

O COMPORTAMENTO DOS RECURSOS FINANCEIROS DA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL ENTRE 2006 E 2015

Vanessa da Silva Mariotto Onody

Especialista

Aluna de Pós-Graduação da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Rua: Sebastião de Moraes, 756 – Planalto Paraíso – CEP: 13.562-030 - São Carlos – SP,
vamariotto@ufscar.br e (16) 3351-8993.

Andrei Aparecido de Albuquerque

Doutor

Docente da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Rod. Washington Luís - Km 235 — CEP: 13565-905 – São Carlos – SP,
andrei@dep.ufscar.br e (16) 3351-9517.

Fabiane Letícia Lizarelli

Doutora

Docente da Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
Rua: Ray Wesley Herrick, 1500 – via de acesso 6 – Casa 142 - CEP: 13.565-090 - São Carlos
– SP, fabiane@dep.ufscar.br e (16) 3351-9511.

Resumo

Diante das mudanças nos parâmetros de financiamento do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) no decorrer dos dez anos de sua implantação, foi estabelecido um diagnóstico junto ao Programa UAB comparando de 2006 a 2015 o percentual de recursos para o financiamento do Programa UAB e o recurso total no mesmo período, destinado ao Ministério da Educação (MEC) para o Ensino Superior. O objetivo é sinalizar em que medida, nos últimos 10 anos, os recursos destinados à UAB são proporcionais aos recursos recebidos para financiamento do MEC. Para tanto, foi realizada coleta de dados a partir de informações disponíveis em sites governamentais e documentos oficiais. Posteriormente foram aplicados testes estatísticos para comparar o volume e evolução de valores das duas instituições. Verificou-se alteração do volume de recursos destinados ao Programa UAB em relação ao MEC no período analisado sendo identificada tendência de queda ao longo dos últimos quatro anos analisados.

Palavras-chave: Universidade Aberta do Brasil; financiamento público; educação superior a distância.

Área temática do evento: Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

1. INTRODUÇÃO

Segundo Duarte e Oliveira (2012) a educação é um dos principais pilares para o desenvolvimento socioeconômico de um país, no entanto, para implantação de políticas públicas educacionais voltadas ao financiamento da educação superior faz-se necessário o conhecimento da situação destes investimentos.

“O assunto financiamento das instituições de ensino superior (IES) brasileiras se constitui em tema de grande relevância, com implicações não só no campo educacional, mas também nos campos econômico, social e político”. (Duarte; Oliveira, 2012, p.104).

É afirmado por Ouriques et al.(2012) que a Educação a Distância (EaD) é uma aliada na concretização dos objetivos básicos da educação brasileira, delineados pela Constituição Federal, e pode ser ofertada na educação básica, de jovens e adultos, especial, profissional e superior.

Almeida (2002) completa a afirmação anterior ao destacar que através da EaD, é possível apresentar as informações desejadas de maneira organizada e no momento definido, construindo uma grande trama entre as pessoas, suas práticas e conhecimentos em um espaço dirigido para a formação e desenvolvimento daqueles envolvidos no processo de aprendizagem.

Diante do panorama apresentado, Behr e Costa (2014) colocam que é grande a adoção da modalidade de cursos em EaD por instituições de diferentes naturezas destacando as instituições públicas de ensino superior, as quais existem iniciativas de fomento à EAD através do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB) o qual possibilita adoção e oferta de cursos na modalidade em instituições públicas, todavia esse fomento altera e cria estruturas de recursos nas instituições, apresentando uma nova realidade de gestão.

Este estudo possui como tema central o financiamento da educação superior e como objeto de estudo o Programa Universidade Aberta do Brasil implantado pelo Governo Federal, em 2005.

2. EDUCAÇÃO DE ENSINO PÚBLICO SUPERIOR

Esta seção versa sobre os principais aspectos históricos da Educação Superior nacional, de 1934 a 2015, as políticas públicas de governo e a reforma da educação superior no Brasil. Pontua o surgimento da Educação Superior a Distância como um novo segmento na educação no mundo e no Brasil referindo-se às potencialidades da modalidade em nível acadêmico com perspectivas de aumento dos indicadores nas políticas públicas educacionais.

2.1. Educação Superior no Contexto Nacional

De acordo com Brasil (2016) em 1934, com a nova Constituição Federal, a educação passou a ser vista como um direito de todos, a ser ministrada pela família e pelos poderes públicos.

Brasil (2016) ressalta que o sistema educacional brasileiro, incluindo o ensino superior, até 1960, era centralizado, modelo seguido por todos os estados e municípios. Com a aprovação da primeira [Lei de Diretrizes e Bases da Educação \(LDB\)](#), em 1961, os órgãos estaduais e municipais ganharam autonomia, com diminuição da centralização do MEC.

Através da reforma universitária, em 1968, a educação superior pode assegurar autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira às universidades. A reforma representou um avanço na educação superior brasileira, ao instituir um modelo organizacional único para as universidades públicas e privadas (BRASIL, 2016).

Michelotto, Coelho e Zainko (2006) apontam que a educação superior no Brasil passou por fases de forte expansão de instituições e de matrículas, com destaque para os anos 70, a partir dos quais teve início o processo de privatização da Educação Superior no país.

A educação superior no Brasil passou por duas fases de forte expansão, conforme demonstrado por Michelotto, Coelho e Zainko (2006), a primeira fase ocorre no período militar, de 1964 a 1980 o qual o número de matrículas nesse nível de ensino aumentou quase

dez vezes. Contraditoriamente, no período subsequente, de abertura política e redemocratização do país (1980-1995), o sistema apresentou um crescimento meramente vegetativo. Os autores ressaltam que em 1980, havia 882 instituições de ensino superior no país e em 1995, apenas 12 instituições tinham se agregado ao sistema, contabilizando um modesto crescimento de 1,36% no período. A segunda fase de expansão iniciou a partir de 1995, período que houve uma verdadeira explosão de crescimento do ensino superior no Brasil. Essa grande expansão do sistema nacional ocorreu em razão do crescimento da rede privada e, nos anos recentes, em virtude do processo de diversificação das instituições.

A diversificação das instituições de ensino superior pode ser explicada pelos autores Michelotto, Coelho e Zainko (2006) ao relatarem que a educação superior, período de 1995 passa a ser constituída por três sistemas de universidades: um sistema estatal, um sistema privado e um híbrido. Isto proporciona que a expansão da oferta do ensino superior ocorra com uma maior adequação do nível de ensino ao mercado e pela diferenciação entre as instituições: i) horizontal (instituições com financiamento público e/ou privado) e ii) vertical (distintos tipos de instituições com financiamentos diversos – ofertantes de serviços, como os institutos profissionais e os institutos técnico-profissionais por exemplo). O estudo demonstra que um sistema diferenciado, composto por instituições que têm diferentes fins, é voltado a responder as necessidades do contingente variado de estudantes e do desenvolvimento dos países, através de demandas de maior diversificação profissional, oriundos de flexibilidades e rápida adaptação às mudanças.

2.1.1. Reforma da Educação Superior

Segundo Otranto (2006) a Reforma da Educação Superior ocorreu no governo Lula da Silva iniciando se com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). No relatório final do GTI, de acordo com Otranto (2006) a reforma passa pela reposição do quadro docente, ampliação de vagas para estudantes, educação à distância, autonomia universitária e financiamento.

A reforma da educação superior no governo Lula foi guiada por meio da promulgação de leis e decretos que apontaram mais para a continuidade do que para a ruptura com as políticas para a educação superior estabelecidas no governo FHC, apesar de ter havido, no período de 2004 e 2006, aumento de recursos públicos para as Instituições Federais de Educação Superior (IFES), o que refletiu na “contratação de novos professores e servidores técnicos - administrativos e expansão dos *campi* situados no interior dos Estados” (AMARAL, 2008, p. 667).

Seguindo esta lógica, o relatório do GTI, argumenta que a universidade pública brasileira, nos limites impostos pela educação presencial, mesmo com a ampliação de recursos, não teria condições de aumentar as vagas de forma maciça em curtos e médios prazos. Por este motivo, apresenta a educação à distância como um caminho viável e necessário (OTRANTO, 2006).

De acordo com Ferreira (2012) a presidenta Dilma iniciou o governo reafirmando a continuidade do programa de expansão da educação superior do governo Lula mediante o anúncio da construção de novas universidades federais, da criação de novos *campi* universitários e de novos Institutos Federais. A autora argumenta que a expansão da educação superior na ótica do governo Dilma tinha por objetivo a expansão e interiorização dos institutos e universidades federais, promovendo a formação de profissionais para o desenvolvimento regional, assim como estimulando a permanência desses profissionais no

interior do país; além de potencializar a função e o engajamento dos institutos e universidades como expressão das políticas de governo na superação da miséria e na redução das iniquidades sociais (BRASIL, 2011).

Ferreira (2012) coloca que no governo Dilma, verificou-se o anúncio de um novo ciclo de expansão de universidades mediante a formatação de campus temático e multicampus, da defesa de parâmetros internacionais de comparação de qualidade, do financiamento baseado na eficiência e da presença das grandes universidades. A autora salienta que tais fatores implicam a nova configuração, organização e gestão dessas instituições.

Na próxima seção é apresentado um panorama literário das instituições de nível superior na modalidade de Educação a Distância.

2.2. Educação Superior a Distância no Brasil

Como já mencionado anteriormente e apresentado na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) a educação brasileira, é um dos direitos sociais mais importantes para o país juntamente com saúde, moradia, trabalho, lazer e outros direitos previstos pela Carta Magna para a sociedade.

Conforme o artigo 205 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) a educação é apresentado como um direito de todos e dever de prestação pelo Estado e pela família e cujos objetivos são atingir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu correto preparo para exercer a cidadania e também a qualificação para o trabalho.

Nos próximos parágrafos é apresentado o que vem a ser educação a distância para, posteriormente, discutir como ela vem sendo introduzida nos cursos de graduação nas universidades e no ensino superior.

Entre inúmeros conceitos de EaD vale ressaltar o que é defendido por Moran (1994) apud Mota e Segundo (2016, p. 3) destacando que EaD é “o processo de ensino-aprendizado, mediado por tecnologias, onde professores e alunos estão separados espacial e/ou temporalmente.” Os autores mencionam que para as atividades nessa modalidade de ensino sejam realizadas, é necessário que seja através de meios tecnológicos que possibilitem a comunicação entre professores e alunos. As pessoas podem estar espalhados por várias cidades ou até países, e a comunicação entre ambos se dá *off* e *on-line* (em tempo real).

De acordo com Ouriques et al.(2012) a educação a distância (EaD) é uma das modalidades que auxilia na concretização dos objetivos da educação brasileira, e pode ser ofertada na educação básica, de jovens e adultos, especial, profissional e superior. A EaD é definida 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, Decreto 5.622, 2005).

Petters (2009), apud Silva (2014) afirma que o principal motivo para o crescente interesse na Educação a Distância são os inacreditáveis avanços nas telecomunicações. Silva (2014) relata que para os educadores a distância existem quatro inovações importantes que devem ser levados em consideração:

- a) aperfeiçoamento das tecnologias de computadores pessoais;
- b) tecnologia de multimídia;
- c) tecnologia de compactação digital de vídeo; e
- d) tecnologia de internet.

Silva (2014) aponta que estes quatro fatores aliados a outras tecnologias e inovações, possibilitam vantagens logísticas e pedagógicas surpreendentes. O autor destaca como exemplo das vantagens mencionadas a transmissão de dados em tempo real para toda parte do mundo, possibilidade de aprendizagem autônoma, maior interatividade, maior orientação aos alunos, o que proporciona maior eficácia nos resultados acadêmicos.

Mota e Segundo (2016) afirmam que a educação a distância é uma nova maneira de ensinar, que utilizando meios tecnológicos, vem possibilitando o acesso de uma grande parcela da população ao ensino. É reforçado pelos autores que para se efetivar a aprendizagem professores e alunos devem organizar seu tempo para realizar as atividades em tempo real ou não, sendo que os meios utilizados e as metodologias empregadas são fundamentais para um melhor aprendizado dos alunos.

Belloni (2008) contempla o novo significado e importância da EaD:

A educação a distância aparece agora como caminho incontornável não apenas para ampliação rápida do acesso ao ensino superior, mas também, como uma nova solução de melhoria da qualidade desse ensino, no sentido de adequá-lo as exigências e características do século XXI. (BELLONI, 2008)

Seguindo o direcionamento da autora Belloni (2008), Motta e Segundo (2016) confirmam que a Educação à Distância é configurada como uma nova modalidade de ensino, permitindo que o conhecimento seja disseminado através de plataformas tecnológicas e deste modo possibilite que mais pessoas estejam inseridas no processo de ensino-aprendizagem, independente do espaço-físico e horário em comum. Os autores ressaltam que esta nova modalidade de ensino em EaD (Educação a Distância) não poderia deixar de atender às universidades, oferecendo cursos de graduação, pós-graduação lato-sensu e de extensão.

A expansão da Educação Superior a Distância no Brasil apresentou grande crescimento, conforme relatado pelo INEP (2009), no ano de 2000 o INEP anunciava a existência de 10 cursos de graduação a distância, em 2003 esse número era de 52, atendendo a cerca de 50 mil alunos. Em 19 de dezembro de 2006 o INEP noticiou que, entre os anos de 2003 a 2006, houve aumento de 571% de cursos a distância e de 371% dos matriculados nessa modalidade.

Dados do Censo do Ensino Superior de 2007 indicaram que a graduação a distância era oferecida por 97 instituições, com o número de vagas aumentado em 89,4% em relação a 2006, totalizando 369.766 matrículas (ALONSO, 2010). Isto representava 7% do total de matrículas dos cursos de graduação. Os dados relacionados à participação dos alunos em instituições privadas e públicas, bem como à distribuição em que estavam organizadas, não sofreram alterações significativas.

Os dados apresentados pelo INEP e Censo são atualizados através do Relatório de Gestão do exercício de 2015 da CAPES, Brasil (2016b), a evolução do fluxo de estudantes (ingressantes) do Programa UAB na modalidade de graduação a distância, compreendendo licenciatura e bacharelado, no ano de 2010 possuía um total de 80.091 alunos, este número aumentou para 276.196 estudantes matriculados em 2015 nos cursos de graduação EaD.

No decorrer desta seção foram discutidos os principais aspectos das instituições públicas superiores e a introdução da EaD como política pública educacional. Na próxima seção são destacados os aspectos bibliográficos do Programa Universidade Aberta do Brasil, para entendimento e perspectiva para o tema estudado.

3. UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

Nesta seção são discutidas as questões relativas à apresentação e definição do Programa Universidade Aberta do Brasil e a UAB na UFSCar. Por fim são relatados estudos empíricos na instituição relevantes ao tema da pesquisa.

3.1. Panorama dos cursos da UAB no Brasil

Conforme colocado por Silva (2014) no Brasil as práticas de educação a distância são gerenciadas pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), este Sistema foi lançado pelo Ministério da Educação em dezembro de 2005 com o objetivo de democratizar, expandir e interiorizar a oferta de ensino superior público e gratuito no país. De acordo com a autora, o programa oferece formação universitária com utilização de tecnologia de informação as camadas da população com dificuldades de acesso ao mundo acadêmico. É um programa de formação superior pela modalidade de Educação a Distância do governo federal brasileiro em parceria com instituições de ensino superior e governos municipais e estaduais.

Segundo Brasil (2006) o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) foi instituído pelo [Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006](#), o qual possui como principal meta o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, buscando expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de nível superior a mais locais no país. Para CAPES (2016c) o Programa UAB é responsável pelo fomento da modalidade de educação a distância nas instituições públicas de ensino superior, e apoia pesquisas com desenvolvimento de metodologias em Tecnologias de informação e comunicação (TIC). Ainda segundo o autor, o programa intensifica a parceria entre universidades, a União e os entes governamentais e incentiva a formação de centros de educacionais permanentes por meio dos polos de apoio presencial em localidades planejadas.

De acordo com o Relatório de Gestão CAPES 2010, em Brasil 2016c, o Programa UAB passou a ser gerido pela CAPES a partir do exercício de 2008, e a transferência da operacionalização foi oficializada com a Portaria nº 318, de 2 de abril de 2009. É ressaltado que como vários projetos já haviam iniciado, para não causar atrasos, optou-se à época pela continuidade da execução de recursos pelo FNDE/MEC, para, após o aprimoramento dos trâmites processuais e migrar toda a execução orçamentária e financeira para a CAPES. Visando à execução dos recursos e o pagamento de bolsistas da UAB na CAPES, no ano de 2010 teve início o processo de migração do sistema de gestão e posterior operação pela CAPES. O Sistema esteve em fase de desenvolvimento e homologação em 2010.

De acordo com Brasil (2016c), a Lei nº 11.502, de 2007 e o Decreto nº 6.755, de 2009, condicionaram a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (CAPES), no âmbito do Ministério da Educação (MEC) a função de coordenar ações focada na formação inicial e continuada. Dentro desse contexto, a Diretoria de Educação a Distância (DED) é responsável na CAPES pela operacionalização das ações de articulação, aprovação, implantação, coordenação, fomento e monitoramento dos programas e cursos gratuitos de nível superior na modalidade de Educação a Distância (EaD) ministrados pelas IES integrantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB.

Desse modo, a DED fomenta cursos de aperfeiçoamento, bacharelado, especialização, extensão, formação pedagógica, licenciatura, mestrados profissionais, sequencial e tecnólogo ofertados por Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES), integrante do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Brasil (2006) conclui que o Programa UAB possibilita a articulação, a interação e a efetivação de iniciativas de cooperação dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) com as universidades públicas e demais organizações interessadas, e possibilita

meios para o fomento, a implantação e a execução de cursos de graduação e pós-graduação nas IES.

De acordo com o Decreto 5.800 de 8 de junho de 2006, Brasil (2006a) é estabelecido que a parceria do Programa UAB com os governos municipais/estaduais é pela responsabilidade dos recursos de construção e manutenção dos Polos de Apoio Presencial. Esse Decreto concebe um polo como espaços físicos com infraestrutura, recursos humanos e materiais, equipamentos e mobiliários objetivando a execução das atividades universitárias. Um polo no Programa UAB deve como um ambiente acadêmico presencial descentralizado para atendimento a estudantes com dificuldades para frequentar o campus da universidade (UFSCAR, 2010).

Segundo UFSCar (2010) o polo de apoio presencial na UAB é um ambiente fornecido pelo governo local que prevê disponibilidade de acervo bibliográfico, laboratórios pedagógicos, sala de tutoria, de coordenação do polo e de secretaria acadêmica, assim como salas de aula e demais espaços importantes ao processo de ensino-aprendizagem. O polo de apoio presencial deve obedecer a requisitos mínimos de um modelo proposto pelo MEC (Brasil, 2010).

Brasil (2016d) reitera que através da assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica entre as três partes atuantes do Programa UAB (IES, município e CAPES) é firmado o compromisso para execução da oferta de curso, deste modo um mesmo polo pode ofertar cursos de diferentes IES, proporcionando um melhor aproveitamento e liberdade de atuação das partes envolvidas, visando sempre atender o maior número de alunos possível por polos.

Desta forma é ressaltado em Brasil (2006) que o Programa UAB, é um órgão que apoia a universalização do acesso ao ensino superior através do uso de TICs, agindo para fortalecer o acesso escolar no interior do Brasil e diminuir a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos.

Ouriques (2012) aponta que se encontra no sexto artigo do Decreto 5.800 de 2006, a designação das entidades responsáveis pelo orçamento público em nível federal:

As despesas do Programa UAB correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, devendo o Poder Executivo compatibilizar a seleção de cursos e programas de educação superior com as dotações orçamentárias existentes, observados os limites de movimentação e empenho e de pagamento da programação orçamentária e financeira (BRASIL, Decreto 5.800, 2006, s/p.).

Segenreich (2009 apud OURIQUES, 2012) demonstra a estrutura básica que o modelo UAB adota: as universidades ficam com as tutorias a distância (conteudista), os municípios contam com a tutoria presencial (polos de educação a distância) e há pagamento de bolsas para os tutores e professores responsáveis por disciplinas pelo Governo Federal, onde a Lei 11.273 (2006) estabelece que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e CAPES sejam os responsáveis pela concessão de tais bolsas, além de estabelecer os valores de pagamentos e as regras básicas de funcionamento das bolsas. Consta na Lei 11.273 (2006) que as despesas com a execução das ações previstas ocorrerão através de dotações orçamentárias anuais relacionadas ao FNDE e a CAPES, dentro dos limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual.

Brasil (2016b) no Relatório de Gestão do exercício de 2015 da CAPES, coloca que a Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal em Nível Superior (DED/CAPES) entre os anos de 2010 até 2012, redesenhou se estruturalmente além

de introduzir uma linha de ação de continuidade dos programas, conseguir consolidar a DED no Programa UAB e a importância da modalidade de Educação a Distância (EaD), no país. O autor destaca a especial visão da Diretoria na política pública para ampliação do acesso à educação superior gratuita e de qualidade, contribuindo para a redução das desigualdades no país, enfatizando o desenvolvimento sustentável e as particularidades regionais.

É consolidado no Relatório de Gestão do exercício de 2015 da CAPES (BRASIL 2016b) um panorama com indicadores do Programa UAB no último ano estudado:

O Programa UAB, portanto, congrega 104 Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) que oferecem atualmente 596 cursos de graduação e especialização em 650 polos distribuídos em todas as Unidades da Federação, atendendo prioritariamente profissionais da educação básica (em exercício em escolas públicas ou oriundos da demanda social) (BRASIL, 2016b, p.36.).

Os quadros a seguir apresentam a evolução do quantitativo acumulado de alunos por situação no Programa UAB e a relação de IPES integrantes deste sistema no período de 2010 a 2015:

Quadro 1. Evolução do Fluxo de Estudantes (ingressantes) do Programa UAB

Modalidade	Ingressantes					
	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13	dez/14	dez/15
APERFEIÇOAMENTO	15.399	27.053	34.441	52.030	57.536	58.382
BACHARELADO	15.207	22.977	26.610	39.224	51.920	60.384
ESPECIALIZAÇÃO	31.595	50.793	76.729	126.565	171.866	190.855
EXTENSÃO	845	4.965	7.168	11.053	12.272	12.638
FORMAÇÃO PEDAGÓGICA	70	107	107	859	1.162	12.936
LICENCIATURA	64.884	101.678	130.464	177.960	208.534	215.812
SEQUENCIAL	749	804	1.180	1.180	1.093	1.583
TECNOLOGO	6.386	8.017	9.767	13.351	15.596	15.776
Total	135.135	216.394	286.466	422.222	519.979	568.366

Fonte: Brasil, 2016c (SISREL - Sistema responsável pela geração de relatórios dinâmicos dos programas da CAPES).

No Quadro acima é verificado o aumento contínuo de estudantes englobando todas as modalidades de ingressantes na EaD no período relacionado.

Quadro 2. Evolução do Fluxo de Estudantes (formados) do Programa UAB

Modalidade	Formados					
	dez/10	dez/11	dez/12	dez/13	dez/14	dez/15
APERFEIÇOAMENTO	8.013	14.685	17.155	23.415	25.462	25.808
BACHARELADO	-	197	559	1.185	5.780	9.249
ESPECIALIZAÇÃO	3.674	9.505	16.892	34.030	45.236	60.113
EXTENSÃO	168	1.087	1.813	2.565	3.320	3.574
FORMAÇÃO PEDAGÓGICA	-	-	-	89	93	9.507
LICENCIATURA	70	653	2.575	22.443	28.156	29.720
SEQUENCIAL	206	207	239	239	258	258

TECNOLOGO	338	595	899	2.138	2.523	2.761
Total	12.469	26.929	40.132	86.104	110.828	140.990

Fonte: Brasil, 2016c (SISREL²/CAPES).

No quadro acima é possível verificar a crescente evolução do fluxo de formandos no Programa UAB, exceto na modalidade Sequencial, o qual por ser um curso específico e de acordo com MEC (2016), os cursos sequenciais são considerados, uma modalidade de curso superior que os alunos podem, após finalizarem o ensino médio, obter uma qualificação superior, ampliando seus conhecimentos em um dado campo do saber, sem a necessidade de ingressar em um curso de graduação, esta modalidade de ensino não é um os principais objetos de política do Ministério.

Quadro 3. Evolução do Número de Instituições Públicas do Ensino Superior (IPES) integrantes do Programa UAB

ANO	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nº IPES	92	101	103	104	104	104

Fonte: Brasil, 2016c (DED/CAPES)

É ressaltado em Brasil (2016c) que a DED - CAPES utiliza os seguintes bancos de dados para gerenciamento e avaliação da gestão dos recursos no Programa UAB: SisUAB – Plataforma de suporte para a execução, acompanhamento e gestão de processos da Universidade Aberta do Brasil, o SGB – Sistema de Gestão de Bolsas da Capes (número de alunos matriculados por bolsa, o SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira e SIMEC – Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Governo Federal.

Brasil (2016c) apresenta indicadores relativos ao Sistema Universidade Aberta do Brasil até o ano de 2015, estas informações foram obtidas através dos bancos de mencionados acima e encontram se disponíveis no SIMEC:

- 305: quantidade de IES participantes do Programa UAB;
- 1423: quantidade de alunos concluintes no Programa UAB por polo;
- 1501: quantidade de alunos - docentes ingressantes para licenciatura na UAB por polo;
- 1503: quantidade de docentes concluintes no Programa UAB por polo;
- 1510: matrículas Ativas em Mestrados Profissionais para Professores no Programa UAB;
- 1531: quantidade de polos integrantes do Programa UAB por situação;
- 1895: concluintes em Mestrado Profissional para Professores no Programa UAB;
- 3198: Matrículas Ativas no Programa UAB por Tipo de Curso.

4. METODOLOGIA

Nesse estudo deseja-se analisar os recursos de custeio destinados à UAB no período de 2006 a 2015. Deste modo, o presente estudo caracteriza se quanto aos propósitos como uma *pesquisa exploratória*.

De acordo com Ganga (2012) pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar a primeira compreensão sobre um problema pouco analisado, amplo e desconhecido, tonando se difícil de formular hipóteses sobre o fenômeno.

Como serão utilizados dados quantificáveis na coleta de informações e no tratamento estatístico, o método de pesquisa quanto à abordagem do problema ou seu nível de aprofundamento pode ser caracterizado como uma pesquisa *quantitativa* sendo considerado

que os dados possam ser quantificáveis, ou seja, são traduzidos em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las, através do uso de recursos e de técnicas estatísticas (MOROSI ET AL, 2003).

Trata-se de uma pesquisa quantitativa, cuja estratégia é a investigação dos desembolsos financeiros dos órgãos estudados, em que se procura descrever e analisar a articulação e efetivação dos abortes de recursos que abrangem a gestão do Sistema Universidade Aberta do Brasil em comparação aos dados secundários de acesso público da instância: o Ministério da Educação.

No tocante ao procedimento adotado para a coleta de dados, essa pesquisa pode ser classificada como *documental*. De acordo com Morosi et al (2003) a pesquisa documental é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza: registros, anais, regulamentos, circulares, ofícios, memorandos, balancetes, comunicações informais, filmes, microfilmes, fotografias, *video-tape*, informações em disquete, diários, cartas pessoais a outros.

Para a realização da análise dos dados foi utilizado o método da estatística descritiva; chamado de gráfico Temporal ou Sequencial, de acordo com Neto (2014) o gráfico temporal mostra a evolução de uma variável ao longo do tempo, é criada da mesma forma que o digrama de dispersão, podendo se unir pontos consecutivos.

4.1. Seleção e Coleta de Dados

Para realização das análises dos dados, foram coletadas as informações financeiras das instituições públicas de 2006 a 2015, compreendendo o início do Programa Universidade Aberta do Brasil até o último ano completo para análise.

Para identificar quais os valores dos recursos liberados para financiamento, realizou-se uma pesquisa de levantamento de dados com documentos disponibilizados pela CAPES; como os Relatórios de Gestão do órgão, demonstrativos anuais de despesa e receita do FNDE e informações coletadas do diário oficial. Para os recursos analisados nos demonstrativos orçamentários anuais referentes ao MEC foram utilizados valores de dotação orçamentária e despesas liquidadas. Segundo Senado (2017) pode se denominar como dotação orçamentária toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos, no caso do estudo, são recursos destinados à Educação de Nível Superior. E ainda segundo o mesmo autor, despesa liquidada é tida como despesas concretizadas ou investimentos realizados.

Para estudo dos dados foi feita uma análise gráfica dos valores relativos da UAB em relação ao MEC no período analisado.

Deve se destacar que os valores apresentados para estudo foram capitalizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). O IPCA é o índice oficial do Governo Federal para medição das metas inflacionárias, contratadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir de julho/99 (BRASIL, 2017).

5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Nesta seção, são descritos todos os resultados obtidos com a aplicação dos procedimentos expostos no tópico anterior.

A observação destes dados possibilita uma visualização das semelhanças e diferenças de financiamento, em valores absolutos e capitalizados, ocorridos anualmente para cada órgão analisado.

Inicialmente, foi realizada a apresentação dos recursos anuais coletados para cada órgão institucional.

No Quadro 1, pode ser verificado o orçamento do Ministério da Educação orçado e estimado para Educação Superior (dotação) e as Despesas efetivadas no subitem no período.

Quadro 1. MEC: Despesas com o Ensino Superior - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – período de 2006 a 2015

ANO	DOTAÇÃO	DESPESAS LIQUIDADAS
2006	R\$ 16.014.918.567,44	R\$ 19.977.490.373,45
2007	R\$ 18.743.179.375,71	R\$ 22.837.600.360,67
2008	R\$ 19.996.918.092,53	R\$ 23.135.143.528,80
2009	R\$ 24.083.826.883,67	R\$ 27.520.385.761,00
2010	R\$ 24.017.408.581,92	R\$ 27.793.403.884,54
2011	R\$ 26.826.050.951,80	R\$ 30.165.400.294,28
2012	R\$ 29.708.526.442,86	R\$ 31.441.410.704,84
2013	R\$ 31.982.615.988,34	R\$ 35.475.871.748,89
2014	R\$ 33.206.177.917,29	R\$ 36.003.507.388,46
2015	R\$ 33.234.693.020,00	R\$ 29.246.001.460,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do INEP, 2017.

Nota: Capitalizado pelo IPCA acumulado no ano de 2006 a 2015.

Em primeiro lugar, verifica-se que os valores das despesas liquidadas obtidos nesta pesquisa, em termos absolutos, foram mais elevados que a dotação do orçamento estimado ao MEC é possível detectar que houve uma exceção no ano de 2015, o qual apresentou um declínio na despesa efetivada de 12% em relação ao estimado para o ano.

O aumento do investimento executado em relação ao valor orçado nos anos estudados é de aproximadamente de 20% ao ano.

No quadro 2 pode ser visualizado o recurso para financiamento executado pelo governo federal ao Sistema Universidade Aberta do Brasil nos anos de 2006 a 2015.

Quadro 2. UAB: Recurso executado pelo Sistema Universidade Aberta do Brasil no período de 2006 a 2015

ANO	RECURSO EXECUTADO (CUSTEIO + CAPITAL)	BOLSAS	EXECUTADO CUSTEIO+BOLSAS
2006	R\$ 268.026.800,02	R\$ 20.609,83	R\$ 268.047.409,86
2007	R\$ 161.679.155,04	R\$ 14.400.409,41	R\$ 176.079.564,45
2008	R\$ 241.137.096,18	R\$ 98.423.144,22	R\$ 339.560.240,40
2009	R\$ 306.851.199,78	R\$ 188.519.554,60	R\$ 495.370.754,38
2010	R\$ 401.654.827,24	R\$ 285.572.082,71	R\$ 687.226.909,95
2011	R\$ 332.747.948,35	R\$ 423.729.576,66	R\$ 756.477.525,01
2012	R\$ 202.691.010,23	R\$ 313.658.975,43	R\$ 516.349.985,66
2013	R\$ 154.139.173,80	R\$ 300.281.672,28	R\$ 454.420.846,08
2014	R\$ 166.282.781,70	R\$ 305.846.671,31	R\$ 472.129.453,01
2015	R\$ 27.527.032,00	R\$ 269.397.885,00	R\$ 296.924.917,00

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados de Brasil, 2016c.

Nota: Capitalizado pelo IPCA acumulado no ano de 2006 a 2015.

Observando o quadro 2, percebe-se o valor elevado para custeio nos anos iniciais da implementação do Programa UAB nas universidades, mantendo se aumentado até o ano de 2010. Comparando o recurso de custeio com as bolsas também é possível constatar o investimento em custeio superior a 45% ao recurso alocado em bolsas até o ano de 2010.

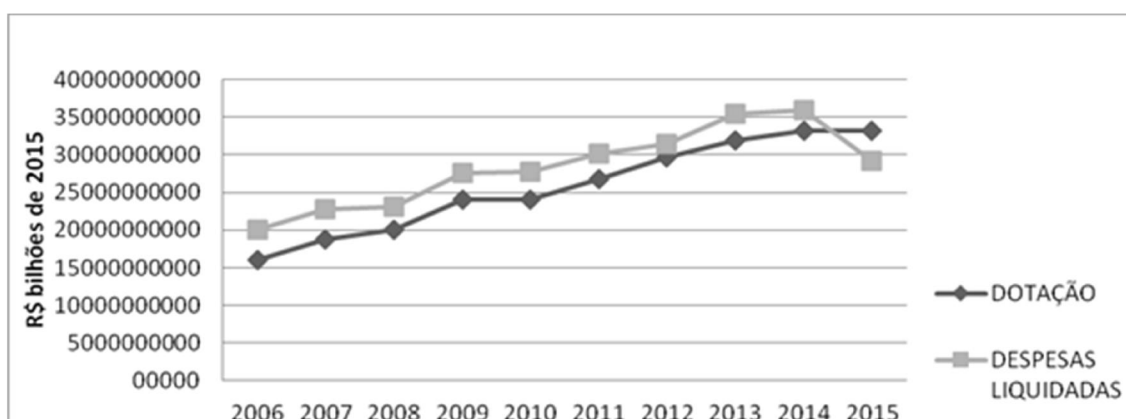
Nota se que o valor despendido em bolsa para a UAB, em valores absolutos, obteve ascensão continuada até 2010, havendo uma relativa estabilidade nos anos seguintes.

No valor total executado (custeio e bolsas) para o Programa UAB é notado um quadro crescente de 2011, havendo posteriormente um decréscimo contínuo.

A seguir apresenta se os dados gráficos obtidos do resultado dos estudos dos valores coletados e demonstrados anteriormente

A primeira análise é demonstrada no gráfico 1, expondo o investimento realizados do governo na educação de nível superior nacional.

Gráfico 1 – Financiamento do MEC: 2006 a 2015

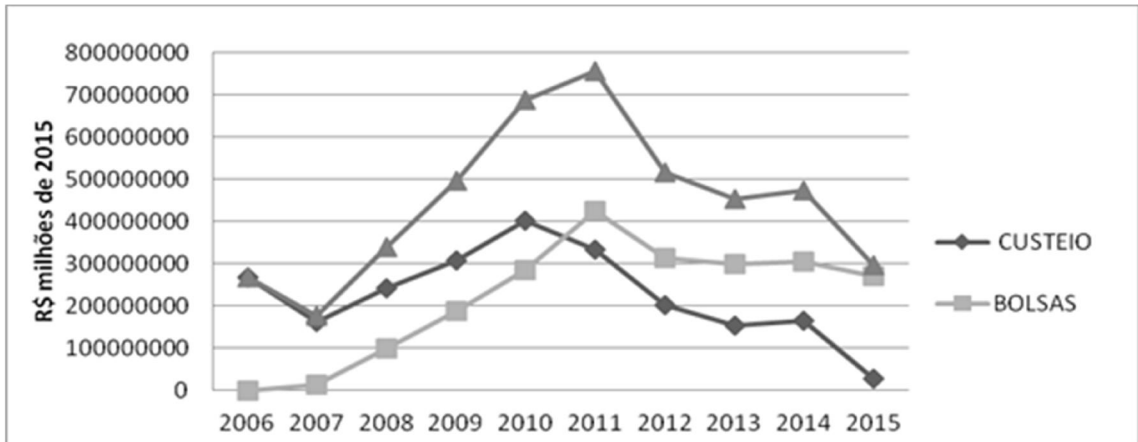


No gráfico 1 é visualizado a ascensão de investimentos executados em relação ao estimado para a educação de nível superior nos anos estudados, destacando o ano de 2015 como ponto descontínuo deste evento.

É possível constatar graficamente a homogeneidade no financiamento destinado ao MEC para às IES.

O gráfico 2 retrata através da imagem gráfica o investimento do governo federal no Programa UAB desde a criação do programa até o ano de 2015.

Gráfico 2 – Financiamento do Programa UAB: 2006 a 2015

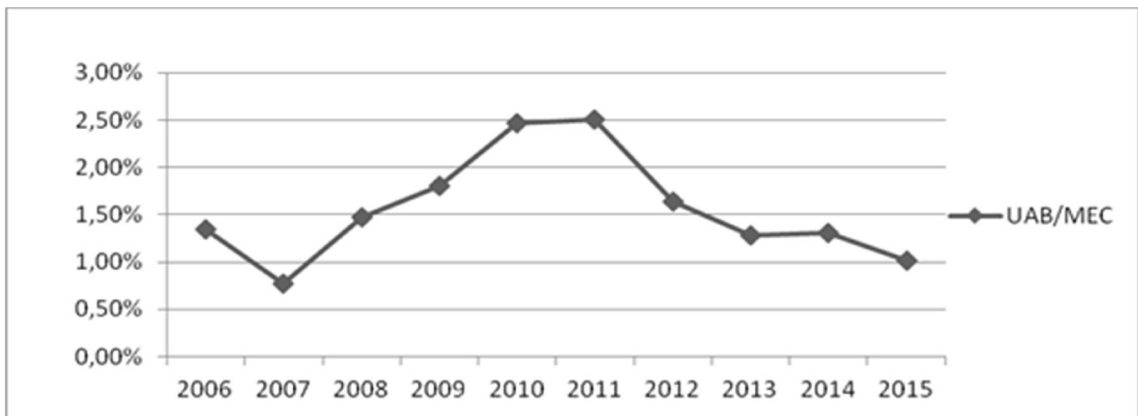


O gráfico 2 exprime como ponto relevante o aumento de investimento no Programa UAB até 2011 e declínio do valor total financiado nos anos seguintes.

Um segundo aspecto relevante é o aumento de investimento em bolsas de estudos e a continuidade do investimento nesta categoria. Por sua vez, observa-se a descontinuidade da despesa de custeio no Programa UAB e a escassez desta alínea.

No gráfico 3 é comparado percentualmente os recursos de financiamento anual do MEC e da UAB podendo ser verificado os resultados relatados na sequência.

Gráfico 3 – Recursos do MEC e UAB: proporção de financiamento da UAB em relação ao montante de recurso do MEC para Nível Superior



Pelos resultados do gráfico 4, pode-se verificar um aumento gradativo no financiamento da UAB em relação ao financiamento total dos recursos do MEC para IES. O percentual de 2,5% mantém-se nos anos de 2010 e 2011, ocupando nestes anos o pico do montante de despesas dispendidas ao Programa UAB.

Finalmente no gráfico 3 é exposto o declínio no financiamento ao Programa a partir do ano de 2012, opondo ao crescente investimento no ensino superior recebido pelo MEC no mesmo período, conforme apresentado no gráfico 1.

Segue no quadro 3 uma análise sucinta sobre os principais resultados encontrados nos estudos gráficos realizados acima.

Quadro 3. Análise gráfica comparativa dos órgãos: MEC e UAB.

Gráfico	Comparação de Financiamento	Pontos Relevantes	Hipótese
1	MEC	Valor executado superior ao valor estimado.	Investimento superior ao previsto na educação de ensino superior.
2	UAB	Investimento crescente no Programa UAB até 2011.	Mudança de plano plurianual do governo federal
3	MEC e UAB	Declínio no financiamento ao Programa UAB a partir do ano de 2012, opondo ao crescente investimento no ensino superior recebido pelo MEC.	Readequação de prioridades para as principais Políticas Públicas governamentais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelas análises realizadas para verificar em que medida, nos últimos 10 anos, os recursos destinados à UAB são proporcionais aos recursos recebidos para financiamento do MEC e trabalhando com a hipótese que os valores recebidos para financiamento dos órgãos são equivalentes, foi possível observar que os valores percentuais encontrados se diferenciam nos investimentos ao Programa UAB, principalmente, nos últimos quatro anos estudados.

O investimento contínuo e acima da despesa orçada ao MEC ao longo dos nove anos iniciais analisados configura a alocação de recursos do governo federal ao ensino superior. A mesma análise não obteve a confirmação de investimento aumentado ao Programa UAB nos anos estudados.

O Brasil passou por trocas de governos ao decorrer do período analisado, consequentemente trocas de Planos Plurianuais (2004 a 2007, 2008 a 2011 e 2012 a 2015), havendo assim alterações de metas de planejamento e políticas públicas. É possível dizer que o Programa UAB ao longo deste período sofreu modificações em termos de financiamento em relação ao MEC, sendo que não houve constância de destinação de recursos ao longo do período, uma vez que a participação da UAB em relação ao MEC atingiu seu pico em 2011 (2,51% dos recursos do MEC) e daí passa a ter uma tendência de queda encerrando o ano de 2015 com a menor participação (1,02% dos recursos do MEC) a qual só não foi inferior ao ano de 2007, o segundo da existência e no qual o programa ainda estava em formação.

Pode-se dizer que o Programa UAB sofreu queda em alocação de recursos a partir do ano de 2012, não acompanhando a alocação do MEC em investimentos para nível superior. Com essa constatação é possível inferir que houve uma alteração de perspectiva governamental a respeito deste programa. Tal dado é relevante tanto para observação de atuais e novas políticas públicas adotadas, mais especificamente aquelas focadas no ensino superior, como para os instrumentos de gestão do Programa UAB já que os profissionais envolvidos passam a atuar em um novo ambiente de financiamento de operações.

No intuito de contribuir com o avanço de estudos nessa área, para pesquisas futuras sugere-se estudar os anos seguintes de atuação do Programa UAB, com o objetivo obter mais dados e verificar se a aparente tendência de queda nos anos mais recentes identificada nesta pesquisa se intensifica ou sofre alteração, verificando assim as perspectivas de atuação deste programa. Sugere-se, ainda, a adoção de índices por alíneas de custeio e bolsas do Programa

UAB e custo-aluno do programa, contribuindo com ferramentas de gestão à política de EaD nacional.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Elizabeth Bianconcini de. A educação a distância no Brasil. In: **Actas do VI Congresso Iberoamericano de Informática Educativa, Vigo: RIBIE, nov. 2002.** 6 p. Disponível em: < <http://lsm.dei.uc.pt/ribie/pt/textos/doc.asp?txtid=40#top>>. Acesso em: 29.dez.2016.

ALONSO, Kátia Morosov. A expansão do ensino superior no Brasil e a EaD: dinâmicas e lugares. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 113, p. 1319-1335, 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/14.pdf>>. Acesso em: 30.dez.2016.

AMARAL, Nelson Cardoso. Autonomia e financiamento das Ifes: desafios e ações. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 13, n. 3, p. 647-680, nov. 2008.

BEHR, Ariel; COSTA, Camila Furlan Da. **Educação a Distância nas Instituições Públicas Federais e Ensino Superior Brasileiras: uma análise a partir da estruturação e dos desafios apresentados à gestão da EaD**, 2014.

BELLONI, Maria Luiza. **Educação a distância.** 5ª Ed. Campos, SP: Autores associados, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04. ago.2016a.

_____. **Decreto n. 5.622, de 19 de dezembro de 2005.** Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2005. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm>. Acesso em: 16. nov.2016.

_____. **Decreto n. 5.800, de 08 de junho de 2006.** Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/Decreto/D5800.htm>. Acesso em: 04. jul.2016.

_____. **Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006.** Brasília: 2006b. Autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa aos participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm>. Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. **Lei nº 11.502, de 06 de julho de 2007.** Modifica as competências e a estrutura organizacional da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoas de Nível Superior-CAPES. Brasília: 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11502.htm>. Acesso em: 18 nov. 2016.

_____. Ministério da Educação. Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Relatório de Gestão do exercício de 2010**. Brasília: 2016b. 464p. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/relatorio_gestao_2010.pdf>. Acesso em: 29.dez.2016.

_____. Ministério da Educação. Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Relatório de Gestão do exercício de 2015**. Brasília: 2016c. 235p. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/images/stories/download/Contas_Publicas/2015_Relatorio_de_Gestao.pdf>. Acesso em: 31.out.2016.

_____. Ministério da Educação. Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Sobre a UAB**. 2016d. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/uab>>. Acesso em: 01.jul.2016.

_____. Ministério da Educação. **Expansão da educação superior e profissional e tecnológica: mais formação e oportunidades para os brasileiros, 2011**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/expansao/images/APRESENTACAO_EXPANSAO_EDUCACAO_SUPERIOR14.pdf>. Acesso em: 04.08.2016.

_____. Ministério da Educação. **Institucional/História**. 2016e. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional/historia>>. Acesso em: 26.jul.2016.

_____. Portal Brasil. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA**. 2017. Disponível em: <<https://www.portalbrasil.net/ipca.htm>>. Acesso em: 26.abr.2017.

_____. Presidência da República. Decreto 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dezembro 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm>. Acesso em: 04.ago.2016.

DUARTE, Cássia Soares; OLIVEIRA, Tatiana Souto Maior de. O financiamento das instituições federais de ensino superior: o caso da Universidade Federal de Goiás. **Revista Organização Sistêmica**, v. 2, n. 1, p. 102-118, 2012.

GANGA, Gilberto Miller Devós. **Trabalho de Conclusão de curso na Engenharia de Produção**: um guia prático de conteúdo e forma. São Paulo: Atlas, 2012

INEP. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais**, 2016. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 05.out.2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Ministério da Fazenda. **Demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino - janeiro a dezembro - 2006 a 2015**, 2017. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/demonstrativo-de-mde>>. Acesso em: 12.abr.2017.

MICHELOTTO, Regina Maria; COELHO, Rúbia Helena; ZAINKO, Maria Amélia Sabbag. A política de expansão da educação superior e a proposta de reforma universitária do Governo

Lula. **Revista Educar**, Curitiba, n. 28, p. 179-198. Editora UFPR, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a12n28.pdf>>. Acesso em: 01.ago.2016.

MOTA, Marcos Chagas; SEGUNDO, José Diener Feitosa Marques. Educação a Distância no Ensino Superior. **SIED: EnPED-Simpósio Internacional de Educação a Distância e Encontro de Pesquisadores em Educação a Distância**, 2016.

NETO, Camilo Rodrigues. **Representação gráfica da informação**. 2014. Disponível em: <<http://www.each.usp.br/camiloneto/tadi/tadi.Representacao.Grafica.da.Informacao.pdf>>. Acesso em: 01.maio.2017.

OTRANTO, Célia Regina. A reforma da educação superior do governo Lula da Silva: da inspiração à implantação. **Reunião anual da ANPED**, v. 29, p. 1-19, 2006. Disponível em: <http://celia.na-web.net/pasta1/Texto_15.pdf>. Acesso em: 03.ago.2016.

OURIQUES, Rafael Nietzsche Renzetti; Silva, Flora Moritz Da; Melo, Pedro Antônio De; Costa, Alexandre Marino. **Gestão de Polos e Políticas de Financiamento**, 2012.

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

SENADO. **Senado Federal**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica>>. Acesso em: 01. maio. 2017.

SILVA, Daniela Salgado Gonçalves da. **Iniciação científica e tecnológica na educação superior a distância**. 2014. 185 f. Dissertação - Universidade Federal de São Carlos, 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. UFSCar. **Universidade Aberta do Brasil. UAB-UFSCar**. São Carlos, 2010. Disponível em: <<http://www.uab.ufscar.br/menu/parceiros>>. Acesso em: 24. Out. 2016.