

A Universidade Aberta do Brasil como política pública de ampliação do acesso ao ensino superior e redução das desigualdades de oferta de ensino superior entre as regiões do Brasil

The Open University of Brazil as public policy of enlargement of access to higher education and reduction of inequalities in higher education offer between regions of Brazil

Marcelo Rodrigues da Silva

Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Curitiba – Brasil
tutormarcelosilva@gmail.com

Ivan Carlos Vicentin

Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Curitiba – Brasil
vicentin@utfpr.edu.br

Décio Estevão do Nascimento

Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – Curitiba – Brasil
decio@utfpr.edu.br

Gilson Batista de Oliveira

Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA – Foz do Iguaçu – Brasil
gilson.oliveira@unila.edu.br

Resumo

O objetivo deste artigo foi realizar a caracterização da Universidade Aberta do Brasil como uma política pública e analisar se sua implementação tem alcançado os objetivos de ampliar o acesso à educação superior e reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diversas regiões brasileiras. A pesquisa realizada, quanto ao seu objetivo, é classificada como descritiva e quanto ao delineamento como bibliográfica, documental e levantamento de dados. O levantamento de dados se deu em duas etapas, a partir do Portal e-MEC e do Portal da CAPES/UAB, relacionando os dados com o Perfil dos Municípios Brasileiros de 2012 do IBGE. Os resultados obtidos apontam que, quando se trata de redução da desigualdade da oferta de ensino superior em termos regionais, a UAB não compensa os desequilíbrios das instalações dos *campi* universitários, em especial em relação à região Sudeste. Já em termos de porte de municípios que recebem unidades de ensino superior federal, a UAB atua como compensadora quando se trata de pequenos municípios, até 20.000 habitantes, já que este grupo é pouco significativo em relação aos *campi* universitários, sendo relevante quando se trata dos polos da UAB.

Palavras-chave: Universidade Aberta do Brasil, política pública, desigualdades regionais.

Abstract

The aim of this paper was to characterize the Open University of Brazil as a public policy and examine whether implementation of this has achieved the objectives of increasing access to higher education and reduce inequalities in higher education offer between

different Brazilian regions. The survey, about your goal, is classified as descriptive and on design as literature, documents and data collection. The data collection was performed in two steps from the Portal e-MEC and Portal CAPES / UAB, relating the data with the Profile of Brazilian Municipalities 2012 from IBGE. The results show, when it comes to reducing inequality in the supply of higher education in regional terms, the UAB does not compensate the imbalances of the installations of the university campuses, especially in relation to the Southeast region. In terms of size municipalities that receive federal university units, the UAB acts as compensating when it comes to small municipalities up to 20,000 inhabitants, whereas this group is not very significant compared to the university campuses, being relevant when it comes to poles of UAB.

Keywords: Open University of Brazil, public policy, regional inequalities.

1. Introdução

A educação, assim como outras políticas públicas sociais como saúde e segurança, figura sempre como um dos assuntos constantes da agenda política nacional e por isso diversas políticas públicas para o setor são elaboradas visando aumentar e melhorar a oferta deste serviço à população. Justifica-se esta atenção ao fato de ser fácil identificar que os países mais bem posicionados na sociedade atual, cuja economia é baseada intensamente em conhecimento, são justamente os que proporcionaram aos seus cidadãos maior acesso à educação e onde esta atividade ocorre de maneira mais qualificada (MORAES, 2010). Políticas públicas, neste contexto, visam à resolução de problemas públicos e são oriundas tanto dos governos quanto dos demais atores sociais que participam da definição e construção das agendas de problemas a serem enfrentados. No contexto do ensino superior, a partir do Governo Lula, para o enfrentamento dos problemas deste setor, Rosa (2013) identificou que uma série de programas do governo federal foram lançados: Programa Universidade para Todos – PROUNI, Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, Sistema de Seleção Unificada – SISU, Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica e Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

A Universidade Aberta do Brasil foi instituída em 2006, sendo que até então o ensino superior no Brasil fora ofertado pela esfera pública federal a partir das diversas Universidades Federais distribuídas por todo o território nacional. Contudo, por intermédio de um Edital lançado pelo Ministério da Educação em 2005, uma nova política pública começou a ser implementada para a área da educação superior, mediante a seleção de municípios, Estados e Instituições Federais de Ensino para compor um sistema de oferta de ensino a distância. Posteriormente, por meio do Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006, foi instituído o “Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País” (BRASIL, 2006, art. 1º, *caput*). Tratou-se assim de uma nova configuração de oferta de ensino superior público, a partir da colaboração de municípios, estados e União com diversos objetivos, dentre os quais a ampliação do acesso à educação superior pública e a redução das desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País (COSTA; PIMENTEL, 2009).

A UAB se estruturou a partir de polos nos municípios e, embora a modalidade de educação seja à distância, de acordo com Moran (2009), semanalmente os alunos de graduação devem ir ao polo para realizar encontros e outras atividades presenciais. Assim, ainda que em menor grau do que no ensino presencial onde a presença diária se

faz necessária, pode-se inferir que a distribuição geográfica dos polos se tornou um fator de restrição do acesso à própria UAB.

O objetivo deste artigo é caracterizar a UAB como uma política pública e analisar se sua implementação tem alcançado os objetivos de ampliar o acesso à educação superior e reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diversas regiões brasileiras, a partir da análise da distribuição dos municípios que possuem polos da UAB em termos regionais e do porte destes municípios em relação aos municípios que possuem *campi* das Universidades Federais tradicionais.

2. Políticas Públicas e a Universidade Aberta do Brasil

A área de estudos de políticas públicas surgiu dentro da ciência política, sendo inicialmente considerada quase exclusivamente como resultados do sistema político, o que justificou a atenção inicial dos pesquisadores nos processos de formação das políticas públicas, contudo, a partir da década de 1950, as próprias políticas públicas - e não apenas o processo de formação – passou a ser definido como unidade de análise, privilegiando assim os estudos dos aspectos dinâmicos do processo de política pública e dos diversos atores envolvidos, estatais e não estatais (FARIA, 2003). A constituição e a consolidação desta área de estudos tiveram como pressupostos analíticos o entendimento que as ações ou omissões do governo em democracias estáveis são passíveis de serem formuladas cientificamente e analisadas por pesquisadores independentes (SOUZA, 2007).

Em termos teóricos, em que pese já na década de 30 terem ocorridos contribuições sobre a análise racional das políticas, o ano de 1951 pode ser considerado o marco inicial da área de estudos de políticas públicas pois neste ano foram publicadas obras pioneiras, com destaque para o livro *The policy sciences* de Lerner e Laswell (SABATIER, 1995). Secchi (2010) destaca que este livro reuniu diversos artigos sobre a temática, sendo que no capítulo denominado *The policy orientation* Laswell discute o crescente interesse de pesquisadores sobre a formulação e avaliação de impacto das políticas públicas e delimita o campo de conhecimento de políticas públicas como multidisciplinar e voltado para a resolução de problemas públicos concretos. Para Souza (2007), a área de políticas públicas tem quatro pais fundadores: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton cujas contribuições estão descritas no quadro 1.

Quadro 1 – Contribuição dos pais fundadores da área de políticas públicas (continua)

Autor	Ano	Contribuição
Laswell	1936	Introduziu a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.
Simon	1957	Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (<i>policy makers</i>), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.
Lindblom	1959;1979	Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes

Quadro 1 – Contribuição dos pais fundadores da área de políticas públicas (conclusão)

Autor	Ano	Contribuição
		fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.
Easton	1965	Contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Fonte: Adaptado de Souza (2007)

A partir do quadro 1 pode-se verificar que o entendimento sobre políticas públicas vem se construindo ao longo do tempo, incluindo variáveis de análises, questionando ênfases e estabelecendo novas relações. Este fato, somado à multidisciplinaridade da área, implica na dificuldade de se estabelecer uma única definição do que seja política pública, conforme pode ser visualizado no quadro 2.

Quadro 2 – Definições de políticas públicas

Autor	Ano	Definição
Laswell	1936	Quem ganha o quê, quando e como
Lynn	1980	Um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos
Dye	1984	O que o governo escolhe fazer ou não fazer
Peters	1986	Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos
Mead	1995	Um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas
Bobbio	1998	A intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas.
Saravia	2006	Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.
Rua	2009	São uma das resultantes da atividade política (<i>politics</i>): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos.
Secchi	2010	Tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões
Rodrigues	2010	Processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade, cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade

Fonte: adaptado de Saravia (2006), Souza (2007), Rua (2009), Secchi (2010) e Rodrigues (2010)

As diversas definições constantes no quadro 2 convergem, por um lado, para a questão da (inter)ação do governo e de outros atores da sociedade no processo de construção de políticas públicas. Ou seja, na ‘política’ propriamente dita, entendida como um conjunto de procedimentos que “expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos” (RODRIGUES, 2010, p. 13). Por outro lado, as definições também convergem para os efeitos das políticas públicas, ou

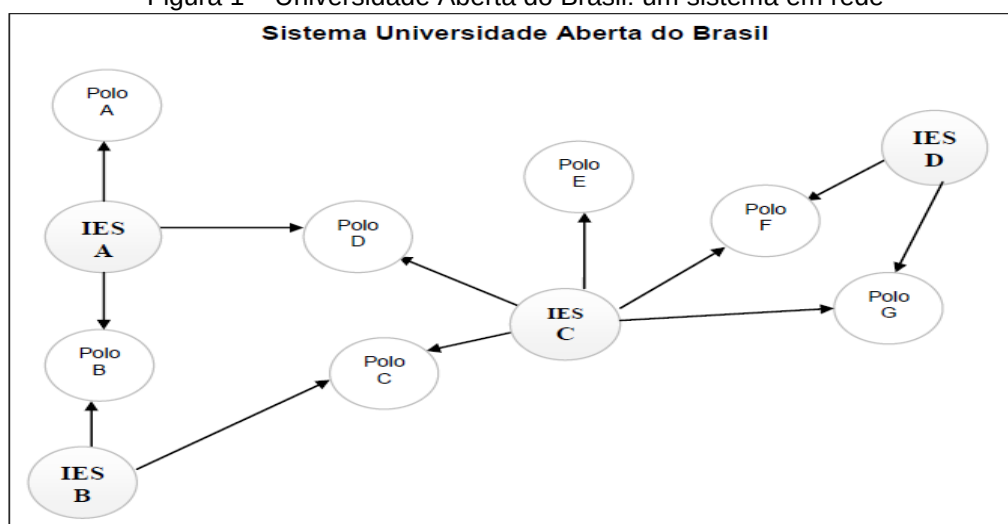
seja, políticas públicas como diretrizes para o enfrentamento de problemas públicos, sendo definido problema como a diferença entre o *status quo* e a situação ideal possível e adjetivado como público a partir do fato dos atores políticos assim o considerarem: problema – situação inadequada; e público – relevante para a coletividade (SECCHI, 2010).

Dentro deste contexto, a Universidade Aberta do Brasil pode ser conceituada como política pública em face da decisão governamental pela sua implantação, mediante um processo de construção desta política pelo governo e outros atores da sociedade¹ e pelo enfrentamento de problemas públicos, em especial o reduzido acesso à educação superior e as grandes desigualdades de oferta de ensino superior entre as diversas regiões brasileiras.

O início da UAB se deu em 2005, por meio de Edital de Seleção para integração e articulação de propostas de cursos. O Sistema UAB foi instituído pelo Decreto 5.800, de 08 de junho de 2006, visando desenvolver a modalidade de EaD, tendo por finalidade a expansão e interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior no país (MOREÉ et al., 2011).

O funcionamento da UAB se dá em rede, mediante a articulação entre as Instituições de Ensino, governos estaduais e municipais, a partir do Ministério da Educação. Os polos de apoio presenciais são mantidos pelos governos municipais responsáveis pela estrutura física – salas de aula, salas de estudos, biblioteca, salas de informática, laboratórios – e os cursos têm como responsáveis as instituições públicas de ensino superior estaduais e federais selecionadas pelo Ministério da Educação mediante edital (ALMEIDA, 2013). Assim, embora a nomenclatura indique Universidade, se trata de uma rede de instituições de ensino superior públicas atuando em consórcio. Embora a nomenclatura indique Aberta, o acesso se dá apenas aos aprovados em exames de seleção, e, embora a modalidade seja a distância, por normativa do Ministério da Educação, são necessários encontros presenciais nos polos de apoio, sendo que para a graduação estes encontros são semanais (MATTAR, 2011). A figura 1 ilustra o sistema em rede da UAB.

Figura 1 – Universidade Aberta do Brasil: um sistema em rede



Fonte: Almeida (2013)

Em 2013, conforme Lira e Lima (2014), a UAB contou com 246.024 matrículas, sendo 153.728 em cursos de graduação (bacharelados, licenciaturas e tecnólogos).

¹ Para maiores informações sobre o processo de tomada de decisão e implementação inicial da UAB ver CRUZ, Telma Maria da. Universidade aberta do Brasil: implementação e previsões. 2007. 155 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

Destaca-se, contudo, o elevado índice de evasão que a UAB apresenta: das 458.385 matrículas efetivadas até 2013 por todo o sistema UAB, ocorrem 122.597 evasões, sendo 67.579 nos cursos de graduação; em termos de alunos formados pelo Sistema UAB, até 2013 foram formados 89.764, sendo 25.187 de alunos de graduação.

3. Metodologia

A pesquisa realizada, quanto ao seu objetivo, é classificada como descritiva e quanto ao delineamento como bibliográfica, documental e levantamento de dados. O levantamento de dados se deu em duas etapas.

A primeira etapa consistiu em realizar um levantamento dos municípios em que as universidades federais estão presentes no Brasil. Os dados foram levantados a partir do Portal e-MEC, através da consulta avançada, busca por 'instituição de ensino superior', categoria administrativa 'pública federal', organização acadêmica 'universidade' e situação 'ativa', tendo retorno de 62 resultados (E-MEC, 2014). Para cada resultado retornado, foi feita consulta ao cadastro de cada universidade do próprio Portal e-MEC para verificar os endereços identificados como '*campus*' ou 'unidade sede' destas instituições, tendo sido levantados 253 municípios que abrigam tais instituições. Após, com base na pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros de 2012 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), se fez a classificação dos municípios em classes de população.

A segunda etapa tratou de investigar os municípios brasileiros que possuem polos da Universidade Aberta do Brasil. Os dados foram levantados a partir do Portal da CAPES/UAB, por meio da consulta de polos, "todas" as regiões e "todas" as UFs, tendo retorno de 650 resultados (CAPES, 2014). Após remover as referências duplicadas, obteve-se 622 resultados. Para cada um destes resultados, novamente com base na pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros de 2012 do IBGE (IBGE, 2012), fez-se a classificação dos municípios em classes de população.

Para fins de análise, os dados foram agrupados conforme critério do autor, em municípios de pequeno porte (até 20.000 habitantes), de médio porte (de 20.001 até 100.000 habitantes) e de grande porte (acima de 100.000 habitantes). Destaca-se que o IBGE não trabalha com este tipo de agrupamento pois trabalha com a divisão de classes de tamanho da população, sendo a menor classe a denominada "I" que inclui municípios com até 5.000 habitantes e a maior classe denominada "VII" com municípios com população acima de 500.000 pessoas. Por sua vez, o Ministério do Desenvolvimento Social, na política do Sistema Único de Assistência Social, divide os municípios em: (i) pequeno porte 1 – até 20.000 habitantes; (ii) pequeno porte 2: de 20.000 até 50.000 habitantes; (iii) porte médio: de 50.000 a 100.000 habitantes; (iv) grande porte: de 100.000 a 900.000 habitantes; e (v) metrópole: acima de 900.000 habitantes. Assim, a designação de pequeno, médio e grande porte fica a critério do autor.

4. Resultados

A primeira análise realizada diz respeito ao objetivo da UAB em ampliar o acesso ao ensino superior do Brasil. Como resultado, tem-se que a partir da implantação em 2005 pelo governo brasileiro, até o ano de 2014, a UAB apresentou uma grande expansão estando presente com seus polos em 622 municípios brasileiros, mais que o dobro do número de municípios que abrigam *campi* das Universidades Federais (252).

Para verificar se a UAB tende a reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior, no plano federal, entre as diversas regiões do país, inicialmente procedeu-se a análise da distribuição dos *campi* das Universidades Federais, a partir dos dados constantes na tabela 1. Isto foi feito a partir da análise da distribuição dos municípios que

possuem polos da UAB em termos regionais e do porte destes municípios em relação aos municípios que possuem *campus* das Universidades Federais tradicionais.

Tabela 1 – Distribuição dos *campi* das Universidades Federais em termos regionais

	Municípios até 20.000hab	Municípios de 20.001 até 100.000hab	Municípios acima de 100.000hab	Total	Participação regional no total
Norte	2	31	22	55	21,8%
Nordeste	5	40	26	71	28,2%
Centro-Oeste	2	10	10	22	8,7%
Sudeste	3	19	29	51	20,2%
Sul	5	30	18	53	21,0%
Total	17	130	105	252	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do e-MEC (2014) e IBGE (2012)

Da análise dos dados, nota-se que apenas a região Centro-Oeste possui uma participação menor no total de *campi* universitários federais, com apenas 8,7%. As demais regiões têm participação próxima, variando de 20,2%, da região Sudeste, a 28,2%, da região Nordeste.

Contudo, ao relacionar estes dados com os dados populacionais que cada região apresenta, conforme IBGE (2012), observa-se que o Centro-Oeste e o Nordeste têm percentuais próximos tanto de *campi* universitários quanto populacionais: o Centro-Oeste responde por 7,4% da população e tem 8,7% dos *campi* universitários enquanto o Nordeste abriga 27,8% da população brasileira e comporta 28,2% dos *campi*. Por sua vez, as regiões Sul e Norte apresentam percentuais populacionais abaixo dos percentuais de *campi* universitários: o Sul tem 14,3% de população e 21% de *campi* e o Norte tem 8,4% da população e 21,8% dos *campi*. Por fim, a região Sudeste corresponde a 42% da população e somente 20,2% dos *campi* universitários.

Em outro viés de análise, relacionou-se o porte do município e o número de *campi* universitários instalados. O Brasil tem 288 municípios com população acima de 100.000 habitantes dos quais 36,5% têm *campi* universitários. Esta relação diminui para 9,4% dos 1.381 municípios cuja população varia de 20.001 a 100.000 habitantes e chega a 0,4% dos 3.896 municípios com população inferior a 20.000 habitantes. No tocante somente ao total de *campi*, dos 252 que o Brasil possui, 41,7% estão em cidades de grande porte, 51,6% em cidades de médio porte e 6,7% em cidades de pequeno porte, enquanto a população brasileira se encontra assim dividida: 55,1% em cidades de grande porte, 28,1% em cidades de médio porte e 16,8% em municípios de pequeno porte.

Assim, dos números apresentados, pode-se inferir que a oferta do ensino superior presencial pela rede federal, levando-se em conta apenas a instalação do aparelho federal no município e não as vagas que este aparelho oferta, em termos regionais, apresenta-se dimensionado conforme a população nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, enquanto está superdimensionado nas regiões Sul e Norte e subdimensionado na região Sudeste. Já em termos de porte dos municípios, a oferta está subdimensionada nos municípios de pequeno e de grande porte e superdimensionada nos municípios de médio porte.

Realizada a análise da oferta de ensino superior presencial pela rede federal, passa-se a analisar a oferta de ensino superior pela Universidade Aberta do Brasil, por meio dos polos de apoios que estão distribuídos conforme a tabela 2.

A análise da tabela 2 demonstrou que a distribuição dos polos entre as regiões brasileiras é disforme: as regiões Norte e Centro-Oeste tem baixa participação, a região Sul tem uma participação intermediária e as regiões Nordeste e Sudeste tem participação elevada.

Tabela 2 – Distribuição dos polos da Universidade Aberta do Brasil em termos regionais

	Municípios até 20.000hab	Municípios de 20.001 até 100.000hab	Municípios acima de 100.000hab	Total	Participação regional no total
Norte	23	36	16	75	12,1%
Nordeste	50	123	31	204	32,8%
Centro-Oeste	19	32	8	59	9,5%
Sudeste	34	75	53	162	26,0%
Sul	47	56	19	122	19,6%
Total	173	322	127	622	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de CAPES (2014) e IBGE (2012)

Contudo, ao cruzar estes dados com a população que cada região dispõe em seu território, a distribuição dos polos se mostra acima do contingente populacional, com exceção da região sudeste: a região Norte tem 8,4% da população e 12,1% dos polos; Nordeste tem 27,8% da população e 32,8% dos polos, Centro-Oeste 7,4% da população e 9,5% dos polos e a região Sul têm 14,3% da população e 19,6% dos polos. De forma que a região sudeste que tem 42% da população correspondente somente a 26% dos polos.

Sob a ótica do porte dos municípios que recebem polos da UAB, 44% dos municípios brasileiros com população acima de 100.000 habitantes têm polos da UAB. Já em relação aos municípios cuja população varia de 20.001 a 100.000 habitantes, 23% abrigam polos e a relação diminui para 4% quando se trata de municípios com população inferior a 20.000 habitantes. A distribuição do total de polos aponta que 52% dos polos estão em municípios de médio porte, enquanto 20% estão em cidades de grande porte e 28% em cidades de pequeno porte.

A partir destes dados nota-se que a oferta do ensino superior pela UAB, levando-se em conta apenas a instalação do polo no município e não as vagas ofertadas, em termos regionais, apresenta-se superdimensionado em todas as regiões, com exceção da região Sudeste. Já em termos de porte dos municípios em relação à população, a oferta está superdimensionada nos municípios de pequeno e médio porte e subdimensionada nos municípios de grande porte.

Desta forma, ao olhar a oferta do ensino superior federal, tanto pelas Universidades Federais quanto pela UAB em termos regionais e populacionais, não se depreende a compensação dos polos em relação aos *campi* instalados de forma a reduzir a desigualdade de oferta entre as regiões. As regiões Norte e Sul que apresentam relação de *campi* do total instalado no Brasil superior à porcentagem de população que abrigam repetem este padrão quando se trata de polos. As regiões Centro-Oeste e Nordeste que tem uma relação equilibrada de *campi* e população têm em relação aos polos uma variação positiva. Por fim, a região Sudeste que em relação a sua população tem baixo percentual de *campi* repete o padrão quando se trata de polos.

Sob outro prisma, o do porte dos municípios, a distribuição dos polos da UAB em relação aos *campi* pode ser vista como uma ferramenta de redução da desigualdade de oferta para os pequenos municípios, já que os *campi* estão subdimensionados e os polos superdimensionados em relação às cidades até 20.000 habitantes. O mesmo não se pode afirmar no tocante aos grandes municípios que se encontram subdimensionados tanto em *campi* quanto em polos e aos municípios médios que são superdimensionados em ambos.

5. Considerações finais

A Universidade Aberta do Brasil pode ser conceituada como política pública, sob a ótica do processo de construção da política pública, em face da decisão governamental

pela sua implantação, mediante um processo de construção desta política pelo governo e outros atores da sociedade e, sob a ótica dos objetivos, pelo enfrentamento de problemas públicos, em especial o reduzido acesso à educação superior e as grandes desigualdades de oferta de ensino superior entre as diversas regiões brasileiras.

Tendo sido implantada em 2005 pelo governo federal, após nove anos do início do sistema UAB, este artigo objetivou analisar se sua implementação tem alcançado os objetivos de ampliar o acesso à educação superior e reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diversas regiões brasileiras, a partir da análise da distribuição dos municípios que possuem polos da UAB em termos regionais e do porte destes municípios em relação aos municípios que possuem campus das Universidades Federais tradicionais. Esta análise é relevante pois, embora a modalidade de educação seja a distância, semanalmente os alunos de graduação devem ir ao polo para realizar encontros e outras atividades presenciais, desta forma, a distribuição geográfica dos polos se tornou um fator de acesso à própria UAB, assim, como este fator limita o acesso às universidades tradicionais.

Quanto ao primeiro objetivo, a ampliação do acesso à educação superior, desde o início do sistema UAB até o ano de 2014, foi verificada uma grande expansão estando a UAB presente com seus polos em 622 municípios brasileiros, mais que duas vezes o número de 252 municípios que abrigam campus das Universidades Federais.

Quanto ao segundo objetivo, reduzir a desigualdade de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país, em termos regionais, os polos da UAB repetem o padrão dos *campi* universitários ao apresentar maior percentual de instalação de unidades do que o percentual da população das regiões Norte e Sul. O padrão também é repetido em relação à região Sudeste, apresentando menor percentual de oferta do que o percentual populacional. Nas regiões Nordeste e Centro-Oeste não se repete o padrão dos *campi* universitários já que estes têm uma relação equilibrada quanto a população, mas apresentam um percentual maior de polos. Assim, quando se trata de redução da desigualdade da oferta de ensino superior em termos regionais, em se tratando da instalação de unidades, a UAB não compensa os desequilíbrios das instalações dos *campi* universitários, em especial em relação à região Sudeste. Contudo, em uma análise mais ampla, a região Sudeste como detentora de 42% da população brasileira pode-se inferir que recebe, em maior escala que outras regiões, a oferta de outras fontes de ensino superior, como Universidades Estaduais e as Universidades privadas.

Já em termos de porte de municípios que recebem unidades de ensino superior federal, a UAB atua como compensadora quando se trata de pequenos municípios, até 20.000 habitantes, já que este grupo é pouco significativo em relação aos *campi* universitários, sendo relevante quando se trata dos polos da UAB, assim, procura reduzir a desigualdade de oferta entre municípios pequenos e os demais. Não se está afirmando que a oferta é igual ou superior à demanda, mas sim que a oferta é melhor equacionada com a instalação dos polos da UAB nos pequenos municípios.

Referências

ALMEIDA, O. C. S. **Gestão das organizações complexas: o caso do sistema Universidade Aberta do Brasil na Universidade de Brasília**. 2013. 254 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o sistema universidade aberta do Brasil, 2006. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 8 junho 2006 [Acesso 28 novembro 2014.], Disponível em World Wide Web: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm>.

CAPES. **Portal CAPES/UAB**, 2014. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br>>. Acesso em: 2014 dez 02.

COSTA, C. J; PIMENTEL, N. M. O sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 71-90, jun. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.bc.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/978>>. Acesso em: 18 mai 2015.

E-MEC. **Sistema e-MEC**, 2014. Disponível em: <<http://emec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 04 dez 2014.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 20 mai 2015.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. [S.l.]. 2012.

LIRA, L. A. R; LIMA, B. F. Z. Desafios da Gestão de Políticas Públicas Educacionais para formação de Professores no âmbito do Sistema Universidade Aberta Do Brasil. **EmRede – Revista de Educação a Distância**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 137-151, [S.l.] 2014. Disponível em: < <http://www.aunirede.org.br/revista/index.php/emrede/article/view/14>>. Acesso em: 13 mai 2015.

MATTAR, J. **Guia de Educação a distância**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning: Portal Educação, 2011.

MORAES, R. C. C. Educação a distância e efeitos em cadeia. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 140, p. 547-559, ago. 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742010000200012&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 mai 2015.

MORAN, J. M. Modelos e avaliação do ensino superior a distância no Brasil. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, v. 10, n. 2, p. 54-70, jun. 2009. Disponível em: <<http://periodicos.bc.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/977>>. Acesso em: 18 mai 2015.

MORÉ, R. P. C. et al. Educação a distância e formação docente: o sistema Universidade Aberta do Brasil como forma de ampliar o acesso à educação superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, v. 4, n. 2 p. 89-109, mai./ago. 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual/article/view/1983-4535.2011v4n2p89>>. Acesso em: 22 jan 2015.

ROSA, C. M. Políticas públicas para a educação superior no governo Lula. **Poíesis Pedagógica**, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 168-188, out. 2013. Disponível em: < <http://www.revistas.ufg.br/index.php/poiesis/article/view/27005/15422>>. Acesso em: 18 mai 2015.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. 1. ed. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Brasília: CAPES/UAB, 2009.

SABATIER, P. A. Political Science and Public Policy. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. p. 10-15.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas – coletânea – volume 1**. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007. p. 65-86.