarack Garcia.

Analisar o processo de implementação da política de expansão e interiorização da educação superior da UNIVASF, através da Universidade Aberta do Brasil, no Vale do Submédio São Francisco entre 2010 a 2014.

Os riscos decorrentes de sua participação nesta pesquisa são: desconforto por responder questões relacionadas ao seu ambiente de trabalho, a possibilidade de atrapalhar a realização de suas atividades do dia a dia, a necessidade de disponibilização do seu tempo. O senhor (a) poderá ficar envergonhado ou ansioso como participante ao declarar o que acha sobre a Política em estudo, o que mais gosta ou menos gosta e demais informações da pesquisa, nestes casos, o senhor(a) ao não se sentir à vontade em responder qualquer das perguntas, tem a liberdade de se recusar a participar da pesquisa, em qualquer fase dela, sem nenhum problema. Entretanto, como forma de minimizar/evitar tais riscos, algumas providências serão tomadas, a exemplo, da possibilidade de escolha de um ambiente que o (a) Sr (a) se sinta mais a vontade para realização da entrevista, definição de um tempo que não altere significativamente a sua rotina de trabalho e de um horário que lhe seja mais conveniente para agendamento da entrevista.

A pesquisa garante o segredo dos dados informados nas entrevistas e do nome do entrevistado visando assegurar a sua privacidade; O respeito aos valores culturais, sociais, morais, religiosos e éticos serão considerados; e por fim, se precisar marcar outro dia ou horário para realização das entrevistas o pesquisador estará disposto.

Esclarecemos que se V.Sa aceitar participar desta pesquisa estará contribuindo para aumentar o conhecimento dos estudiosos envolvidos nesta área, como também possibilitar uma melhoria na qualidade dos investimentos públicos relativos a esta política.

Se depois de consentir a sua participação o (a) Sr (a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo à sua pessoa. Ressaltamos que o (a) Sr (a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração por participar desta pesquisa. Os resultados da pesquisa serão analisados e publicados, mas sua identidade não será divulgada, sendo guardada em sigilo. Os dados coletados bem como os termos de consentimento livre e esclarecido serão mantidos por um período de 5 anos sob a responsabilidade da pesquisadora e da professora orientadora Rosineide Pereira Mubarack Garcia. Após este período, os materiais serão incinerados.

Como forma de retorno dos resultados O senhor(a) será beneficiado pela pesquisa indiretamente a médio e longo prazo, já que um dos objetivos dessa pesquisa é auxiliar os órgãos públicos na condução de políticas públicas, apontando o que pode ser ajustado ou melhorado, sem prejuízo aos direitos que o senhor(a) e/ou qualquer cidadão já disponha em relação ao programa. A partir dos resultados das entrevistas, informaremos através deste trabalho aos gestores das instituições envolvidas as dificuldades enfrentadas e os avanços obtidos a fim de que sejam analisados novas formas de condução da política de expansão do ensino superior através da Universidade Aberta do Brasil.

O participante da pesquisa receberá uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e ao final do projeto, o senhor(a) poderá ter acesso ao conteúdo integral do trabalho na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB, ou solicitar uma cópia deste projeto sem custo algum, por e-mail ou telefone, conforme contato abaixo e este pesquisador irá disponibilizá-la ao senhor(a) e como benefício social poderá conhecer melhor a Política de Expansão do Ensino Superior e ter acesso aos procedimentos e estudos realizados por esta pesquisa.

_____, ____/____/____

Local, data

Assinatura do Entrevistado(a) / Pesquisado(a)

Jorge Alberto Santana de Jesus - Pesquisador
Mestrando em Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB)
FONE: (74) 8819-1034 / (87) 9 9600-9025
jorgebebetosan@gmail.com

Maiores esclarecimentos poderão ser obtidos junto ao Comitê de Ética e Pesquisa em Seres Humanos . CEP UFRB . Rua Rui Barbosa, 710 . Centro . Cruz das Almas-BA , CEP 44.380-000 (75) 3621-6850.

e-mail: eticaempesquisa@ufrb.edu.br.

Apêndice B **É** Minuta de roteiro de entrevista

MINUTA DE QUESTÕES PARA ENTREVISTA

O senhor (a) _____ está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada **UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL E A POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA REGIÃO DO VALE DO SUBMÉDIO SÃO FRANCISCO** do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social (PPGGPPSS), pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), realizada pelo mestrando Jorge Alberto Santana de Jesus, (RG 3.797.212-01 SSP/BA), sob a orientação da Prof.^a Dr^a Rosineide Pereira Mubarack Garcia.

Cargo do entrevistado: _____

Questão 1 . Fale um pouco de sua trajetória acadêmico-profissional e que cargo ocupa na UNIVASF

Questão 2 - Qual o seu entendimento acerca da política de expansão e interiorização - PEI do ensino superior iniciado pelo governo federal e intensificado desde o ano de 2007?

Questão 3 . Como o senhor percebe a participação da Universidade Aberta do Brasil-UAB, representada na UNIVASF pela Secretaria de Ensino à Distância, no processo de expansão e interiorização do ensino superior no que tange aos seguintes aspectos:

Questão 5 . Em relação aos objetivos estabelecidos, foi levado em consideração o Plano Nacional de Educação?

Questão 6 . Quais os principais avanços no encontrados pela SEAD no processo de implementação desta PEI? E sobre os entraves?

1. Objetivos
2. Organização: estruturas e processos, vagas
3. Cultura: disponibilidade para a mudança e inovação
4. Economia: utilização eficiente dos recursos; recursos e financiamentos; sustentabilidade;
5. Tecnologia: estabilidade, adequação, funcionalidade, usabilidade.

Questão 7 . O Plano Nacional de Educação 2001-2010 estabeleceu como meta, a inclusão no ensino superior de pelo menos 30% dos jovens na faixa etária entre 18 a 24 anos, além de 70% dos professores de ensino infantil e fundamental. No delineamento dos objetivos da PEI na UNIVASF, foi pensada uma estratégia para maximizar o resultado destes pontos específicos. Qual a estratégia?

Questão 8 . Qual(is) a(s) dificuldade encontrada(s) na operacionalização da PEI nos âmbitos acadêmico-pedagógico, gestão organizacional e financeiro?

Questão 9 . Quais as estratégias e ações utilizadas para transpor as dificuldades relatadas?

Questão 10 . Houve avanços da política e dos resultados? Quais foram estes avanços, tanto da política (orientação do MEC) quanto dos resultados da implementação do processo?

Questão 11 . A partir da análise dos entraves e avanços desta PEI, no âmbito da UNIVASF, quais são as perspectivas para os próximos 5 anos?

_____, ____/____/____

Local, data

Jorge Alberto Santana de Jesus - Pesquisador
Mestrando em Políticas Públicas e Segurança Social (UFRB)
FONE: (74) 8819-1034 / (87) 9 9600-9025
jorgebetosan@gmail.com

Maiores esclarecimentos poderão ser obtidos junto ao Comitê de Ética e Pesquisa em Seres Humanos . CEP UFRB . Rua Rui Barbosa, 710 . Centro . Cruz das Almas-BA , CEP 44.380-000 (75) 3621-6850.

e-mail: eticaempesquisa@ufrb.edu.br