



SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: A GESTÃO PARTICIPATIVA DA POLÍTICA PÚBLICA POR INTERMÉDIO DE SEUS FÓRUNS.

Maria Cristina Mesquita da Silva¹

<http://orcid.org/0000-0003-2158-0924>

Ilka Márcia Ribeiro de Souza Serra²

<http://orcid.org/0000-0003-1622-5434>

Renato de Oliveira Brito³

<http://orcid.org/0000-0002-9345-2529>

DOI: [10.29327/3860.12.21-2](https://doi.org/10.29327/3860.12.21-2)

RESUMO

Por meio deste estudo buscou-se demonstrar os desafios do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) quanto aos aspectos relacionados à sua gestão, entendendo-se como indispensável o fortalecimento de ações de caráter participativo, as quais permitam o real envolvimento dos sujeitos atuantes na política pública e por ela contemplados. Trata-se de um exercício reflexivo realizado a partir de análises normativas, documentais e bibliográficas, com o qual se busca compreender as contribuições dos diversos fóruns, criados ao longo da história do Sistema UAB. Os dados analisados são originários dos Censos da Educação Superior, do Sistema de Gestão da UAB, assim como de documentos e relatórios da CAPES relacionados à política pública. Considerando o atual contexto de discussão que se encerra no cenário nacional, sobre a extinção e possibilidade de recriação dos colegiados deliberativos (Decreto n.º 9.759/2019) este estudo pretende avançar para uma discussão amplificada no tocante aos aspectos participativos da gestão do Sistema

¹Graduada em Letras - Espanhol pela Universidade de Brasília (2004), especialista em Políticas Públicas de Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2007), mestranda em Educação, pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

²Graduada em Agronomia pela Universidade Estadual do Maranhão (2001), mestre em Fitossanidade Com Transferência Direta Para o Doutorado pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2003) e Doutorado em Fitopatologia pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2006). Professora Adjunto III de Microbiologia do Depto. de Química e Biologia- UEMA. Coordenadora Geral do Núcleo de Tecnologias para Educação da Universidade Estadual do Maranhão, representando-a junto ao Sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB e à Rede e-Tec Brasil do Ministério da Educação.

³Doutor e Mestre em Educação (Gestão e Políticas Públicas) e Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Atualmente é Docente/Pesquisador Permanente e Coordenador do Programa Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica de Brasília. Membro do Conselho Superior (CONSUN) da UCB (Mandato 2019-2021). Atua na área de Desenvolvimento e Pesquisa nas seguintes linhas: Gestão, Políticas Públicas, Políticas Educacionais, Planejamento Estratégico, Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade. Tem experiência na área de Planejamento, Gestão, Ensino, Pesquisa e Extensão



UAB com foco em suas conformações, suas contribuições e os desafios para a melhoria da educação pública brasileira.

Palavras-chave: Universidade Aberta do Brasil (UAB); Gestão Participativa; Colegiados Deliberativos; Fóruns.

OPEN UNIVERSITY OF BRAZIL SYSTEM: Participatory management of public policy through its forums.

ABSTRACT

The purpose of this study was to demonstrate the challenges of the Open University of Brazil (UAB) system regarding the aspects related to its management, understanding as essential the strengthening of participatory actions, which allow the real involvement of the active subjects in the public policy and contemplated by it. It is a reflexive exercise based on normative, documentary and bibliographic analyzes, with which it seeks to understand the contributions of the various forums created throughout the history of the UAB System. The data analyzed originate from the Higher Education Censuses, the UAB Management System, as well as CAPES documents and reports related to public policy. Considering the current context of discussion that closes in the national scenario, on the extinction and possibility of recreation of deliberative collegiate (Decree No. 9,759 / 2019) this study intends to advance to an amplified discussion regarding the participatory aspects of the management of the UAB System focusing on their conformations, their contributions and the challenges for the improvement of Brazilian public education.

KeyWords: Open University Of Brazil (UAB), Participative Management; Forums.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A necessidade da oferta de políticas públicas voltadas à formação de profissionais da educação é amplamente reconhecida e regulamentada pela legislação nacional, constando hoje como meta prioritária do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Metas 15 e 16, PNE). Igualmente reconhecida e fruto de ações de destaque por parte do governo federal, em especial nas duas últimas décadas, é a necessidade de ampliar o alcance do ensino superior no país.

De acordo com os dados do Censo da Educação Superior, no ano de 2006⁴, eram 2.270 Instituições de Ensino Superior (IES) no país, as quais realizaram um total de 4.676.646 matrículas. Naquele ano, os cursos superiores a distância, totalizaram 207.206

⁴ Ano utilizado como referência por ser o ano de criação do Sistema UAB, pelo Decreto 5.800/2006.



matrículas. No ano de 2017, o Brasil já contava com 2.448 IES, dentre as quais 296 públicas. Essas IES juntas (públicas e privadas) ofereceram um total de 35.380 cursos, com 8.286.663 matrículas. Interessante observar o crescimento das matrículas realizadas em cursos superiores a distância, as quais somaram, em 2017, 1.756.982. A EaD passou assim de 207.206 (em 2006) para 1.756.982 (em 2017), representando um crescimento de mais de 800% no período (INEP, BRASIL, 2019).

No que tange à demanda pública pela formação de profissionais do magistério em nível superior, esta vem sendo respondida por meio de programas, políticas de financiamentos e parcerias com os estados e municípios, tais como os programas públicos PARFOR⁵, PIBID⁶, e outros. Por meio da educação a distância, na esteira do crescimento dessa modalidade no país, os cursos de formação de profissionais do magistério vêm sendo ofertados, majoritariamente por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

O Sistema UAB foi instituído em 2006 e representa uma política democratizadora e inclusiva de acesso ao Ensino Superior, viabilizado por meio da modalidade de Educação a Distância. Ele tem por marca a capilaridade, envolvendo várias instituições públicas de ensino superior e em diversos municípios brasileiros, através dos polos de apoio presencial, mantidos por Estados e Municípios que, conjuntamente, ofertam aproximadamente 800 cursos.

Nesse sentido, é importante destacar que a demanda por professores com a qualificação exigida por lei, conforme apontam os artigos 62 e 63 da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDBEN, implicou esforço do país no sentido de atender àqueles que já são professores concursados nos sistemas de ensino, mas que ainda são considerados leigos, vez que, embora atuem nas séries finais do ensino fundamental, possuem formação apenas em nível médio. Acrescentam-se a isso as demandas de formação inicial de professores para atuarem na educação infantil, nas áreas específicas do ensino fundamental e no ensino médio. De igual forma sobressai-se a necessidade de formação continuada para profissionais da educação que atuam nas redes municipais e

⁵ Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica.

⁶ Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência



estaduais de ensino do País, com a finalidade de aprofundar conceitos e metodologias para o desenvolvimento de ações educativas no espaço escolar.

É sobre o Sistema UAB e, em especial sobre a particularidade de sua gestão, a qual engendrou-se, desde a formação, de modo *sui generis*, concretizando a colaboração entre os entes federativos e requerendo a participação e o diálogo entre os diversos partícipes, que este estudo se debruça. Busca-se compreender as principais instâncias de participação e deliberação instituídas ao longo da gestão do programa, assim como suas características e contribuições à essa relevante política pública. Para tanto, passamos a discutir adiante aspectos relativos ao Sistema UAB em si.

O SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL (UAB)

O Sistema UAB foi instituído pelo Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, 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". No Artigo 2º do Decreto 5.800/2006, está definido que:

O Sistema UAB cumprirá suas finalidades e objetivos sócio-educacionais em **regime de colaboração da União com entes federativos**, mediante a oferta de cursos e programas de educação superior a distância por instituições públicas de Ensino Superior, em articulação com polos de apoio presencial **(Grifo Nosso)**

Reside neste excerto o principal diferencial dos cursos ofertados no âmbito do Sistema UAB, em relação aos demais cursos articulados fora dos seus limites. Trata-se, neste caso, da conformação de um tripé, formado pelo Governo Federal (CAPES), responsável pelo fomento e gestão; pelas universidades públicas (federais e estaduais), responsáveis pela oferta dos cursos; e pelos estados e municípios (responsáveis pela estrutura física e tecnológica dos polos). O Sistema UAB, da maneira como se articulou, concretiza o regime de colaboração preceituado no Art. 211 § 4º, da Constituição Federal (CF/1988).

No ano de 2009, a operacionalização do Sistema UAB foi delegada à CAPES, por meio da Portaria MEC nº 318/2009. A gestão da UAB, complexa e ainda intrincada às atribuições das Secretarias Ministeriais foi então assumida pela recém-criada Diretoria de Educação a Distância (DED) da CAPES. Sobre essa nova responsabilidade da CAPES, Gatti *et Al*, (2009, p. 52), acentuaram:



São grandes as responsabilidades e complexos os desafios a serem enfrentados pela Capes, órgão do MEC que tem conduzido, com efetivo sucesso, a política de pós-graduação no país durante várias décadas, mas sem tradição de trabalho junto aos cursos de graduação. Ademais, muitas de suas novas atribuições incidem sobre as anteriormente reservadas à Secretaria da Educação Básica, à Secretaria da Educação Superior e à Secretaria da Educação a Distância do próprio MEC, sem que as interfaces entre elas tenham sido esclarecidas.

O processo de transição da gestão da UAB não se deu de forma imediata, sendo que, somente em janeiro de 2011, com a extinção da Secretaria de Educação a Distância - SEED/MEC, a totalidade dos processos relacionados à UAB passaram para a tutela da DED/CAPES.

A despeito da pouca tradição da CAPES com os cursos de graduação, conforme observaram *Gatti et Al* (2009), a UAB se consolidou no cenário nacional, destacando-se como o mais expressivo programa do país em termos de fomento à oferta pública de educação a distância no ensino superior.

Em 2019, o Sistema UAB já incorpora um total de 135 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), ofertando cursos em 777 polos UAB ativos, distribuídos pelo território nacional⁷. De acordo com a DED/CAPES, a UAB formou cerca de 195 mil estudantes, ao longo de seus recém completados 13 anos de existência. Atualmente, o Sistema possui cerca de 170 mil estudantes matriculados em seus cursos.

As dimensões alcançadas apontam para uma política pública de largo alcance e notada longevidade, o que leva a concluir que no que se refere às questões de expansão territorial e numérica, ela vem alcançando a finalidade de “expandir e interiorizar” a educação superior pública no Brasil, por meio da EaD.

O ainda imenso desafio da expansão e interiorização da educação superior no Brasil está expresso em inúmeros manifestos e documentos e se materializa nos últimos dados do IDEB, os quais reforçam a necessidade de melhoria dos índices educacionais.

Sem programas de educação a distância bem delineados, por sua capilaridade regional, por seu potencial democratizador, mas, sobretudo, por seu caráter de inovação

⁷ De acordo com o Sistema de Gestão da UAB (sisuab2.capes.gov.br).



e qualificação metodológico, as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) não podem se concretizar.

Há que se observar que foi em torno de um contexto que aponta a necessidade de democratização do ensino superior, e de um movimento que tem as suas raízes no pensamento de Anísio Teixeira e de outros intelectuais brasileiros, que o Sistema UAB passou a fazer parte da CAPES, na perspectiva de indução e fomento para a formação inicial e continuada de professores da educação básica, refletindo a necessidade de uma época.

A CAPES, ao receber a UAB e os demais programas sob a responsabilidade da DED e da Diretoria de Educação de Formação de Professores para a Educação Básica (DEB), revitalizou também a pesquisa, ao alargar os horizontes científicos e culturais para se pensar a formação inicial e as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) e, assim, ressignificar o ensino superior, inclusive promovendo a convergência entre as modalidades presencial e a distância.

Na perspectiva de constantes mudanças nas formas escolares e na educação nacional, o Sistema UAB inaugurou uma série fecunda de debates nas instituições públicas de ensino superior, impelindo a educação para além das fronteiras geográficas das universidades. Promoveu assim uma efervescência intelectual no ensino, na pesquisa e na extensão, que promoveu novos patamares e desafios e vivificou a educação superior pública, gratuita e de qualidade, difundida nos mais diversos locais e socialmente referenciada na diversidade nacional.

Do mesmo modo, o desafio ao qual se propõe o país a enfrentar, a formação inicial e continuada de profissionais do magistério, tem dimensões exponenciais, e o seu não enfrentamento representaria um óbice ao desenvolvimento da qualidade da educação no Brasil. Para mencionar alguns dados, de acordo com o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2018: (Todos pela Educação, 2018, p. 107)

[...] 64,7% dos professores da Educação Básica na região Nordeste possuem formação em nível superior. No Sudeste, este percentual é de 84%. 58,1 é a porcentagem de docentes dos Anos Finais do Ensino Fundamental na região Sul com formação superior nas disciplinas que lecionam. 44,7% dos docentes do Ensino Médio no Centro-Oeste têm formação específica nas disciplinas que lecionam.



Nesse contexto, destaca-se o relevante papel que vem desempenhando o Sistema UAB, o qual mostra-se como alternativa factível para a formação de profissionais do magistério. Surge assim a UAB como um caminho viável para para a formação plena e autônoma dos profissionais de educação do país.

Passamos a seguir a considerar os aspectos federativos e democráticos de nosso país e a maneira como o Sistema UAB se relaciona com tais aspectos.

OS ASPECTOS FEDERATIVOS E DEMOCRÁTICOS BRASILEIROS E O SISTEMA UAB

Ao tratar da dinâmica federativa do estado brasileiro e sua influência no sistema de educação nacional, Abrúcio (2010, p. 42) assinala:

A opção pelo federalismo significa, em grande medida, uma complexificação tanto do processo decisório como de sua legitimação, uma vez que cresce o número de atores e de arenas capazes de definir os rumos da ação coletiva. **Tal conformação institucional contém potencialidades democráticas**, como a aproximação dos governos de suas comunidades (pela via da descentralização), o respeito às peculiaridades regionais dentro de uma nação e a adoção do princípio da barganha e da negociação como balizadores do processo político. Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como **a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política**, num jogo que não é naturalmente cooperativo. **(Grifo Nosso)**

Cerne do sistema democrático, a participação, seja ela direta ou por representação, se opõe a tomada de decisões em sigilo ou de maneira unilateral. Sobre isso, no sugestivo ensaio intitulado “Democracia e Segredo”, Bobbio (2000, p. 401) assevera:

Daí a pergunta clássica da filosofia política: *quis custodiet custodes?* Benthán, como democrático, deu a sua resposta: o edifício deverá ser submetido a **contínuas inspeções não apenas por parte dos inspetores mas também por parte do público**. Com essa resposta Benthán antecipava de certo modo o problema atualíssimo do direito dos cidadãos ao acesso às informações, que é uma das tantas forma do direito que um Estado democrático reconhece apenas aos cidadãos, ou considerados *uti singuli*, ou tornados no seu conjunto como “povo” de guardar os guardiões. **(Grifo nosso)**

A participação do cidadão nos processos decisórios favorece assim, não somente a repartição dos direitos e obrigações entre os entes do estado federativo, mas também, o processo de *accountability* das decisões e ações governamentais, na medida em que



viabiliza as “contínuas inspeções não apenas por parte dos inspetores, mas também por parte do público” (Bobbio, 2000).

Certamente, a condução das políticas públicas considerando o caráter federativo e democrático há que permitir a participação dos cidadãos em processos decisórios, isso, contudo, de maneira articulada, de modo que não venha a impossibilitar as ações delas decorrentes. Sobre isso, Abrúcio (2010, p. 49) sustenta:

O que tem sido feito, com maior ou menor sucesso nos diversos setores, é o estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental [...] Ademais, o modelo envolve a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais.

A CAPES, conforme vem demonstrando ao longo de sua história, em especial por meio da condução do sistema de avaliação da pós-graduação nacional, possui a capacidade técnica e operativa para exercer o papel de coordenação de políticas públicas cuja complexidade se enquadram no modelo colaborativo assumido pelo Sistema UAB.

A base colaborativa e participativa firmada por meio desse complexo de gestão fortalece o respeito às pluralidades culturais e geográficas, aspectos marcantes da constituição da sociedade brasileira. É essa mesma base que permite direcionar as políticas de formação de profissionais da educação aos locais que delas mais necessitam.

É o desafio do modelo colaborativo também garantir que a oferta da formação docente se dê, não somente em quantidade e com a capilaridade demandada, mas também, e principalmente, com a qualidade necessária.

O Art. 206 da CF/1988 preconiza a gestão democrática do ensino público e a garantia de padrão de qualidade como dois dos princípios sobre os quais o ensino será regido no Brasil. Em consonância com a CF/1988, a LDBEN (Lei 9.394/1996), em seu Art. 3º, ao tratar dos princípios e fins da Educação Nacional, determina:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
VII - valorização do profissional da educação escolar;
VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;
IX - garantia de padrão de qualidade;

A Lei 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE preceitua na meta 15, tratando dos Profissionais de Educação:



Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. (Grifo Nosso)

Com o fim de atender ao determinado na referida meta 15 do PNE (assim como ao estabelecido pela meta 16), foi publicado o Decreto nº 8.752/2016, o qual institui a Política Nacional de Formação de Professores da Educação Básica. Importante frisar que esse Decreto revogou outro de equivalente relevância, o Decreto 6.755/2009, que vinha regendo a política de formação de professores desde o ano de 2009. Há, no Decreto 8.752/2016, a previsão de que sejam constituídos um Comitê Gestor Nacional e Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação dos Profissionais da Educação Básica. Sobre estas instâncias nos deteremos mais adiante, em seção específica sobre o tema.

Observa-se nos instrumentos legais elencados o reconhecimento da necessidade de participação dos segmentos representativos nas instâncias decisórias das políticas de formação, além da preocupação com o compromisso de prover a adequada formação docente, estipulando para isso a audaciosa meta de que: “todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” (Meta 15, PNE).

Como tornar concretas as previsões e determinações legais? Quais as ações estão sendo adotadas, em especial no âmbito do Sistema UAB, para tornar reais os pressupostos legais de gestão participativa e colaborativa das políticas de formação docente? Para responder às essas questões, passaremos a seguir às considerações acerca de cada um dos fóruns e instâncias de participação, constituídos ao longo da existência do Sistema UAB, refletindo sobre seus papéis e sua colaboração ao “estabelecimento de mecanismos de coordenação intergovernamental”, necessários à boa condução da política pública.

OS FÓRUNS ESTADUAIS PERMANENTES DE FORMAÇÃO DOCENTE



Os Fóruns Estaduais Permanentes de Formação Docente (FORPROFs) foram instituídos pelo Artigo 4º do Decreto nº 6.775/2009, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério das redes públicas. Tratam-se de órgãos colegiados, criados para garantir o cumprimento dos objetivos da Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica.

O Artigo 5º do Decreto nº 8.752/2016 (o qual revoga o Decreto n.º 6.755/2009) ratifica a presença dos referidos Fóruns na nova política nacional de formação docente, definindo entre as suas atribuições: a elaboração e proposição do plano estratégico estadual ou distrital, para a formação dos profissionais da educação, com base no Planejamento Estratégico Nacional; o acompanhamento da execução do referido plano, com vistas ao aperfeiçoamento contínuo das ações integradas e colaborativas por ele propostas; e, uma agenda permanente de debates para o aperfeiçoamento da política nacional e de sua integração com as ações locais de formação. Merece destaque o Parágrafo Único do Art. 7º, que prevê:

Nos Fóruns Estaduais Permanentes e no Fórum Permanente do Distrito Federal, **terão assento representantes da esfera federal, estadual, municipal, das instituições formadoras e dos profissionais da educação, visando à concretização do regime de colaboração.**” (Grifo Nosso)

Com a publicação do Decreto 8.752/2016 os agora FEPADs tiveram seu detalhamento da composição, das atribuições e formas de funcionamento deixados a cargo de uma posterior regulamentação por parte do MEC, a qual, até o presente momento, não ocorreu. Sobre essas entidades, Gatti et al (2019, p. 62) aponta que, para além da regulamentação, faltaram aos fóruns apoio e estrutura governamental:

Quanto aos Fóruns Estaduais de Educação, propostos na perspectiva do PAR, não contaram na maioria dos estados com condições reais para sua atuação, e alguns nem chegaram a funcionar efetivamente se considerarmos suas atribuições. O esquema de articulação dos fóruns com as respectivas Secretarias de Educação, os Conselhos Estaduais de Educação, e com órgãos do Ministério mostrou-se bastante burocrático e complexo para a execução real de suas funções, sendo a principal a de levantar as necessidades formativas de professores em seus estados elaborando propostas em articulação com as secretarias e encaminhando-as aos poderes e comissões centrais. Processo longo, e burocrático, que exigiria suportes e infraestrutura para esses fóruns, o que não ocorreu.



Apesar do cenário apresentado, constam disponíveis no site da CAPES, os documentos de instituição, atas e deliberações dos FEPADs⁸. A despeito da lacuna na regulamentação para o funcionamento, diversos estados, como o Rio Grande do Sul, Pernambuco e Santa Catarina⁹ mantiveram por iniciativa própria os seus FEPADs em atividade, buscando manter a continuidade dos diálogos necessários à condução das políticas de formação docente em suas delimitações.

Entende-se que a regulamentação e a consolidação dos FEPADs podem contribuir para a realização, em parceria com os sistemas de ensino, do planejamento estratégico para dimensionamento da demanda por formação inicial e continuada dos professores. A definição desta demanda é, hoje, um dos grandes desafios para todos os programas públicos de formação de professores do país.

OS FÓRUNS DE ÁREA DO SISTEMA UAB

Instituídos pela Portaria CAPES nº 78/2010, os Fóruns de Área surgiram com a competência de apoiar a DED/CAPES na formulação de parâmetros e diretrizes para o desenvolvimento de ações relacionadas à implantação, oferta, acompanhamento e avaliação dos cursos ofertados no âmbito do Sistema UAB, bem como dos cursos integrados no âmbito do Programa de Ações Articuladas – PAR e dos cursos ofertados pelo Pró-Licenciatura¹⁰.

À época foram instituídos 17 fóruns, subdivididos por área do conhecimento e pelas áreas de atuação do Sistema UAB. Cada um deles era composto pelos coordenadores de cursos das respectivas áreas das IPES integrantes do Sistema UAB. A proposta de atividades previa a realização de reuniões ordinárias anuais, além de atividades de discussão permanente.

A última reunião ordinária dos Fóruns de Área do Sistema UAB ocorreu no ano de 2013, em Belo Horizonte/MG. Desde então, não houve mais chamamentos da CAPES

⁸ <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/parfor/foruns-estaduais-permanentes-de-apoio-a-formacao-docente>

⁹ Informação baseada nas correspondências enviadas à CAPES pelos estados referidos (Fonte: DED/CAPES).

¹⁰ Programa anterior ao Sistema UAB, cuja gestão também esteve subordinada à CAPES.



para a realização de reuniões dos grupos. Ainda não houve, tampouco, a revogação do ato de criação do mesmo.

Compete à CAPES deliberar sobre a continuidade ou não dessa instância participativa, a qual oportunizou, enquanto em funcionamento, aos coordenadores dos cursos, uma maior aproximação à gestão central do Sistema UAB.

O FÓRUM NACIONAL DE COORDENADORES DO SISTEMA UAB

Instituído pela Portaria CAPES n.º 79/2010, a qual foi posteriormente alterada pela Portaria CAPES n.º 170/2012, o Fórum Nacional de Coordenadores do Sistema UAB (ForUAB), composto pelos Coordenadores UAB e adjuntos das IPES, surgiu com a atribuição de apoiar a DED/CAPES na formulação de diretrizes, definição de parâmetros e critérios técnicos e pedagógicos para nortear as ações do Sistema UAB. A proposta de atividades do ForUAB previa a realização de reuniões anuais ordinárias, além de atividades de discussão permanente.

Este Fórum, ao contrário dos demais até agora apresentados, manteve-se em atividade ao longo dos anos, aproximando a gestão do Sistema UAB nas IPES da gestão dessa política pública realizada no âmbito da CAPES. Já passaram pela presidência do ForUAB, 5 (cinco) distintas gestões, compostas por um presidente e dois vice-presidentes, assim como seus respectivos conselhos e grupos de trabalhos, designados discricionariamente por cada uma das gestões presidenciais.

Desde o ano de 2017, os representantes do ForUAB se reúnem mensalmente com a gestão da DED/CAPES, a fim de apresentar as demandas institucionais, discutir os parâmetros relacionados à política pública e alinhar as ações a serem adotadas tanto pelas Instituições quanto pela própria CAPES.

Dos conselhos deliberativos formados até o momento, o FORUAB tem sido o mais ativo e o que mais concretizou participações das instâncias envolvidas na política. Além das reuniões mensais junto à CAPES, o FORUAB, com o apoio financeiro e operacional da CAPES, realiza reuniões nacionais anuais, e com recursos institucionais, reuniões extraordinárias periódicas. Dessas reuniões normalmente resultam documentos



finais com as propostas e temáticas discutidas, as quais são submetidas à consideração da CAPES.

O FÓRUM NACIONAL DE COORDENADORES DE POLOS DO SISTEMA UAB

A Portaria n.º 79/2010, além da constituição do Fórum Nacional de Coordenadores UAB, previu a constituição dos Fóruns Regionais de Coordenadores de Polos. De acordo com Costa e Pimentel (2009, p. 17)

Os Fóruns Regionais de Coordenadores de Pólos estão organizados por região geográfica. Cada uma das cinco regiões institui um Fórum presidido pela Direção Nacional da UAB e que congrega todos os coordenadores de pólos da região e tem como membros convidados os coordenadores UAB e Coordenadores UAB adjuntos das IES que oferecem cursos em pólos da região. São, portanto, cinco fóruns regionais estabelecidos em caráter consultivo, que se reúnem uma vez por ano em caráter ordinário e tem um espaço virtual de discussão permanente, mediados pela direção nacional da UAB. As decisões dos Fóruns Regionais de Coordenadores de Pólos tem caráter consultivo, indicando sugestões à DED para subsidiar decisões na solução da gestão e do desenvolvimento do Sistema UAB.”

Apesar da previsão normativa e da organização institucional que se formalizou à época, de fato, os referidos fóruns nunca chegaram a se instituir, restando a organização das atividades dos coordenadores de polos, unicamente à DED/CAPES. Entre os anos de 2012 e 2016, as iniciativas no sentido de promover a interação e congregação dos coordenadores de polos se deu por meio da realização de grandes reuniões periódicas regionais e nacionais. Cumpre destacar que estas reuniões não tinham o caráter de formação de um colegiado representativo propriamente.

Recentemente, a Portaria CAPES nº 76/2017, recriou o Fórum Nacional de Coordenadores de Polo UAB (ForUABPolos), definindo-o como um colegiado de caráter permanente com atribuições de apoiar a DED/CAPES na formulação de diretrizes estratégicas e desenvolvimento do programa UAB. Em sua composição, o ForUABPolos conta com um presidente nacional; um presidente nacional adjunto; secretário nacional e com os 27 coordenadores estaduais e distrital; além de outros papéis distribuídos entre os coordenadores dos polos UAB, respeitando-se a representação estadual.

Dentre os objetivos do ForUabPolos estão a participação nos processos coordenados pela DED relativos à integração, manutenção no Sistema e desligamento dos polos da UAB, além da participação efetiva dos coordenadores de polos nas diversas



etapas relativas à definição dos cursos a serem ofertados nos Polos presenciais UAB. O Regimento do Fórum Nacional de Coordenadores de Polo UAB de 2017 define ainda como um dos objetivos dessa instância a “atuação em favor da gestão democrática e autônoma dos Polos UAB”.

UMA NOVA DIRETRIZ SE ANUNCIA... MAS E OS FÓRUNS DO SISTEMA UAB?

Em abril do corrente ano, foi publicado o Decreto 9.759/2019. Por meio deste normativo, o governo federal extinguiu e estabeleceu novas regras e limitações para os colegiados pertencentes à administração pública federal, incluindo no conceito de colegiado quaisquer das denominações utilizadas, inclusive “fóruns” (Art. 2º, VIII).

O Decreto referido, em seu Art. 6º, Incisos II e V, respectivamente, determina que as propostas de criação e recriação de conselhos deverão: “estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência” e “justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros”.

Deduz-se do normativo um endurecimento do governo federal para com os conselhos deliberativos, de um modo geral. Impossível não rezear pelo fenecer da complexa, porém importante rede de colaboração estabelecida no âmbito do Sistema UAB, a qual embora ainda carente de definições e novas configurações, vem se mostrando, ao longo da história, como um seu diferencial.

Cumprir destacar que sequer chegou a se instituir aquela que poderia ser a mais significativas das instâncias representativas do Sistema UAB, qual seja, o conselho representativo dos estudantes, dos futuros e atuais professores que são o público principal dos cursos ofertados no âmbito do Sistema UAB.

A inadvertida extinção dos fóruns deliberativos vinculados ao Sistema UAB representa um risco ao aspecto mais rico e distintivo dessa política pública: o seu caráter colaborativo, participativo e democrático.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises que embasaram este estudo destacam os aspectos de colaboração que engendram a constituição do Sistema UAB.

Isso posto, evidenciou-se a relevante contribuição dessa política pública para a expansão e interiorização da educação superior pública de qualidade no país, especialmente frente ao desafio nacional de formação docente, para o qual o Sistema UAB se apresenta como importante alternativa.

Destacaram-se, ademais, os aspectos inerentes à constituição da política pública, a qual oportuniza a colaboração entre os entes federativos, na medida em que encerra, em seu funcionamento, ações e participações atribuídas a cada um destes entes, as quais somente se tornam possíveis a partir de medidas conjuntas e coordenadas.

A gestão participativa do Sistema UAB revela-se como instrumento de fundamental importância, na medida em que viabiliza a possibilidade de controle e colaboração entre todos e por cada um, oportunizando, por fim, o envolvimento dos sujeitos nas tomadas de decisões relacionadas à política pública.

Cabe ressaltar que apesar de todos os avanços dos últimos anos, a educação do Brasil é ainda muito desigual e frágil em certos aspectos; nesse sentido, a UAB tem um papel a cumprir na expansão, consolidação e qualificação do ensino superior brasileiro, particularmente, na formação de professores para a educação básica. Nesse sentido, a eventual descontinuidade das ações do Sistema UAB poderiam ser prejudiciais ao desenvolvimento educacional do País.

Conhecendo e percebendo as colaborações de cada um dos fóruns instituídos no âmbito do Sistema UAB, e diante das perspectivas apontadas pela nova legislação estabelecida em âmbito federal (Decreto 9.759/2019), conclui-se que o Sistema UAB carece do fortalecimento das suas instâncias de participação já anteriormente instituídas e, ainda, de novas ações concretas que conduzam à sua gestão de forma plenamente participativa e, por conseguinte, democrática. É o que se espera de uma política pública de tamanha relevância e expressão no Brasil.



REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Luiz Fernando. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e Propostas de Aperfeiçoamento IN OLIVEIRA, Romualdo Portela de e SANTANA. Wagner (ORGs). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.
- BOBBIO, N. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos (Org. Michelângelo Bovero). Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 113-130.
- BRESSER PEREIRA L.C. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: _____. & SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 21-38.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, seção 1, p. 27933. Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- _____. Todos pela Educação. **Anuário Brasileiro da Educação Básica**. São Paulo: Moderna, 2018.
- _____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior**. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- _____. Congresso Nacional. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Publicado na Edição Extra do Diário Oficial da União, de 26 de junho de 2014, nº120-A. Disponível em: <<http://www.in.gov.br>>. Acesso em: 15 abr. 2019 .
- _____, Presidência da República. Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8752.htm#art19>. Acesso em: 20 mai. 2019.
- _____, Presidência da República. Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm> Acesso em: 29 mai. 2019.
- _____. Presidência da República. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Diário Oficial da União, seção 1, p.4.



Brasília, DF, 9 jun. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5800.htm> Acesso em: 29 mai. 2019.

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Edital CAPES n.º 05/2018. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/01032018-Edital-5-2018-UAB-2.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2019 >. Acesso em: 29 mai. 2019.

COSTA, Celso José da; PIMENTEL, Nara Maria. 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 – ISSN: 1676-2592.

GATTI, B. A; BARRETTO, E. S. de S.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Políticas Docentes no Brasil:** um Estado da Arte. Brasília, Unesco, 2011.

GATTI, Bernadete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de; ALMEIDA, Patrícia Cristina Albieri de. **Professores do Brasil:** novos cenários de formação. – Brasília: UNESCO, 2019.



Maria Cristina Mesquita da Silva

Graduada em Letras - Espanhol pela Universidade de Brasília (2004), especialista em Políticas Públicas de Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (2007), mestranda em Educação, pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Atualmente é Analista em Ciência e Tecnologia, na CAPES/MEC, ocupando a função de Assessora Técnica na Diretoria de Educação a Distância. Atua, também, como professora da educação básica na Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF).

Ilka Márcia Ribeiro de Souza Serra

Graduada em Agronomia pela Universidade Estadual do Maranhão (2001), mestre em Fitossanidade Com Transferência Direta Para o Doutorado pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2003) e Doutorado em Fitopatologia pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (2006). Professora Adjunto III de Microbiologia do Depto. de Química e Biologia- UEMA. Coordenadora Geral do Núcleo de Tecnologias para Educação da Universidade Estadual do Maranhão, representando-a junto ao Sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB e à Rede e-Tec Brasil do Ministério da Educação. Exerceu o cargo de Presidente do Fórum Nacional de Coordenadores da Universidade Aberta do Brasil-FORUAB/ CAPES de 2016 a 2019. Integrante da Câmara de EaD da Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM).

Renato de Oliveira Brito

Doutor e Mestre em Educação (Gestão e Políticas Públicas) e Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Brasília. Atualmente é Docente/Pesquisador Permanente e Coordenador do Programa Stricto Sensu de Mestrado e Doutorado em Educação da Universidade Católica de Brasília. Membro do Conselho Superior (CONSUN) da UCB (Mandato 2019-2021). Atua na área de Desenvolvimento e Pesquisa nas seguintes linhas: Gestão, Políticas Públicas, Políticas Educacionais, Planejamento Estratégico, Desenvolvimento Sustentável e Sustentabilidade. Tem experiência na área de Planejamento, Gestão, Ensino, Pesquisa e Extensão.



Artigo recebido em 10/07/2019
Aceito para publicação em 15/01/2020

Para citar este trabalho:

SILVA, Maria Cristina Mesquita da; SERRA, Ilka Márcia Ribeiro de Souza; BRITO, Renato de Oliveira. SISTEMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL: a gestão participativa da política pública por intermédio de seus fóruns. Revista Paidéi@. Unimes Virtual. Volume 12 – Número 20 – Disponível em:

<http://periodicos.unimesvirtual.com.br/index.php/paideia/editor/submission/Review/1010>