

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Thatiana Marques dos Santos

**A REDUÇÃO DO DÉFICIT E DA DESIGUALDADE NA COBERTURA DE
DOCENTES LICENCIADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: uma análise
do período 2010-2015**

**Belo Horizonte
2018**

THATIANA MARQUES DOS SANTOS

**A REDUÇÃO DO DÉFICIT E DA DESIGUALDADE NA COBERTURA DE
DOCENTES LICENCIADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: uma análise
do período 2010-2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Ferreira Junior

Coorientador: Prof. Dr. Bruno Lazarotti Diniz
Costa

Belo Horizonte

2018

S237r Santos, Thatiana Marques dos.
A redução do déficit e da desigualdade na cobertura de docentes licenciados na educação básica no Brasil [manuscrito] : uma análise do período 2010-2015 / Thatiana Marques dos Santos. – 2018. [18], 130 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientador: Orientador: Silvio Ferreira Junior
Coorientador: Bruno Lazarotti Diniz Costa
Bibliografia: f. 137-145

1. Educação – Políticas públicas – Brasil. 2. Programa Universidade Aberta – Brasil. 3. Desigualdade social – Brasil. 4. Educação básica - Brasil. 5. Professor – Brasil. I. Ferreira Júnior, Silvio. II. Costa, Bruno Lazarotti Diniz. III. Título.

CDU 371.13(81)

THATIANA MARQUES DOS SANTOS

**A REDUÇÃO DO DÉFICIT E DA DESIGUALDADE NA COBERTURA DE
DOCENTES LICENCIADOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: uma análise
do período 2010-2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Prof. Dr. Silvio Ferreira Junior – Fundação João Pinheiro (Orientador)

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa – Fundação João Pinheiro (Coorientador)

Prof^a. Dra. Carla Bronzo Ladeira – Fundação João Pinheiro (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Fernando Selmar Rocha Fidalgo – Universidade Federal de Minas Gerais
(Banca Examinadora)

Belo Horizonte, 20 de março de 2018

Ao meu filho Davi, com quem conheci o maior amor do mundo. Por quem pensei em desistir, mas por quem também decidi lutar e alcançar o objetivo desejado.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus primeiramente, por me conceder a graça de concluir esse mestrado e por me mostrar que tudo acontece sempre na melhor hora.

Ao professor Silvio Ferreira a orientação e contribuição a minha formação.

Ao professor Bruno Lazarotti a disponibilidade em contribuir com esse trabalho.

Ao professor Fernando Fidalgo o compartilhamento de experiências e por despertar em mim o interesse pela pesquisa.

Ao professor Wagner Corradi a gentileza de permitir que eu me dedicasse a este projeto.

Agradeço ao meu marido, Wanderson, o incentivo e amor incondicional. Meu parceiro de vida.

Ao meu pai, Good, a dedicação e apoio em todas as etapas da minha vida. Meu referencial.

A minha mãe, Olga, a força e o amor infinito que sempre me deu.

A minha irmã, Karen, o apoio e presteza.

A minha sogra, Cida, a incansável prontidão e disposição em ajudar.

Agradeço também aos amigos formados no mestrado, em especial a panelinha, os encontros, aprendizado e amizade compartilhados.

A minha amiga, Mariana, toda a ajuda e amizade sincera de anos.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação.

RESUMO

A educação é um indicador de desenvolvimento humanos de qualquer país e no Brasil é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988 e de responsabilidade do estado, que deverá garanti-lo a todo o cidadão, de maneira a permitir sua qualificação para o trabalho e seu preparo para o exercício da cidadania, visando o seu pleno desenvolvimento. Nesse contexto, este estudo procurou analisar a redução do déficit de docentes licenciados da educação básica, da desigualdade da sua cobertura e o papel da política educacional do país, inclusive do programa Universidade Aberta do Brasil (UAB). O objetivo geral foi avaliar em que medida as políticas públicas concernentes ao Plano Nacional de Educação no Brasil, em especial o Programa UAB, tem sido capaz de reduzir o déficit de docentes qualificados para a educação básica, notadamente no que tange ao seu propósito de reduzir as iniquidades inter-regionais na cobertura de docentes licenciados. Assim a pesquisa se concentrou em analisar se durante o período analisado de 2010 a 2015, a evolução na formação de professores da educação básica cresceu nas regiões e microrregiões prioritárias no país, regiões com baixo Produto Interno Bruto, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e baixa formação do quadro docente. A proposta metodológica foi através de pesquisa bibliográfica e documental com uma abordagem quantitativa por meio do emprego de instrumentos estatísticos para interpretação e análise dos dados encontrados. Dessa forma foi pesquisada a evolução do número e do percentual de professores atuantes na educação básica que possuem curso superior de licenciatura, a evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura (nas modalidades presencial e a distância) nas instituições públicas e privadas e a evolução da cobertura de docentes nas localidades mais carentes do país, procurando detectar as possíveis diferenças de evolução entre as regiões do país. Os resultados demonstram que o Brasil foi capaz de reduzir o déficit de docentes licenciados na educação básica, pois foi observado um crescimento no número de professores com licenciatura, apesar da pequena redução no número de matrículas no ensino superior ocasionado pela diminuição de matrículas nas instituições privadas. As regiões Norte e Nordeste, apresentaram o melhor resultado do país no que tange ao aumento no número de docentes com formação superior, bem como ao aumento de sua cobertura em relação a população referenciada. Significando que a evolução na formação de professores da educação básica se concentra nas regiões

prioritárias para o país e para sua política educacional, ou seja, regiões com baixo IDH e baixo PIB e baixa formação do quadro docente. E os principais meios utilizados para essa expansão no setor público foi preferencialmente através da modalidade de educação presencial, enquanto que no setor privado foi prioritariamente por meio da modalidade a distância.

Palavras-chave: Déficit. Docentes. Desigualdade. Política Pública. Educação básica. Ensino superior.

ABSTRACT

Education is an indicator of human development in any country and in Brazil it is a social right provided for in the Federal Constitution of 1988 and the responsibility of the state, which should guarantee it to every citizen, so as to enable him to qualify for work and its preparation for the exercise of citizenship, aiming at its full development. In this context, this study sought to analyze the reduction of the deficit of licensed teachers of basic education, the inequality of their coverage and the role of the country's educational policy, including the Open University of Brazil (UAB) program. The general objective was to evaluate the extent to which the public policies concerning the National Education Plan in Brazil, especially the UAB Program, have been able to reduce the deficit of qualified teachers for basic education, especially with regard to its purpose of reducing interregional inequities in the coverage of licensed teachers. Thus, the research focused on analyzing whether, during the period analyzed from 2010 to 2015, the evolution in basic education teacher training grew in the regions and priority microregions in the country, regions with low Gross Domestic Product, low Human Development Index (HDI) and low teacher training. The methodological proposal was through a bibliographical and documentary research with a quantitative approach through the use of statistical instruments for interpretation and analysis of the data found. In this way, the evolution of the number and percentage of teachers working in basic education who have a bachelor's degree course, the evolution of enrollment in undergraduate courses (in face-to-face and distance modalities) in public and private institutions and the evolution of teachers in the most deprived areas of the country, trying to detect the possible differences of evolution between the regions of the country. The results show that Brazil was able to reduce the deficit of licensed teachers in basic education, since there was an increase in the number of teachers with a degree, despite the small reduction in the number of enrollments in higher education caused by the decrease in enrollments in private institutions. The North and Northeast regions presented the best result of the country in terms of the increase in the number of teachers with higher education, as well as the increase of their coverage in relation to the referenced population. This means that the evolution in the training of basic education teachers is concentrated in the priority regions for the country and its educational policy, that is, regions with low HDI and low GDP and low teacher training. And the main means used for this expansion in the public sector was preferentially

through the modality of face-to-face education, while in the private sector it was primarily through the distance modality.

Key words: Deficit. Teachers. Inequality. Public policy. Basic education. Higher education.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Tipologia de Lowi	25
Figura 2 - Ciclo de políticas públicas.....	28
Figura 3 - Ciclo estratégico de políticas	31
Figura 4 - Classificação do Programa UAB.....	34
Figura 5 - Dimensões de análise de desempenho	49
Figura 6 - Tipos de Avaliação.....	54
Figura 7 - Mapa Distribuição das IES.....	62
Figura 8 - Inscritos no Enem 2011 - Brasil (milhões).....	63
Figura 9 - Ciclo da política pública do programa UAB.....	65
Figura 10 - Funcionamento do programa UAB.....	69
Figura 11 - PIB per capita médio dos municípios das microrregiões do Brasil, por região 2015	102
Figura 12 - IDH médio dos municípios das microrregiões do Brasil, por região 2015	103
Figura 13 - Cobertura do total de docentes na Educação Básica, por região 2015	104
Figura 14 - Cobertura do total de docentes com licenciatura, por região 2015	105
Figura 15 - Taxa de crescimento da cobertura do total de docentes na educação básica entre os anos de 2010 e 2015.....	106
Figura 16 - Taxa de crescimento da cobertura de docentes com licenciatura na educação básica entre os anos de 2010 e 2015	107

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologia de Projetos.....	35
Quadro 2 - Plano Nacional de Educação	39
Quadro 3 - Abordagens da avaliação.....	56
Quadro 4 - UAB em números (novembro / 2014).....	61
Quadro 5 - Programabilidade e interação da política de EAD	73
Quadro 6 - Variáveis selecionadas para construção do estudo	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição absoluta da população total, da população referenciada e das quantidades de docentes atuantes na educação básica entre as regiões do Brasil - 2015	85
Tabela 2 - Distribuição percentual da população total, da população referenciada e das quantidades de docentes atuantes na educação básica entre as regiões do Brasil - 2015.....	85
Tabela 3 - Cobertura de docentes da educação básica a cada 100 pessoas com idade entre 6 e 19 anos - 2015	86
Tabela 4 - Taxa de crescimento da cobertura de docentes da educação básica a cada 100 pessoas com idade entre 6 e 19 anos entre 2010 e 2015.....	87
Tabela 5 - Taxa de crescimento da população total, da população de 6 a 19 anos de idade e da quantidade de docentes atuantes na educação básica entre os anos de 2010 e 2015.....	88
Tabela 6 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos no Brasil entre 2010 e 2015.....	91
Tabela 7 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Norte entre 2010 e 2015	93
Tabela 8 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Nordeste entre 2010 e 2015	95
Tabela 9 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Sudeste entre 2010 e 2015	97
Tabela 10 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Sul entre 2010 e 2015	99

Tabela 11 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Centro-Oeste entre 2010 e 2015	101
Tabela 12 - Total de matrículas em licenciatura 2011	109
Tabela 13 - Total de matrículas em licenciatura 2015.....	110
Tabela 14 - Variação percentual de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015	110
Tabela 15 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015.....	110
Tabela 16 - Total de matrículas em licenciatura 2011	111
Tabela 17 - Total de matrículas em licenciatura 2015.....	111
Tabela 18 - Variação das matrículas em licenciatura 2011 e 2015.....	112
Tabela 19 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura entre as cinco regiões do Brasil - 2015.....	112
Tabela 20 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura entre os quatro grupos de cursos existentes - 2015.....	113
Tabela 21 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Norte	114
Tabela 22 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Norte	114
Tabela 23 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Norte	114
Tabela 24 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Norte.....	115
Tabela 25 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Nordeste	115
Tabela 26 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Nordeste	116
Tabela 27 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Nordeste.....	116
Tabela 28 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Nordeste.....	116
Tabela 29 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Sudeste.....	117
Tabela 30 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Sudeste.....	117

Tabela 31 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Sudeste	117
Tabela 32 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Sudeste	118
Tabela 33 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Sul.....	118
Tabela 34 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Sul.....	119
Tabela 35 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Sul	119
Tabela 36 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Sul	119
Tabela 37 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Centro-Oeste	120
Tabela 38 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Centro-Oeste	120
Tabela 39 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Centro-Oeste.....	121
Tabela 40 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Centro-Oeste.....	121
Tabela 41 - Razão entre a quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação e a quantidade de docentes sem licenciatura na área por região - 2011 e 2015.....	123
Tabela 42 - Correlações entre “IDHM Educação”, PIB per capita e indicador de cobertura de docentes entre as microrregiões do Brasil	144
Tabela 43 - Correlações entre as coberturas de docentes nas microrregiões e nas respectivas variações entre os anos de 2010 e 2015.....	145

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- Andifes - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
- ABED - Associação Brasileira de Educação a Distância
- AVA - ambiente virtual de aprendizagem
- Capes - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CF - Constituição Federal
- CNE - Conselho Nacional de Educação
- CPC - Cálculo Preliminar de Curso
- CTE - Compromisso Todos pela Educação
- DED - Diretoria de Educação a Distância
- EAD - Educação a Distância
- Enade - Exame Nacional de Desempenho de Estudantes do Ensino Superior
- Enem - Exame Nacional do Ensino Médio
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- Ideb - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- IES - Instituições Estaduais de Ensino Superior
- Ifes - Instituição Federal de Ensino Superior
- IGC - Índice Geral de Cursos
- Inep - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- Ipes - Instituição Pública de Ensino Superior
- LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- MEC - Ministério da Educação

MGP-SISP - Metodologia de Gerência de Projetos do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação

ONU - Organização das Nações Unidas (ONU)

PAR - Plano de Ações Articuladas

PDE - Plano de Desenvolvimento Educacional

PIB - Produto Interno Bruto

Pnad - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAIC - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa

Pnate - Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar

PNE - Plano Nacional de Educação

Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego

REUNI - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SEED - Secretaria de Educação a Distância

TED - Termo de Execução Descentralizada

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UDH - Unidade de Desenvolvimento Humano

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	POLÍTICAS PÚBLICAS	23
2.1	Conceitos.....	23
2.2	O processo de políticas públicas	26
2.3	Tipologia de projetos e políticas sociais	33
2.4	Política pública de educação no Brasil	36
2.5	Desigualdade educacional.....	42
3	AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	47
3.1	Conceitos.....	47
3.2	Avaliação e monitoramento de políticas públicas	50
3.3	Tipos de avaliação.....	52
4	O PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL	59
4.1	Histórico do programa UAB	59
4.2	Conceitos e objetivos.....	63
4.3	Implementação e gestão do programa UAB.....	65
5	PROPOSTA METODOLÓGICA	76
6	RESULTADOS E DISCUSSÕES	84
6.1	Distribuição da população e da quantidade de docentes na educação básica entre as regiões do Brasil.....	84
6.2	Perfil de desenvolvimento econômico e da cobertura de docentes da educação básica.....	89
6.3	Perfil do desenvolvimento do Ensino Superior no Brasil	108
6.3.1	Análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação no Brasil.....	109

6.3.2	Análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação por regiões do Brasil	113
7	CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
	REFERÊNCIAS.....	135
	APÊNDICE A – INFORMAÇÕES SOBRE AS VARIÁVEIS UTILIZADAS NA PESQUISA.....	144

1 INTRODUÇÃO

A educação no Brasil é um direito social previsto na Constituição Federal (CF) de 1988 e de responsabilidade do estado, que deverá garanti-lo a todo o cidadão, de maneira a permitir sua qualificação para o trabalho e seu preparo para o exercício da cidadania, visando o seu pleno desenvolvimento. As justificativas para a atuação pública nessa área também incluem as externalidades positivas geradas a partir do momento em que cada cidadão recebe educação formal, tendo em vista que seus efeitos não se limitam apenas ao indivíduo formado, mas se espraiam positivamente por toda a sociedade. Nessa perspectiva, a educação é reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU) como indicador essencial de Desenvolvimento Humano de qualquer país.

A despeito da sua importância, a garantia dos preceitos constitucionais é ainda o grande desafio, tendo em vista o histórico quadro de desigualdades regionais na distribuição das instituições de ensino superior (IES) no país, que, combinado com as desigualdades socioeconômicas inter-regionais e as desigualdades de renda intra-regionais, acaba por perpetuar as iniquidades no acesso às vagas disponíveis no ensino superior. Segundo o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 é no ensino superior que tanto os professores da educação básica (ensino fundamental e médio) quanto os demais profissionais que atuarão no município são formados, contribuindo para a geração de renda e desenvolvimento socioeconômico local.

Tendo como exemplo o estado de Minas Gerais, os dados de 2014, obtidos do último mapa do ensino superior no Brasil, mostram que 34,7% das instituições de ensino superior e 41,5% das vagas presenciais oferecidas no estado estão localizadas na região metropolitana de Belo Horizonte, esta que detém 12,3% dos municípios e 32% da população do estado. Associa-se a esse quadro, o fato de que as instituições privadas têm presença majoritária no Brasil, tanto em número de IES's, quanto em número de vagas e de formandos segundo dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) vinculado ao Ministério da Educação (MEC) (MEC/Inep, 2016).¹

¹ Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Toda essa configuração se traduz em iniquidades no acesso às vagas do ensino superior, prejudicando principalmente as populações residentes em regiões remotas e que normalmente apresentam os menores índices de desenvolvimento, as maiores taxas de analfabetismo e os menores níveis de qualidade na formação escolar da educação básica. Nesse contexto, não obstante o fator “distância”, outro fator que condiciona o acesso das populações mais remotas ao ensino presencial superior é a qualidade da sua formação inicial, qual seja a formação recebida na educação básica.

As desigualdades no acesso ao ensino superior também abrangem os professores atuantes nas redes educação básica (fundamental e médio), especialmente entre aqueles vinculados à rede pública, onde o percentual de professores sem formação superior é ainda maior. Tal constatação acaba por comprometer a qualidade da formação escolar básica, prejudicando principalmente as regiões mais remotas, que normalmente apresentam os menores índices de desenvolvimento e cuja rede de ensino é predominantemente pública.

Autores como Gatti (2009) também compartilham desse mesmo diagnóstico. Conforme a autora, o Brasil é um país continental, que possui uma desigualdade de classes significativa, a qual é somada às desigualdades regionais (entre os estados e regiões) e territoriais (espaços diferentes dentro da mesma cidade). Por estas razões, a qualificação de um professor de uma escola pública na periferia no interior não é a mesma daquele de uma escola na zona nobre de um grande centro urbano. As condições de trabalho, o perfil cultural e familiar dos alunos, os recursos disponíveis pela escola também não são os mesmos. Nessa perspectiva, são necessárias ações descentralizadas, que considerem esses aspectos, tanto na melhor distribuição de insumos, de forma a diminuir as desigualdades, como no intuito de melhorar a qualificação das escolas no país.

Tal configuração, portanto, acaba por retroalimentar o quadro de desigualdades inter-regionais e intra-regionais, o que explica, em parte, o fato de que apenas 11,3% da população adulta brasileira tem curso superior completo, e apenas 18,7% das

matrículas correspondem a jovens entre 18 e 24 anos segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IBGE/Pnad 2014; Censo IBGE 2010).²

Schwartzman (2011) lembra que os países que mais têm expandido a educação superior são aqueles que conseguem diferenciar de forma mais clara o ensino universitário tradicional de novas formas de educação, abrindo alternativas para pessoas de diferentes tipos de formação, interesses e condições de estudo.

No intuito de reverter esse quadro histórico, o governo federal tem procurado intensificar esforços, principalmente a partir do ano de 1996, com promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), e mais notadamente com a criação do Programa Universidade Aberta do Brasil (UAB), em 2006.

Instituída a partir do Decreto 5.800, de 8 de junho de 2006, a Universidade Aberta do Brasil se configura como um programa no qual Instituições Públicas de Ensino Superior (Ipes), distribuídas em polos microrregionais de apoio, oferecem cursos de graduação, de extensão e de pós-graduação *lato sensu* e de formação continuada voltados prioritariamente para a formação docente da rede pública, nas modalidades semipresencial e a distância. Apesar de ser aberto a todo e qualquer cidadão que tenha o ensino médio completo, a estratégia da UAB é priorizar os professores da educação básica e de gestores públicos da educação que não tenham formação superior em suas respectivas áreas, de modo que os principais cursos oferecidos abrangem as licenciaturas segundo a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (UAB/Capes, 2016).

O propósito da UAB, portanto, é funcionar como um sistema eficaz de promoção da universalização do acesso ao ensino superior, principalmente entre os professores da educação básica, de maneira a contribuir para a sua requalificação e, em última instância, impactando positivamente a qualidade da educação básica nas áreas mais remotas, caracterizadas majoritariamente por apresentarem baixos índices de desenvolvimento humano (IDH) e índices de desenvolvimento da educação básica (Ideb). Por conseguinte, espera-se que a almejada melhoria na qualidade da educação básica no tempo presente possa promover a igualdade de condições de

² Autores como Candau (2003) e Queiroz; Santos (2006) ressaltam a estreita relação entre a dificuldade de acesso à educação, em todos os níveis de formação, e a situação de desigualdade econômica e social das grandes populações marginalizadas.

acesso ao ensino superior no futuro.

Nesse contexto, o tema da pesquisa é o déficit de professores com formação na área que atuam na educação básica, a desigualdade na cobertura de docentes licenciados na educação básica no Brasil e a relevância do programa UAB como política pública de expansão do acesso ao ensino superior através da modalidade de educação a distância, sob a égide da interiorização e democratização do ensino superior público. A motivação pela elaboração dessa proposta de pesquisa acadêmica surgiu com o meu envolvimento com o programa UAB por meio do meu trabalho na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), que fez despertar em mim o interesse por entender em que medida o governo federal está trabalhando em prol da redução da desigualdade social e educacional existente no país por meio de políticas públicas educacionais. Assim o intuito da pesquisa é responder às seguintes perguntas:

No contexto do PNE e do programa UAB, como tem sido a evolução do número de professores com formação superior de licenciatura nas áreas específicas para a educação básica? Essa evolução tem priorizado as regiões e microrregiões mais carentes (baixo PIB, baixo IDH ou baixa cobertura de docentes), no sentido de reduzir as iniquidades na cobertura de docentes para a educação básica? Qual a importância relativa das instituições públicas e privadas de ensino superior para a evolução da cobertura de professores com formação superior de licenciatura nas áreas específicas para a educação básica? Qual a importância relativa das instituições públicas de ensino superior para a redução das desigualdades inter-regionais na quantidade e na cobertura de professores formados para a educação básica?

O objetivo geral da pesquisa foi avaliar em que medida as políticas públicas concernentes ao Plano Nacional de Educação no Brasil, em especial o Programa UAB, tem sido capaz de reduzir o déficit de docentes qualificados para a educação básica, notadamente no que tange ao seu propósito de reduzir as iniquidades inter-regionais na cobertura de docentes licenciados.

Para atender o objetivo geral foi observado os seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a evolução do número e do percentual de professores atuantes na educação básica que possuem curso superior de licenciatura na área, procurando detectar as disparidades inter-regionais e intrarregionais na cobertura de docentes no Brasil;
- b) Por meio do cruzamento entre indicadores de cobertura e de vulnerabilidade/prioridade (PIB, IDH), analisar se a evolução na

quantidade de docentes licenciados tem seguido uma dinâmica que atenda prioritariamente as localidades mais carentes.

- c) Analisar a evolução das matrículas em cursos superiores de licenciaturas nas áreas de educação, por instituições de ensino pública e privada e nas modalidades presenciais e à distância, procurando detectar possíveis diferenças de evolução entre esses diferentes grupos e entre as regiões do país, em especial, a participação das matrículas nas instituições públicas via EAD (programa UAB);
- d) Analisar a relação entre os indicadores de matrícula, de cobertura de docentes, e de vulnerabilidade (PIB, IDH) no sentido de verificar em que medida as instituições públicas de ensino superior (nas modalidades presencial e EAD) têm contribuído para amenizar as iniquidades inter-regionais.

A hipótese principal do estudo era de que o país, inclusive através do programa UAB, tenha conseguido aumentar o percentual de professores licenciados e ampliar o acesso ao ensino superior a uma parcela da população brasileira que tem menos possibilidades de concluir esse nível de estudo, reduzindo as iniquidades inter-regionais no acesso ao ensino superior no país e na cobertura de docentes licenciados. Isso considerando políticas públicas de educação de expansão do acesso ao ensino superior para a formação de docentes da educação básica, que atenderia as regiões do país menos desenvolvidas, onde se encontra essa população mais carente e mais necessitada desse tipo de política pública.

A proposta da pesquisa no primeiro momento foi revisar e compilar a literatura concernente a políticas pública e aos conceitos de desigualdade e equidade nas políticas públicas de educação, bem como o de avaliação de políticas públicas e seus tipos. A partir daí levantar o histórico do Programa UAB, seus conceitos e objetivos e as características da sua implementação e gestão, para discutir suas potencialidades e limitações com o intuito de permitir a análise crítica e discursiva dos indicadores propostos nesta pesquisa e dos resultados a serem obtidos. E por fim, após a exposição da literatura revisada e compilada, apresentar a proposta metodológica, os resultados e discussões e a conclusão.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Considerando o objetivo da pesquisa de analisar a redução do déficit de professores licenciados da educação básica e em especial através do Programa UAB que é uma política pública social de inclusão e que envolve a necessidade de articulação e de iniciativas que estimulam a parceria entre os três níveis governamentais (federal, estadual e municipal), torna-se importante compreender as potencialidades e desafios envolvidos a implementação de políticas públicas no contexto federativo, bem como as proposições para avaliação de políticas públicas. Nesse sentido o objetivo desse capítulo é apresentar a bibliografia consultada sobre políticas públicas e políticas públicas educacionais, seus conceitos, ciclos e classificações.

2.1 Conceitos

Dias e Matos (2012) afirmam que para se entender o conceito de políticas públicas, é necessário conhecer o significado de alguns temas como política, Estado, a ideia de público, o bem comum e seus desdobramentos.

Segundo Dias e Matos (2012) política está relacionada com o poder de um modo geral, atividades que têm de algum modo como referência o Estado, que busca pela concentração institucional do poder sanar os conflitos e estabilizar a sociedade pela ação da autoridade. É uma forma de governar sociedades divididas, através de procedimentos que expressam relações de poder, sem o uso indevido da violência. Ela está inserida em todos os aspectos da vida humana, problemas ambientais, sociais ou culturais, são também políticos, pois dependem de decisões tomadas no âmbito dos Estados.

Dias e Matos (2012) esclarecem que Estado é uma associação política, um conjunto de pessoas e instituições que formam a sociedade juridicamente organizada sobre um determinado território. É dotado de uma vontade, concretizada em leis, que determina a conduta social. Ele é responsável pela ordem, justiça e pelo bem comum da sociedade. Desempenha um papel importante frente ao aumento da desigualdade social e regional na medida em que é responsável por realocar recursos escassos e atenuar as contradições características ao capitalismo através do governo seu principal gestor.

A ideia de público compreende aquele domínio da atividade humana que é considerado necessário para a intervenção governamental ou para a ação comum. É pertencente ou destinado ao povo, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. E o bem comum é o conjunto de condições apropriadas para que todos os grupos e pessoas individuais alcancem seu “bem particular”. É quando se alcança a satisfação de todos os desejos da comunidade e seus membros (DIAS; MATOS, 2012).

Nesse sentido, Dias e Matos (2012) asseveram que políticas públicas correspondem a soluções específicas de como resolver problemas públicos, tendo um aspecto coercitivo oficializado que os cidadãos aceitam como legítimos. Assim:

São ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria da qualidade de vida compatível com a dignidade humana (DIAS; MATOS, 2012).

Procopiuck (2013) define políticas públicas como sendo diretrizes gerais para a ação envolvendo interesses coletivos articulados na esfera pública com a função de prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para a elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins.

Segundo Matias-Pereira (2008):

As políticas públicas são ações e medidas adotadas pelo Estado para atender as demandas da sociedade e devem, no seu processo de estruturação, seguir um roteiro claro de prioridades, princípios, objetivos, normas e diretrizes, a fim de suprir as necessidades da sociedade em termos de distribuição de renda, de bens e serviços sociais.

Para Maria das Graças Rua (1998) política pública é o conjunto de decisões articuladas e de ações estrategicamente selecionadas para implementá-las, que se caracterizam como públicas por se apoiarem no poder imperativo do Estado, pela magnitude dos afetados e pela relevância pública da ação.

Na definição de Nascimento (1991), citado por Januzzi et al. (2009),

[...] política pública é o conjunto de decisões tomadas por aqueles que detêm competência legal para deliberar em nome da coletividade – as instituições de Estado – visando à solução de um problema ou ao redirecionamento de uma tendência, com a intenção de orientar sua evolução para um fim estabelecido como o desejável.

Procopiuck (2013) salienta que a política pública tem uma situação-problema como núcleo e apresenta alguns componentes como:

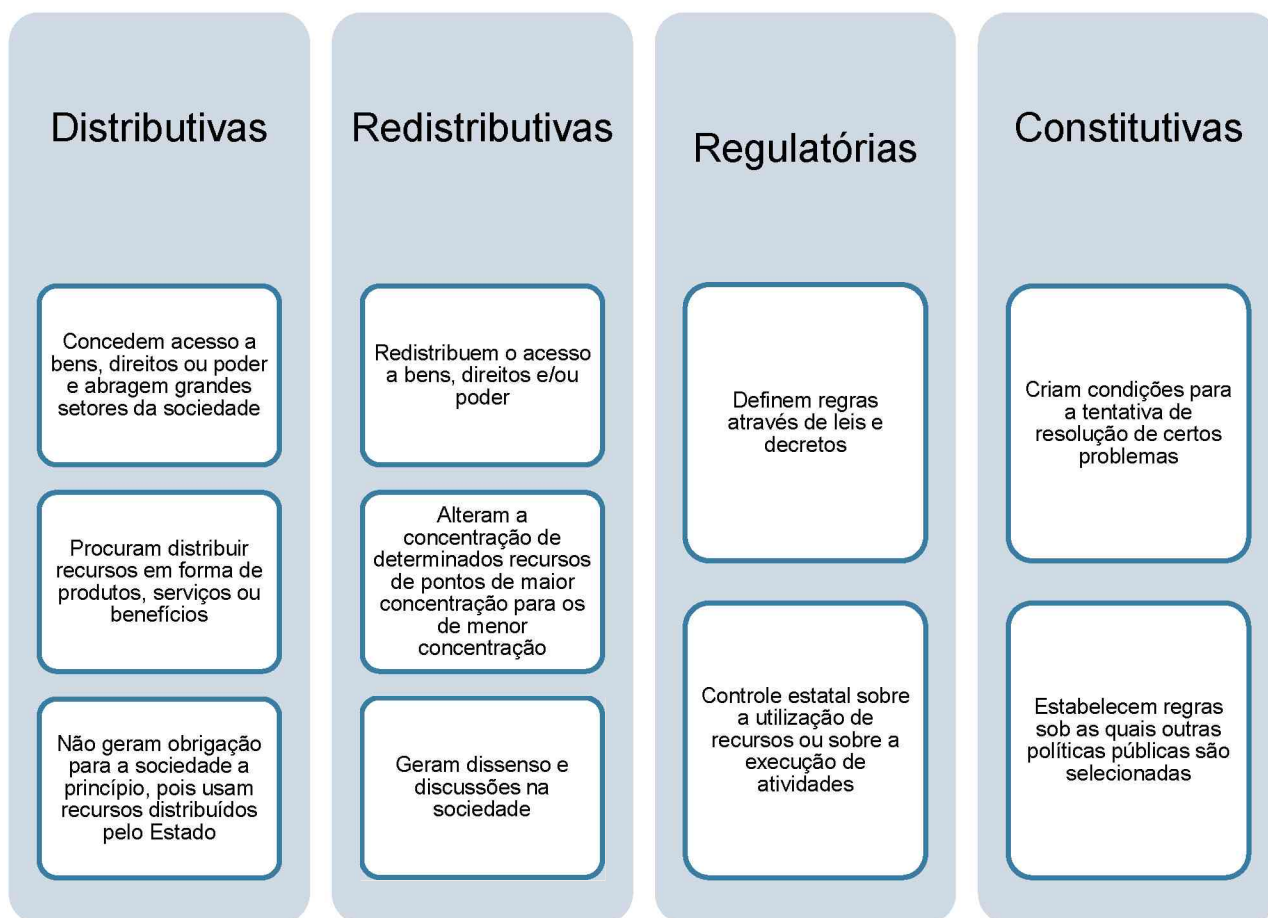
- a) uma agenda que define os contornos, os envolvidos e as estratégias para enfrentar a situação-problema;
- b) atores que apresentam, interpretam e respondem a situação-problema;
- c) recursos que são afetados pela situação-problema; e
- d) níveis de governo encarregados de conduzir a situação-problema.

Para o mesmo autor:

A política pública se constitui num conjunto de diretrizes que delineiam a ação governamental. Suas bases se encontram na legislação, em ordens executivas, em sistemas de controles institucionais, dentre outros. As políticas públicas são tipicamente formadas por um conjunto de intenções estratégicas associadas a instrumentos necessários para sua execução por meio da ação de agentes governamentais, da sociedade civil organizada ou de agentes de mercado. Sobre os atores vinculados a um ou mais destes setores recai a responsabilidade de concretizar intenções a partir da alocação de recursos para obtenção de resultados concretos (PROCOPIUCK 2013).

Segundo a Tipologia de Lowi as políticas públicas têm como o ponto central a sociedade e seus problemas e podem ser classificadas quanto a sua finalidade em distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas conforme figura 1 a seguir:

Figura 1 - Tipologia de Lowi



Fonte: Santos, 2016 e Procopiuck, 2013.

De acordo com essa tipologia, baseada no critério de impacto esperado na sociedade, cada tipo de política pública define um tipo específico de relação política (DIAS; MATOS, 2012). Secchi (2017) explica que:

- a) As políticas distributivas geram benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade/contribuintes, características encontradas na política pública de educação a distância do governo federal no intuito de expandir o acesso ao ensino superior para a formação de professores;
- b) As políticas redistributivas concedem benefícios concentrados a algumas categorias de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores;
- c) As políticas regulatórias estabelecem padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados;
- d) As políticas constitutivas são regras que definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas.

Assim, política pública pode ser entendida como uma resposta do Estado às necessidades do coletivo que, objetivando o bem-comum e a diminuição da desigualdade social através da implantação de ações e programas. Esses programas e ações precisam ser estruturados de maneira funcional e sequencial para tornar possível a produção e organização do projeto. Isto posto, a formulação dessas políticas públicas deve seguir um processo ou ciclo que considera a participação de todos os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas, além de analisar os problemas, limitações e oportunidades do país.

2.2 O processo de políticas públicas

Para Dias e Matos (2012) o processo de formulação de políticas públicas pode ser entendido com uma sucessão de negociações (transparentes ou não) entre atores políticos que interagem em arenas formais e informais. Nesse processo, por meio de diferentes mecanismos de participação social são definidos previamente as necessidades e objetivos de maneira democrática para a intervenção via política pública, assim:

Políticas públicas, primeiramente, são desenhadas e formuladas, em seguida, desdobram-se em planos, projetos, base de dados ou sistema de informação e pesquisas, e quando postas em ação, são implantadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (DIAS; MATOS, 2012)

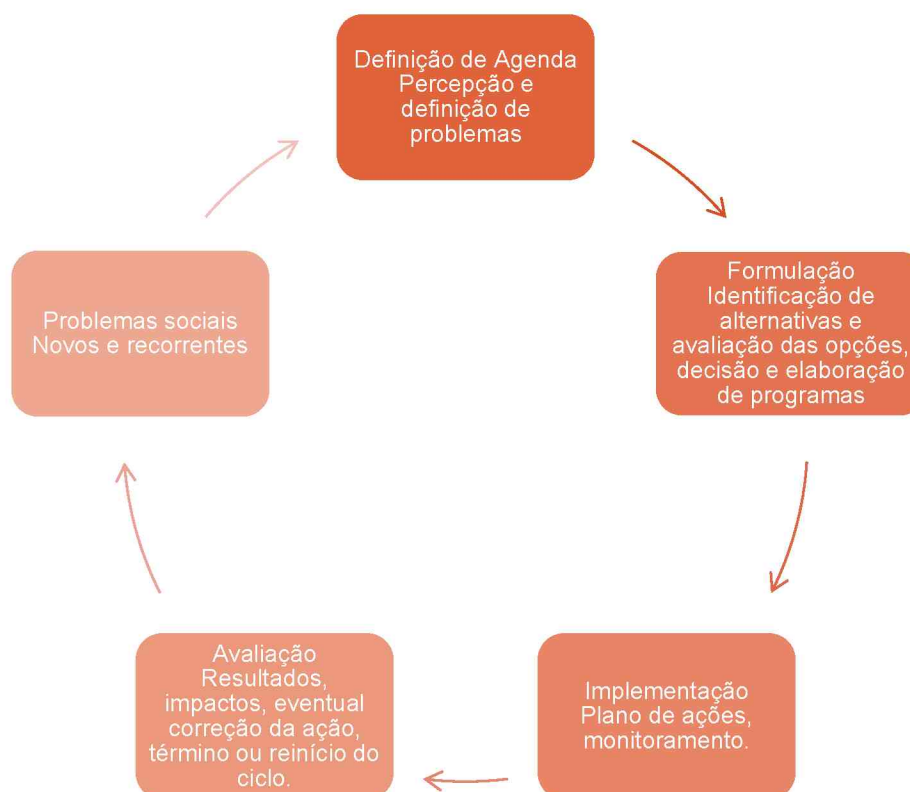
Dessa forma, a análise da ação governamental pode ser feita através do conhecimento do ciclo de políticas públicas, com destaque para as diferentes fases que compõem o ciclo de vida de uma política, não havendo consenso na literatura entre os autores sobre esse número de fases. Análise essa, que durante muito tempo deu ênfase às etapas de decisão e formulação da política pública, vistas como processos puramente políticos.

Para explicar como a política pública é concebida, escolhida, executada e avaliada é utilizado o modelo de ciclo de políticas públicas, como instrumento de suporte a análise e gestão e cuja representação gráfica retrata uma estrutura útil para situar a análise da política pública na discussão das políticas operacionais que envolvem lutas e conflitos entre indivíduos e grupos detentores de ideias, informações, interesses e valores conflitantes (PROCOPIUCK 2013).

Conforme Procopiuck (2013) o ciclo de políticas públicas é:

uma sequência funcional de atividades que começa com a identificação de um problema e definição de uma agenda para tratá-lo, segue com a execução de soluções julgadas mais adequadas e, finalmente, é concluído com a avaliação para corrigir os rumos da continuidade ou para decidir pela conclusão da política pública.

Figura 2 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: Adaptado de Januzzi et al., 2009.

Para Januzzi et al. (2009), o Ciclo de Políticas (Policy Cycle), conforme figura 2 acima, apresenta as seguintes etapas:

- Definição da Agenda Política, que exige o reconhecimento de uma questão social como problema público e passível de ação governamental;
- Formulação de Políticas e Programas, compreendendo os processos e atividades para a construção de soluções, encaminhamentos e programas para lidar com a questão reconhecida na agenda;
- Tomada de Decisão Técnica-Política sobre as alternativas formuladas de ação efetiva ou não;
- Implementação de Políticas e Programas, relacionada com a gestão do programa, a locação dos recursos e o cumprimento das ações previstas;
- Avaliação das Políticas e Programas, que é a análise dos esforços empreendidos de modo a verificar se existem necessidades de mudanças ou a descontinuação, no caso de o problema não mais

compor a agenda ou então adaptá-los a uma nova realidade, reiniciando o ciclo.

Januzzi et al. (2009) define a Agenda Política como o conjunto de assuntos e problemas considerados como relevantes, em determinado momento, por gestores públicos e comunidade política. Enquanto Saraiva (2006) explica que as questões que entram na agenda são problemas sociais que se transformaram em questões públicas, alvo da intervenção política e administrativa do Estado.

Essa agenda é composta de problemas e demandas definidas por diferentes atores sociais e políticos, formada por meio de diferentes mecanismos de pressão externa de grupos organizados em partidos políticos, sindicatos, associações patronais, imprensa e outras instituições. Os problemas escolhidos na agenda são temáticas entendidas pelos atores como relevantes, por iniciativa interna do governo e mobilização social em função de compromissos assumidos nas eleições e pela atuação da burocracia pública no encaminhamento das demandas setoriais (JANUZZI et al., 2009). Assim, nem toda ideia entra na agenda e nem todos os temas constantes da agenda são convertidos em programas (DIAS; MATOS, 2012).

Dessa forma, é possível perceber que a definição da agenda está submetida a diferença de representatividade entre os grupos sociais, em que alguns possuem uma capacidade maior de representação de seus interesses em detrimento de outros. Dessa forma verifica-se a relação entre a política e as políticas públicas, na medida em que um fato que se torne um problema social é objeto de ação pública, quando existe viabilidade política.

Na fase da formulação da política, de acordo com Januzzi et al. (2009), os problemas expressos na agenda política são transformados em leis, programas e propostas de ações. Nessa etapa são previstas a análise da viabilidade política das estratégias de ação, programas e projetos, a análise do custo-benefício das soluções propostas e a previsão dos recursos e procedimentos necessários para a implementação das propostas. Esses programas e propostas seriam elaborados pelo emprego de técnicas gerais de planejamento de projetos; conhecimentos setoriais específicos; análise de viabilidade política, de custo-benefício ou custo-efetividade das soluções; revisão crítica de experiências anteriores e boas práticas identificadas.

Segundo Saraiva (2006) citado por Dias e Matos (2012):

O processo de formulação consiste na identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos

de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades. (...) inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explica a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

Após o levantamento das diferentes alternativas para uma dada questão social, é preciso escolher qual deverá ser adotada. A tomada de decisão envolve os gestores e técnicos mais diretamente relacionados à política ou ao programa, tendo os agentes não pertencentes ao governo ou Estado influência na decisão em um ou outro sentido, introduzindo considerações de ordem política em rotinas de cunho mais eminentemente técnico (JANUZZI et al. 2009).

Essa etapa de tomada de decisão segundo Dias e Matos (2012) é feita através de um procedimento ritualizado como um voto ou uma assinatura, que se constitui num ato simbólico de legitimação e fortalece a decisão escolhida. Decisão que é expressa em forma de lei, decreto, norma, resolução, dentre outros atos da administração pública.

A próxima etapa é a de implementação dos programas, projetos e ações, em que a política pública passa a ser executada, de modo a mudar o problema social abordado, mediante a gestão de recursos e ações. Segundo Januzzi et al. (2009) essa fase:

Trata-se da gestão das ações para fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente, compreendendo o conjunto de ações realizadas, por grupos ou atores de natureza pública ou privada, para a consecução de objetivos definidos. Envolve programação de atividades, provisionamento de recursos financeiros, alocação de recursos humanos, mobilização de agentes, interlocução com atores estratégicos, manejo dos mecanismos que assegurem a governabilidade das atividades e correção de cursos, caso se identifiquem obstáculos ou surpresas não antecipadas.

Nessa fase a política pública se transforma em fatos concretos. Corresponde a execução de atividade que permitem que ações sejam implementadas com vistas a obtenção de metas, dos recursos e do horizonte temporal da atividade de planejamento, definidas no processo de formulação das políticas (DIAS; MATOS, 2012).

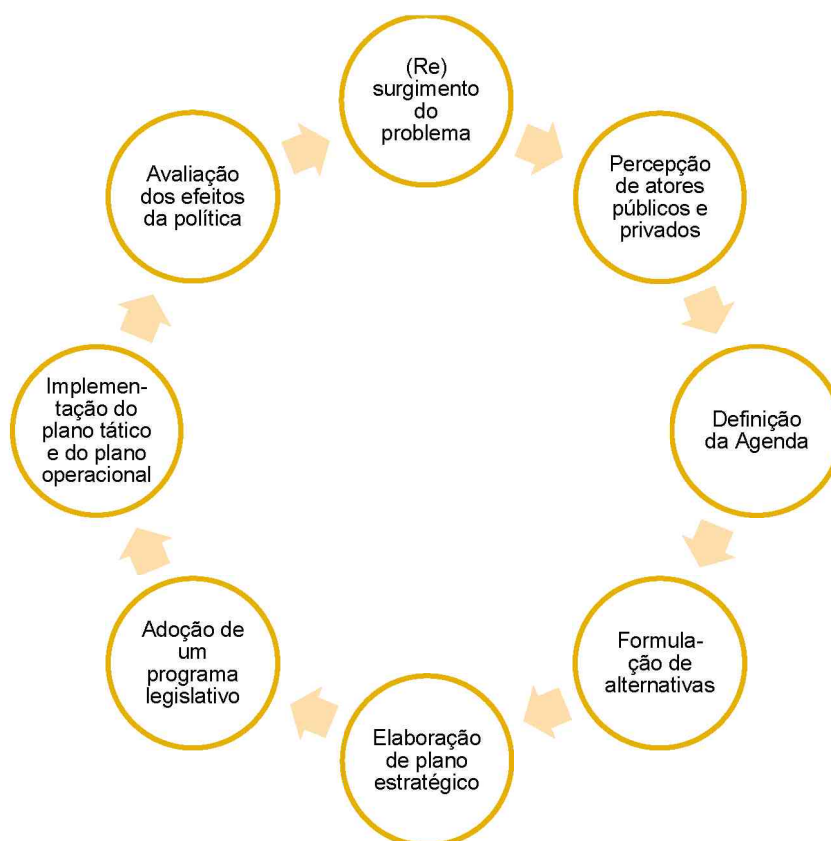
Na última etapa que é a avaliação, que será melhor abordada no capítulo 3, os resultados obtidos são confrontados com os resultados esperados, de modo a subsidiar as decisões em torno da necessidade de corrigir ações e definir novos planos de ação, de reformular o programa, ou mesmo de descontinuá-lo. Conforme Januzzi et al. (2009):

É o momento em que se dá um retorno à etapa inicial de formulação, com correções no plano de ação, caso seja uma política de ordem contínua; ou quando se decide pelo encerramento da política. É também uma etapa de verificação dos impactos desejados e indesejados. Trata-se de verificar os efeitos obtidos para deduzir consequências indesejadas nas ações e programas futuros.

Para Dias e Matos (2012) a avaliação não pode ser vista como a etapa final do processo de planejamento, mas como uma visão integrada, em que a avaliação é realizada em todas as fases da concepção dos programas, analisa a pertinência e a coerência dos problemas, objetivos e instrumentos envolvidos, o processo de implementação do programa e seus resultados. Constitui uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados.

Procopiuck (2013) ainda propõe a complementação do ciclo de política tradicional com a metodologia do Planejamento Estratégico, configurando a representação gráfica a seguir da figura 3:

Figura 3 - Ciclo estratégico de políticas



Fonte: Procopiuck, 2013.

De acordo com esse modelo, o ciclo estratégico de políticas públicas tem as seguintes fases:

- a) (Re) surgimento do problema que é a partir do momento em que a coletividade para a enfrentar desconfortos em relação a dados aspectos da realidade;
- b) Percepção dos atores públicos e privados é o estágio em que já existe a percepção coletiva que há um problema que exige a intervenção do poder público para auxiliar na sua solução, pois há dissonância entre a realidade desejada e a existente. Contudo não é garantido que será transformado em política pública por demandar altos níveis de mobilização;
- c) Definição da agenda é a fase que os principais atores do sistema político-administrativo procuram identificar estratégias para enfrentamento do problema;
- d) Formulação de alternativas é o estágio em que os atores envolvidos tentam obter mais conhecimento para a concepção da política;
- e) Elaboração de um plano estratégico que tem como finalidade identificar e delinear cursos de ações, alternativas de recursos e facilitadores, além de definir metas e objetivos;
- f) Adoção de um programa legislativo em que se define e aprova seu arcabouço legal de suporte devido a necessidade de grandes volumes financeiros e da estruturação de bases administrativas e legais para seu funcionamento;
- g) Implementação do plano tático e do plano operacional para viabilizar a implantação da política pública para produção de resultados concretos;
- h) Avaliação dos efeitos da política é a última fase com o objetivo de verificar as consequências da política pública implementada e os seus níveis de eficiência e eficácia (PROCOPIUCK, 2013).

Procopiuck (2013) afirma que o processo de políticas públicas envolve uma série de elementos que interagem com o tempo como: os atores pertencentes a diversos grupos de interesses (órgãos governamentais, políticos, governantes e pesquisadores); ciclos de políticas públicas com longos anos de duração até o seu fechamento; vários programas conduzidos por múltiplos níveis governamentais e diversos atores para resolver um mesmo problema; debates que envolvem disputas

técnicas sobre o curso de ações executivas e legislativas; disputas envolvendo valores e interesses, grandes somas de dinheiro e fatias de poder.

2.3 Tipologia de projetos e políticas sociais

Cohen e Franco (2013) expõem a diferença entre projeto, programa e plano no contexto de uma política pública. a) Segundo a ONU (1984), citado por Cohen e Franco (2013), “projeto é um empreendimento planejado que consiste num conjunto de atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos dentro dos limites de um orçamento e de um período de tempo dados”. É a unidade mais operativa dentro do processo de planejamento e constitui o elo final de tal processo. b) programa é um conjunto de projetos que perseguem os mesmos objetivos. Estabelece as prioridades da intervenção, identifica e ordena os projetos, define o âmbito institucional e aloca os recursos a serem utilizados. c) já o plano é a soma de programas que procuram objetivos comuns, ordena os objetivos gerais e os desagrega em objetivos específicos, que constituirão os objetivos gerais dos programas.

Nesse contexto o programa UAB se configura como o desenho da figura 4 a seguir, tendo como projeto os cursos de formação inicial e continuada (graduação e pós-graduação) dos professores da educação básica oferecidos pelas instituições de ensino superior integrantes do programa. O programa de acordo com a tipologia proposta é o programa UAB que agrega esses projetos de cursos com o objetivo de fomentar a formação desses professores. E o plano é o PNE do qual o programa UAB faz parte como uma estratégia para aumentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica.

Figura 4 - Classificação do Programa UAB



Fonte: Elaborado pela autora.

Para Rossi et al. (2004) citado por Januzzi et al. (2009):

O programa público é, pois, um dos instrumentos operacionais das políticas públicas. Mais especificamente, trata-se de um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, com objetivo de atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas públicas do Estado ou governo. Assim, um programa social é um conjunto de atividades direcionadas para solucionar um problema vivenciado pela sociedade, no seu todo ou por grupos.

Saraiva (2006) explica que alguns aspectos, como as contingências do Estado, influenciam as políticas públicas, principalmente na escolha dos temas e prioridades que entrarão na agenda e farão parte das ações de governo. As instituições estatais, como as classes e os grupos de interesse e a organização e sua configuração também influenciam o processo econômico.

Nesse sentido, Nogueira (1998), citado por Costa (2007), estabelece dois critérios de classificação para projetos e políticas sociais: a “programabilidade” das tarefas e a interação com os usuários.

A “programabilidade” das tarefas de um projeto tem a ver com previsibilidade e incerteza, ou seja, a necessidade de variação ou adaptação em sua execução, diferindo no grau em que são passíveis de “otimização” ou formalização. Depende, em grande medida, do grau de incerteza da tecnologia para alcançar os resultados buscados, da possibilidade de medir estes últimos e também do tipo de participação do destinatário na prestação

ou no serviço. Responde, portanto, a disponibilidade maior ou menor de um tipo de conhecimento explicitado, sancionado institucionalmente ou profissionalmente, que forneça ao operador de linha critérios para resolver as diversas situações por ele enfrentadas durante a execução da tarefa (COSTA, 2007).

Costa (2007) explica que já a interação com o usuário depende da relação entre o agente público e a sua função dentro da organização ou unidade que executa o projeto e o beneficiário da política. Devendo-se considerar também o que, e a intensidade das mudanças que se pretende operar com a política proposta. Assim tem-se uma tipologia de projetos formada a partir da associação desses dois critérios conforme mostrado no quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Tipologia de Projetos

	Alta programabilidade	Baixa programabilidade
Interação mais fraca com os usuários	Programa restritos de transferência de renda, educação a distância	Programas de ajuda emergencial
Interação intensa com os usuários	Atenção Básica de Saúde	Atendimento a populações de risco, desenvolvimento comunitário, economia solidária

Fonte: Costa, 2007, a partir de Nogueira, 1998.

Já a análise da implementação de projetos e políticas sociais, de acordo com Nogueira (1998), podem ser feitas através de quatro dimensões, a saber: normativo, analítico, organizacional e gestão. Para uma melhor compreensão da adequação da política da UAB a partir desses componentes, faz-se necessário entender os conceitos propostos pelo referido autor.

O marco normativo se relaciona com os objetivos que a sociedade espera atingir através de meios considerados legítimos, justos e desejáveis. Toda intervenção pública tende a ser informada por um padrão normativo orientado pelos valores e prioridades sociais.

O segundo marco é a dimensão mais técnica da intervenção, denominado analítico. Depende da quantidade, solidez, conhecimento e compartilhamento existente sobre os problemas e sobre as alternativas de intervenção e é definido pelos modelos ou suposições de causa e efeito que informam a política ou projeto.

O terceiro modelo, denominado marco organizacional refere-se à maneira como se distribuem responsabilidades, com a capacidade e os mecanismos de decisão, com os mecanismos de coordenação das ações, com a definição de processos de trabalho e com a estrutura organizacional.

Por fim, Nogueira (1998) define o modelo de gestão. Este marco se relaciona com a administração de recursos, a formação e gestão das equipes de trabalho, a maior ou menor flexibilidade em relação às mudanças no contexto em que se opera, a maior ou menor disposição para a inovação, para a experimentação e para a participação, entre outros fatores.

Assim, de acordo com Nogueira (1998), em geral, o conteúdo do projeto ou da política são expressos através dos marcos normativo e analítico, e, em decorrência desses seriam definidos os modelos de organização e gestão. A partir de então, dependendo do contexto no qual a política, projeto ou programa esteja inserido é possível implementar diversos arranjos. Não existe o melhor modelo de organização e de gestão nem a melhor estratégia de implementação para todas as situações.

2.4 Política pública de educação no Brasil

A educação pode ser considerada como um dos recursos indispensáveis para a sociedade e para cada indivíduo em particular, sendo motivo de status para os que têm acesso e conseqüentemente de desigualdade social para aqueles que não têm oportunidades educacionais (COSTA et al, 2007). E como afirma Marshall (1967) citado por Cury (2008), a educação é um direito que abre o campo para se ter novos direitos.

A responsabilidade em desenvolver mecanismos para possibilitar esse acesso à educação é compromisso do poder público, maior ainda em relação às universidades públicas, porém não há garantia formal de ampliação do quadro das instituições de ensino superior, ou de bolsas a serem concedidas a alunos carentes, obrigatoriamente, na Constituição.

Nesse sentido, a política pública de educação é entendida como uma forma de intervenção estatal para a garantia do direito a educação pelo cidadão. E segundo Cury (2015) é um direito do cidadão que implica em obrigação do Estado. Sendo a educação uma dimensão fundante da cidadania, indispensável para a participação de

todos nos espaços sociais e políticos e para a inserção qualificada no mundo profissional do trabalho.

No Brasil, com o objetivo de garantir esse direito a todo cidadão, a LDBEN de 1996, que regula a política educacional no país, dispõe que União, estado e municípios devem trabalhar em regime de colaboração, cabendo a União a coordenação da política educacional e aos estados e municípios a execução da mesma.

Essa lei também disciplina com relação a formação exigida para o exercício da docência na educação básica, recomendando a formação em nível superior em curso de licenciatura de graduação plena e para a atuação na educação infantil e cinco primeiros anos do ensino fundamental a formação em nível médio da modalidade normal, na tentativa de garantir o direito do cidadão com qualidade (SANTOS, P., 2016).

A LDBEN também prevê matéria sobre avaliação, considerando que é um importante elemento das políticas regulatórias aplicadas a educação. Assim tem-se um sistema nacional de avaliação da educação subdividido em Saeb/Prova Brasil e Sinaes que avaliam a educação básica e a educação superior respectivamente. E a partir dessas avaliações é possível obter informações modeladas pelo MEC, através do Inep, o seu instituto de pesquisa, sobre a situação educacional brasileira (SANTOS, 2016).

Além desses sistemas de avaliação, conforme explica Santos, P. (2016), a política educacional nacional possui outros elementos integradores, que atualmente são o Compromisso Todos pela Educação (CTE), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e o Plano de Desenvolvimento Educacional (PDE).

O decreto do CTE publicado em 2007 consiste em um plano de metas composto por 28 diretrizes de ações políticas em que o governo federal, por meio do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), se compromete a repassar recursos financeiros e assistência técnica aos municípios desde que eles cumpram as metas previstas no CTE, na tentativa de uma mobilização nacional em prol da qualidade da educação.

Já o PAR concretiza as metas previstas no CTE definindo como ele será realizado, baseando-se em ações pautadas em análises da situação educacional de cada município a partir de dados referentes a diferentes dimensões da educação. Sendo que entre as dimensões indicadas pelo decreto está a existência e

implementação de políticas voltadas para a formação inicial e continuada de professores da educação básica.

E o PDE, que é uma política educacional com alcance nacional, também integrante do CTE, está diretamente relacionado ao cotidiano das escolas com foco na esfera pedagógica com o objetivo de cumprir metas não alcançadas no Plano Nacional de Educação em vigor de 1997 a 2007 (SANTOS, P., 2016).

Nesse contexto, em 2014 foi sancionado pelo Congresso Federal o PNE, com a finalidade de direcionar esforços e investimentos para a melhoria da qualidade da educação no país em conformidade com a LDBEN. Com força de lei, o PNE estabelece 20 metas a serem atingidas nos próximos 10 anos que devem conduzir as iniciativas na área da educação. Assim, o governo, estado, municípios e união devem elaborar planejamentos específicos para fundamentar o alcance dos objetivos previstos considerando a diversidade do país, as demandas e necessidades locais (MEC, 2014).

Os principais desafios do plano estão relacionados à evolução dos indicadores de alfabetização e inclusão, à formação continuada dos professores e à expansão do ensino profissionalizante para adolescentes e adultos. O seu acompanhamento deve ser feito a cada dois anos e o primeiro relatório com os resultados para cada meta foi divulgado no início de novembro de 2016, e até o momento, nenhuma das metas foi cumprida integralmente (MEC, 2014).

Segundo MEC (2014), as 20 metas que compõem o plano abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior, na tentativa de garantir o cumprimento de questões especialmente importantes (como a educação inclusiva, o aumento da taxa de escolaridade média dos brasileiros, a capacitação e o plano de carreira dos professores), além de tópicos que envolvem a gestão e o seu financiamento conforme demonstrado no quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Plano Nacional de Educação

Meta		Descrição	Status novembro/2016
1	Educação infantil	Todas as crianças com idade entre 4 a 5 anos devem estar matriculadas na pré-escola. Ampliação da oferta de vagas em creches em 10 anos, de forma a atender no mínimo 50% das crianças com menos de 3 anos.	A matrícula de crianças de 4 a 5 anos passou de 72,1% (2004) para 89,1% em 2014.
2	Ensino fundamental	Até 2024 toda a população brasileira entre 6 a 14 anos de idade deve estar matriculada no ensino fundamental com duração de 9 anos. E a taxa de conclusão dessa etapa deve ser de ao menos 95%, garantindo a formação básica dos alunos na idade correta.	A taxa de matrículas das crianças de 6 a 14 anos alcançou 97,5% em 2014. E 73,7% dos alunos completaram o ensino fundamental na idade correta no mesmo ano.
3	Ensino médio	Até 2016, toda a população brasileira entre 15 a 17 anos deve estar frequentando o ensino médio. E elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas para 85%.	82,6% dos jovens entre 15 e 17 anos estavam matriculados em 2014. E a taxa líquida de matrículas foi de 61,4%.
4	Educação inclusiva	Todas as crianças e os adolescentes entre 4 a 17 anos com algum tipo de deficiência, transtornos de desenvolvimento, habilidades especiais ou superdotação devem ter acesso à educação básica e ao atendimento especializado.	Os dados coletados pelo IBGE não permitiram diagnosticar a situação em relação a essa meta. Por causa disso, os dados mais recentes a respeito da educação inclusiva são de 2010. Naquele ano, 82,5% da população entre 4 e 17 anos com algum tipo de deficiência estava matriculada.
5	Alfabetização	A meta é alfabetizar todas as crianças do país até, no máximo, o final do 3º ano do ensino fundamental.	Em 2014, apenas 77,8% estão aptas a ler com desenvoltura, 65,5% a escrever corretamente e 42,9% têm conhecimentos adequados em Matemática.
6	Educação integral	Até 2024 disponibilizar educação em tempo integral em metade das escolas públicas do país, de modo a atender, no mínimo, 25% dos alunos da educação básica.	Em 2014 42% das escolas públicas ofereciam matrículas em tempo integral, atingindo 15,7% dos estudantes da educação básica.
7	Aprendizado adequado na idade certa	Conquistar melhores médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), sendo as metas progressivas e bianuais.	A meta foi cumprida apenas nos anos iniciais do ensino fundamental, alcançando 5,5.
8	Escolaridade média	Atingir 12 anos de estudo até 2024 da população entre 18 a 29 anos, de forma. Essa meta abrange moradores de zonas rurais (regiões com as menores taxas do país e os 25% mais pobres)	Em 2014, a escolaridade média da população entre 18 e 29 anos foi de: 8,2 anos para moradores do campo, 8,3 anos para a parcela mais pobre da população e 9,5 anos para negros.
9	Alfabetização e alfabetismo de jovens e adultos	Em 2015, a taxa de alfabetização de jovens e adultos com 15 anos ou mais deveria ser de 93,5%. Até 2024, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir a 13,5% a taxa de analfabetismo funcional no país.	Em 2014, a taxa foi de 91,7% de alfabetização. Já o analfabetismo funcional a taxa foi de 27%.
10	EJA integrada à educação profissional	25% das matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) integrem os ensinos fundamental, médio e profissionalizante até 2024.	Em 2014, 0,4% das matrículas de EJA no ensino fundamental estavam integradas à educação profissional. No ensino médio, a taxa foi de 3,3%.

continua

Meta		Descrição	Status novembro/2016
11	Educação profissional	Triplicar as matrículas nos cursos técnicos de nível médio e um crescimento de 50% no número de vagas em escolas públicas. Até 2024, a intenção é chegar aos 5.224.584 alunos matriculados.	Em 2014 o crescimento foi de 6,1% no número de vagas nas escolas públicas. Em 2015, foram 1.787.229 matrículas no ensino técnico profissional.
12	Educação superior	Crescimento da taxa bruta de matrículas para 50% e da taxa líquida para 33% para a população entre 18 a 24 anos. E 40% das novas matrículas devem ser em escolas públicas.	A taxa bruta de matrículas no ensino superior foi de 34,2% em 2014, enquanto a taxa líquida foi de 17,7%. E as matrículas na rede pública corresponderam a 5,5% do total.
13	Titulação de professores da educação superior	O PNE também prevê mais mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino superior, atingindo os 75%. Além disso, o quadro deve ser composto por no mínimo 35% de doutores até 2024.	Os dados de 2014 mostraram uma porcentagem de 74,3% de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino superior. Quanto à parcela de doutores, a meta já foi batida, já que a porcentagem atingida foi de 35,1%.
14	Pós-graduação	Atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.	O número de mestres titulados em 2015 foi igual a 54.924, ou 91,5% da meta. O número de doutores titulados, por sua vez, foi igual a 18.625, ou 74,5% da meta.
15	Formação de professores	Todos os professores da educação básica devem ter curso superior. E todos os professores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio possuam formação superior na área em que lecionam.	Em 2014, apenas 76,2% dos professores da educação básica havia concluído o ensino superior e 49,1% dos professores dos anos finais da educação fundamental possuíam licenciatura voltada às disciplinas que lecionavam. No ensino médio, a porcentagem foi de 59,2%.
16	Formação continuada e pós-graduação de professores	Até 2024, metade dos professores da educação básica devem ter uma pós-graduação direcionada à sua área de conhecimento.	31,4% dos professores da educação básica possuíam pós-graduação em 2014.
17	Valorização do professor	Equiparação salarial com outros profissionais que possuem escolaridade equivalente até 2020.	Os dados mostram que o salário médio do professor equivale a 81,6% da remuneração de outros profissionais com escolaridade equivalente.
18	Plano de carreira docente	Até 2016, a criação de um plano de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino — tendo como base o piso salarial nacional definido na Constituição Federal.	Não há um indicador para acompanhar esta meta, mas um indicador auxiliar consiste no número de municípios que possuem ações para valorização da carreira docente.
19	Gestão democrática	Assegurar critérios técnicos de mérito e desempenho, além de consultas à comunidade escolar com recursos e apoio do governo federal.	Indicadores auxiliares mostram que 89,1% das escolas declaram propor discussões com a equipe escolar a respeito do projeto pedagógico.
20	Financiamento da educação	Ampliar o investimento da União em educação pública, de forma a atingir 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2019 e o equivalente a 10% do PIB até 2024.	Em 2014 o investimento em educação correspondeu a aproximadamente 6,0% do PIB.

Fonte: PNE, 2014.

A partir desse quadro é possível perceber que, a expansão do ensino superior faz parte do empenho do governo para a melhoria da qualidade da educação no Brasil. Em especial as metas 12, 15 e 16 nos mostram o esforço do governo em expandir o ensino superior público de qualidade no país.

A meta 12 que prevê elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, sendo 40% das novas matrículas no segmento público, tem como uma estratégia ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do programa Universidade Aberta do Brasil. Outra estratégia é fomentar a oferta de educação superior pública e gratuita prioritariamente para a formação de professores para a educação básica (MEC, 2014).

Já a meta 15 estabelece a garantia de que todos os professores da educação básica tenham curso superior, e que todos os professores dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio possuam formação superior na área em que lecionam, objetivo da política pública do programa UAB (MEC, 2014).

Enquanto que a meta 16 indica a necessidade da formação continuada e pós-graduação dos professores, tendo como meta até 2024, metade dos professores da educação básica com formação em pós-graduação direcionada à sua área de conhecimento, pois os resultados de 2014 indicam que apenas 31,4% dos professores da educação básica possuíam pós-graduação em 2014. Assim, essa deficiência na formação inicial dos docentes aparece com um dos grandes entraves na melhoria da qualidade da educação brasileira, e a formação continuada possibilita que o professor supra lacunas na sua formação inicial ao mesmo tempo em que se mantém em constante aperfeiçoamento em sua atividade profissional (MEC, 2014).

Nesse cenário há um conjunto de iniciativas, ações, programas e políticas do MEC que servem para apoiar a conquista das metas previstas no PNE. O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate), o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC), o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (Pronatec) e a Universidade Aberta do Brasil (UAB) são alguns exemplos (MEC 2014).

E segundo o MEC (2014) o acompanhamento do cumprimento dessas metas do PNE deve ser realizado pelo próprio MEC, pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal,

pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação. Sendo que esse monitoramento deve ser contínuo e estar baseado em documentos e indicadores como os estudos realizados pelo Inep.

2.5 Desigualdade educacional

A desigualdade educacional está estreitamente relacionada aos padrões de estruturação de classes e de possibilidades de mobilidade social, mesmo em um contexto de expansão do sistema educacional e da escolarização da população, em que a origem social continua interferindo na escolarização formal. Indivíduos com origem em classes sociais privilegiadas têm em média mais anos de estudo completos (BRITO, 2017).

Marchesi (2000) explica que a desigualdade educacional não origina a desigualdade social, mas a intensifica. Para o autor a desigualdade na educação tem dois significados, a desigualdade de oportunidades e a desigualdade de acesso. A desigualdade de oportunidades se dá quando nem todos os alunos têm oportunidades educacionais iguais, legal e formalmente. E a desigualdade de acesso é quando essas possibilidades não são acessíveis a todos os alunos. Assim é possível perceber igualdade na educação no momento em que os rendimentos dos alunos são semelhantes entre estudantes de classes sociais, culturais e sexos diferentes.

Segundo Winkler (2010), citado por Neto (2013), a desigualdade da renda é, ao mesmo tempo, o resultado e a causa da desigualdade de oportunidades educacionais: a desigualdade na educação produz desigualdade nas rendas por meio do emprego e, assim, desigualdade na renda total do domicílio; e uma alta desigualdade da renda se traduz em oportunidades educacionais desiguais.

Complementando, Marchesi (2000) ressalta que o funcionamento do sistema de educação também tem uma influência significativa sobre os níveis de desigualdade educacional. Aspectos como os recursos existentes, critérios para admissão de alunos nas escolas, formação e motivação dos professores, instalações para que os alunos continuem seus estudos, materiais disponíveis em sala de aula, entre outros, são condições gerais que estão ligados às taxas de escolaridade e os resultados obtidos pelos alunos.

O relatório da OCDE-CERI (1995) citado por Marchesi (2000) identifica sete fatores preditores da baixa escolaridade relacionados com a desvantagem social:

pobreza, pertencer a uma minoria étnica, imigrantes ou famílias desabrigadas, desconhecimento do idioma, tipo de escola, localização geográfica em que vivem e falta de apoio social.

Da mesma forma o acesso à Internet também influencia na desigualdade educacional na medida que aqueles com mais recursos e acesso mais fácil a internet, têm mais acesso a informação, possibilitando expandir a sua cultura e estar melhor preparado para se adaptar à nova sociedade do conhecimento. Por outro lado, as pessoas com menor renda e menor escolaridade terão muito mais dificuldade de acesso a redes de computadores e serão deslocados e marginalizados na sociedade mundial (MARCHESI, 2000).

Para Hasenbalg (2003) as desigualdades educacionais se transferem para desigualdades de renda e ocupação no Brasil de várias maneiras. Assim, no mercado de trabalho por exemplo, os níveis mais altos de educação possuem precedência sobre os níveis mais baixos, mesmo para preencher postos de trabalho que não requerem ensino superior, o que faz com que a educação tenha um dos impactos mais altos nos rendimentos segundo Medeiros (2005), fazendo com que a educação seja o determinante mais importante da desigualdade de renda no país.

Nesse sentido, o sistema de ensino superior em moldes de universidade, também contribui para essa desigualdade, sendo um instrumento crítico para a seleção de elites socioculturais desde a Idade Média (WAGNER, 2000). Já no século XX o sistema educacional experimentou um crescimento associado a conjunção favorável de fatores demográficos, econômicos e sociopolíticos nas sociedades contemporâneas. O que possibilitou a abertura do sistema com a criação de modelos alternativos de educação superior, como por exemplo a modalidade de educação a distância, além dos modelos clássicos das universidades (WAGNER, 2000), que segundo Prates (2014) pode reduzir desigualdades, tendo em vista a diversificação do sistema em público, privado, universidades, faculdades, instituto tecnológico, etc.

No entanto, Prates (2014) lembra que a desigualdade de acesso e participação no ensino superior pode se manter, mesmo quando há expansão, pela estratificação horizontal. Essa estratificação se baseia em desigualdades entre setores institucionais (público e privado), entre tipos de instituição (faculdades, universidades, institutos tecnológicos, etc.) e entre campos de estudo que promovem diferentes oportunidades ocupacionais.

Estudos evidenciam que essa estratificação horizontal dentro do sistema educacional para o ensino superior pode afetar as oportunidades dos estudantes, aumentando as diferenças de gênero, classe e as oportunidades educacionais. Além disso, ainda existe a estratificação vertical que diz respeito à restrição do acesso das camadas populares ao nível superior, que se refere às chances desiguais de os indivíduos progredirem no sistema educacional (PRATES, 2014).

Assim, tudo indica uma tendência do sistema educacional brasileiro favorecer a desigualdade pelo seu próprio desenho, tendo em vista que as universidades mais procuradas são públicas e não cobram mensalidades, mas as escolas fundamentais e de ensino médias privadas são mais valorizadas. Segundo Lucas (2001) essa desigualdade é explicada pela teoria da "desigualdade efetivamente mantida" que considera a estratificação dentro dos sistemas educacionais um dos principais meios de reprodução da desigualdade educacional e de classe.

Conforme Hasenbalg e Silva (2003), no Brasil as chances de completar transições educacionais mais altas (por exemplo, completar o ensino fundamental ou ensino médio) se tornam cada vez mais dependentes da capacidade de as famílias financiarem a educação dos filhos. Mesmo com a expansão do ensino médio, que segundo Prates (2014), se torna menos seletivo, porém experimentando uma expansão maior que a do ensino superior, fazendo com que um número cada vez maior de estudantes de diferentes extratos de renda, se tornem elegíveis para tentar uma vaga no ensino superior, tornando a vantagem da renda familiar cada vez mais forte.

Durham (2004) reitera que a expansão do ensino superior no Brasil foi realizada principalmente através do aumento no número de instituições do setor privado, que se especializaram em cursos noturnos e nas profissões sociais, que segundo Schwartzman (2004), são mais convenientes para indivíduos já alocados no mercado de trabalho e em cursos que demandam menos tecnologia, menor custo e são menos valorizados socialmente. Porém as instituições privadas são consideradas menos seletivas do ponto de vista acadêmico, enquanto que as instituições públicas possuem maior concorrência nos exames de admissão.

Nesse contexto, Brito (2017) afirma que a desigualdade educacional no Brasil é maior no ensino superior, considerando três transições: conclusão do ensino fundamental, conclusão do ensino médio e a entrada na faculdade, por faixas etárias diferentes (de 16 a 19 anos, 20 a 21 anos e 21 a 25 anos). Nele, apenas 40% da

população elegível, concludente do ensino médio, entre 21 e 25 anos, que já tenha passado pelas outras transições, ingressa em uma faculdade. Sendo possível perceber ainda que as classes mais altas correspondem a mais de 80% das oportunidades de entrada no ensino superior.

Ao passo que, segundo Ribeiro (2011), estudos indicam que os estudantes brasileiros já possuem acesso universal à educação primária e a partir dessa saturação de vagas (alcançada também pela queda da fertilidade no país) das 4 primeiras séries do ensino fundamental pelas classes média e alta, a expansão do sistema de ensino beneficia as classes menos favorecidas.

E nesse cenário de desigualdade, Neto (2013) lembra que a maior parte dos estudantes provenientes de estratos socioeconômicos inferiores está matriculada no sistema privado de ensino superior em que se nota a má avaliação em grande parte desses cursos no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes do Ensino Superior (Enade). Além disso é possível constatar diferenças entre os cursos e a condições de trabalho dos docentes nos sistemas público e privado.

Segundo Neto (2013), o turno de oferta dos cursos superiores mostra o caráter elitista e excludente do sistema público de ensino, em que 62,5% das matrículas no setor público são diurnas e no setor privado 72,8% são noturnas, o que não favorece alunos mais pobres que necessitam trabalhar para se manter e manter a universidade, não podendo assim, ingressar nos cursos oferecidos nas universidades públicas mesmo se aprovados no vestibular. E no que se refere a desigualdade na titulação dos professores, metade (49,9%) dos docentes do sistema público de ensino superior possui título de doutor e 28,9% são mestres, contra 15,4% e 43,1%, respectivamente, dos professores da rede privada (NETO, 2013).

Já Schwartzman (2004), acrescenta que estudantes matriculados nas universidades públicas possuem em geral, pais com mais anos de educação do que os pais dos estudantes de instituições privadas e os pais de estudantes de instituições privadas possuem em média uma renda familiar maior. Prates (2014) lembra também que indivíduos que trabalham e são casados têm menos chances de participação no ensino superior.

Além da desigualdade relatada entre os tipos de universidades, segundo Prates (2014), indivíduos em regiões mais desenvolvidas do Sul e Sudeste entram na educação superior muito mais jovem do que indivíduos de outras regiões. E as chances de estar matriculado no setor público são maiores do que no setor privado

nas regiões Norte e Nordeste, sendo o contrário na região Sudeste. Existindo também uma grande disparidade regional nos retornos à educação no Brasil, em que um trabalhador do Sudeste ganha em torno de 57% a mais do que um trabalhador do Nordeste com as mesmas características em termos de sexo, experiência e educação (MEDEIROS, 2005).

Diante desse cenário, conforme Barreto (1988), citado por Cury (2008), o governo federal deve contribuir para sanar as extremas diferenças encontradas nos índices de escolarização das distintas regiões do país, que vêm se mantendo inalteradas por décadas, mesmo após as reformas educativas.

Nesse sentido, Cury (2007) ressalta, que a CF e a LDBEN conferiram grande relevância a educação, elevando-a categoria de princípio e de direito social (art. 6º da CF/88), articulando-a com a proteção à cidadania e com a dignidade da pessoa humana (art. 205 e 3º da CF/88).

Cury (2007) assevera que no Brasil, que tem uma tradição seletiva e elitista, a educação tem como característica a dualidade estrutural que é a destinação para alguns e não para outros, em que programas pedagógicos satisfatórios que conduzem a uma certificação de qualidade não é para todos. Conforme Campello (2009):

[...] essa diferenciação se concretizou pela oferta de escolas de formação profissional e escolas de formação acadêmica para o atendimento de populações com diferentes origens e destinação social. Durante muito tempo o atual ensino médio ficou restrito àqueles que prosseguiriam seus estudos no nível superior, enquanto a educação profissional era destinada aos órfãos e desvalidos, os 'desfavorecidos da fortuna'.

Cumprir destacar que a educação como um bem público de caráter próprio por implicar a cidadania e seu exercício consciente, não pode ter uma distribuição desigual entre os iguais. O Estado, sendo o poder maior, tem o dever de fazer desse bem um ponto de partida inicial para uma igualdade de condições através das intervenções (CURY, 2015).

Segundo a CF/1988 em seu artigo 206, é princípio da educação a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Porém, segundo Santos (2016), existe um questionamento sobre igualdade, pois igualdade de condições para quem tem condições diferentes é algo que aumenta a injustiça. Dessa forma é defendido o conceito de equidade, que significa oferta de condições de acesso e permanência diferentes para quem tem condições diferentes.

3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Esse capítulo tem o propósito de apresentar os conceitos acerca do tema de avaliação de políticas públicas objetivo desse estudo, sua definição e os tipos identificados por diversos autores ao longo da revisão de literatura. Bem como a relação entre monitoramento e avaliação e os critérios para medição de desempenho e a sua importância.

3.1 Conceitos

A implementação de programas e políticas públicas se defronta com a precariedade de informações importantes sobre sua execução, que permitam seu acompanhamento, e de controles sobre a atuação dos diversos setores, instituições e pessoas envolvidos nas intervenções. A união destes fatores tende a dificultar fortemente o gerenciamento dos programas e políticas e a identificação e correção de problemas em sua execução. (COSTA, 2007)

Conforme Januzzi et al. (2009) avaliação de políticas públicas trata do contexto político-social de surgimento da política, dos atores participantes. Volta-se mais ao esclarecimento de seu processo de construção do que da recomendação prática de como aprimorá-la, constituindo, na realidade, um campo de investigação mais propriamente acadêmico que a perspectiva técnica-profissional em que se realiza a avaliação de programas.

Segundo Chiavenato (2008) para garantir que o planejamento em uma gestão seja bem executado e que os objetivos estabelecidos em uma política pública sejam alcançados da melhor maneira possível é necessário que exista o controle através de um sistema de avaliação que compare os resultados alcançados com o desempenho pretendido para que se consiga cumprir com efetividade determinado fim.

Nesse sentido, Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) definem avaliação como a determinação do valor ou mérito de um objetivo de avaliação. Identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios.

Para Fernández-Ballesteros (1996), citado por Serrano e Raczynski (2002), a avaliação de programas sociais é um conjunto ordenado e sistemático de

procedimentos que estabelecem um julgamento ou opinião sobre o mérito ou valor de um programa para tomar decisões sobre o que apontam o seu monitoramento.

A avaliação segundo o Conseil Scientifique de L'évaluation (1997), citado por Serrano e Raczynski (2002), se destina a aplicar métodos e técnicas das ciências sociais para levantar decisões relativas a utilidade e a eficácia das ações implementadas e a responsabilidade das agências governamentais.

Sulbrandt (1993), citado por Serrano e Raczynski (2002), enfatiza que a pesquisa avaliativa é uma revisão rigorosa e sistemática das realizações de uma política ou programa em relação as suas metas propostas e efeitos esperados.

E conforme Vedung (1997), citado também por Serrano e Raczynski (2002, p. 6), a avaliação é uma análise retrospectiva do mérito, importância e aplicação de valor, produtividade e resultados das intervenções governamentais.

Scriven (1991b), citado por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), ressalta a importância da avaliação:

O processo de avaliação disciplinada permeia todas as áreas do pensamento e da prática (...). Encontra-se em resenhas de livros acadêmicos, nos procedimentos de controle de qualidade da engenharia, nos diálogos socráticos, na crítica social e moral, na matemática e nas opiniões dadas pelos tribunais de apelação (...). É o processo cujo dever é a determinação sistemática e objetiva de mérito, propriedade ou valor. Sem esse processo, não há como distinguir o que tem valor do que não tem.

DIAS e MATOS (2012) também reiteram que a avaliação é uma ferramenta importante porque:

Permite à administração realizar uma série de ações em função dos resultados obtidos, entre os quais: gerar informações úteis para futuras políticas públicas; prestar contas de seus atos; justificar as ações e explicar as decisões; corrigir e prevenir falhas; responder se os recursos, que são escassos, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente possível; identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa; promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos; fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) apresentam o objetivo da avaliação como sendo produzir julgamentos do valor do que quer que esteja sendo avaliado. Visão mais adotada por avaliadores de pesos que trabalham no campo da educação, tendo sido incorporada às Diretrizes para Avaliação de Programas, desenvolvidos pelo Comitê Conjunto para Diretrizes da Avaliação Educacional (1994).

Nessa perspectiva Cohen e Franco (2013) destacam a necessidade de se definir alguns critérios de medida de desempenho para a análise da avaliação de uma

política pública considerando que o objetivo de uma política pública é produzir mudanças em alguma parcela da realidade, solucionar um problema social, ou prestar um serviço a um determinado subconjunto populacional. Assim os autores definem eficácia, eficiência e efetividade. Eficácia é o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Eficiência é a minimização do custo total ou o meio que se requer para sua geração ou a otimização da combinação de insumos para maximizar o produto. E a efetividade é a medida do impacto ou o grau de alcance dos objetivos medida através de indicadores.

Para Mokate (2001), eficácia é o poder de produzir os resultados esperados. É o cumprimento dos objetivos independente dos custos, tendo em conta apenas a qualidade e oportunidade. Já a eficiência é a capacidade de selecionar e utilizar meios mais eficazes, a custos menores, para realizar uma tarefa ou atingir um objetivo.

O Tribunal de Contas da União também explica que o desempenho na obtenção de um determinado resultado pode ser medido segundo as seguintes dimensões de análise mostradas na figura 5 a seguir:

Figura 5 - Dimensões de análise de desempenho

Eficácia	Eficiência	Efetividade
<ul style="list-style-type: none"> • Grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relação entre bens e serviços gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para tal em um determinado período de tempo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Relação entre os resultados alcançados e os objetivos que motivaram a atuação institucional, entre o impacto previsto e o impacto real de uma atividade.

Fonte: TCU, 2000, p. 15.

Para fins dessa dissertação a avaliação da política pública escolhida será segundo o juízo de valor da efetividade, que segundo Serrano e Raczynski (2002) se refere à medida em que uma política ou programa atingiu os seus efeitos sobre a população alvo que tinha previsto. O que, conforme as autoras, difere de eficiência que seria determinar se os resultados obtidos são adequados para meios utilizados e

eficácia que se refere à medida em que há evidências de que os objetivos da política ou programa foram alcançados.

Assim a população alvo nesse estudo corresponde aos docentes atuantes na educação básica. A política pública avaliada de acordo com a proposta do estudo é o programa UAB, que é uma das estratégias do governo para tenta reverter o quadro de baixo percentual de docentes atuantes na educação básica que possuem formação superior em licenciatura na área de educação. E o grau de efetividade é medido pelos indicadores utilizados na pesquisa.

Nesse sentido, Alonso (1999) assevera que a efetividade das ações e programas de governo para mudar a realidade socioeconômica do país deve ser avaliada com o objetivo de se conhecer alguns dos efeitos produzidos, de tal forma que é possível comparar a realidade com o planejado, analisar as alterações nas principais variáveis envolvidas e as consequências geradas na população alvo que se pretende atingir. Dessa forma a avaliação de políticas públicas é uma prática que agrega transparência à Administração Pública e que torna possível a melhoria do gasto público.

Quando a política ou projeto a serem avaliados pertencem ao quadrante de alta “programabilidade” e interação moderada de acordo com a proposta de tipologia de Nogueira (1998) descrita anteriormente, como é o caso do programa UAB, a avaliação é centrada na seleção dos beneficiários e nos resultados e impactos, e em grande parte, serve aos objetivos de *accountability* e controle.

3.2 Avaliação e monitoramento de políticas públicas

Jannuzzi (2009) salienta que o monitoramento e a avaliação de programas e políticas públicas devem ser considerados como um instrumento para aprimoramento dos serviços públicos, pois é preciso analisar se os esforços empreendidos estão atuando no sentido esperado de solucionar o problema original. Costa (2007) fala também que o monitoramento e a avaliação podem promover a adaptabilidade dos programas e projetos no sentido de torná-los mais capazes de alterar a realidade e atingir o objetivo traçado. Além de servir para o fortalecimento político da área e a busca de legitimação da política pública.

A avaliação e monitoramento podem ser entendidos como uma mesma atividade ou como ações distintas, variando segundo o entendimento dos especialistas. O

monitoramento segundo Jannuzi (2009) tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais simples e tempestivas sobre a operação e os efeitos do programa, resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento. Já a avaliação tem o propósito de subsidiar os gestores com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos do programa, levantadas nas pesquisas de avaliação.

Dias e Matos (2012) afirmam que o monitoramento é um processo contínuo que visa corrigir os rumos da implementação, são avaliações pontuais das ações de governo que se referem ao impacto da implementação com o objetivo de avaliar se as metas propostas têm efetividade.

Para atender ao propósito do monitoramento precisa-se de indicadores coletados e calculados com uma periodicidade que permita aos gestores reagir ainda dentro de um ciclo de execução do programa ou política. Além de precisar que as informações geradas pelos indicadores sejam de fácil assimilação pelos gestores para que estes entendam rapidamente o desempenho do programa. E para o propósito da avaliação precisa-se de informações sobre o diagnóstico, implantação, execução, resultados e impactos do programa, com fins de subsidiar o aperfeiçoamento do mesmo ao longo do programa ou ao seu término.

Do ponto de vista de políticas públicas, os indicadores são instrumentos que permitem identificar e medir aspectos relacionados a um determinado conceito, fenômeno, problema ou resultado de uma intervenção na realidade. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma realidade social ou de uma ação de governo, de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação (Brasil, 2010).

Segundo Ferreira, Cassiolato e Gonzales (2009):

“O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”.

Para uma avaliação constante do desempenho da gestão pública se faz necessário a mensuração dos objetivos, metas e resultados alcançados em relação aos custos despendidos e em relação ao planejado. Nesse sentido a utilização de indicadores de desempenho para aferir resultados obtidos é uma ferramenta de extrema importância para o gerenciamento voltado para resultados. (TCU, 2000). E

conforme Jannuzzi (2009) indicadores de monitoramento da ação governamental é um recurso metodológico que permite conhecer as atividades, ações e programas promovidos pelo setor público, assim como a mudança social impactada pelos mesmos.

Costa (2007) explica que:

De maneira geral, a mudança (efeitos ou impactos) realizada pela política ou projeto decorre não apenas das ações previstas, mas da interação destas com a dinâmica dos contextos diversos em que estas ações se dão, nos vários níveis de implementação. Isto tem implicação importante para a avaliação das políticas sociais. A avaliação de impacto é sempre feita sobre a expectativa e a medida da mudança provocada por um projeto, programa ou política.

3.3 Tipos de avaliação

Segundo Cohen e Franco (2013) a avaliação de políticas públicas e programas sociais podem ser classificadas segundo alguns critérios como o tempo de sua realização e os objetivos procurados, quem as realiza, a natureza que possuem, entre outros. A seguir são descritos alguns tipos de avaliação, considerados mais relevantes para o tema da pesquisa, segundo a bibliografia consultada.

Scriven (1967), citado por Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), destaca que a avaliação pode ter dois papéis, o formativo e o somativo. A avaliação formativa é feita para dar informações avaliatórias e úteis à equipe de programa para a sua melhoria e/ou revisões necessárias. Já a avaliação somativa serve para dar aos responsáveis pela tomada de decisão do programa e aos consumidores potenciais, julgamentos do valor ou mérito do programa em relação a critérios importantes.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) definem também a avaliação como informal e formal. Sendo que a avaliação informal ocorre sempre que uma pessoa opta por uma entre várias alternativas existentes sem antes ter coletado evidência formal do mérito relativo dessas alternativas, ou seja, escolhas baseadas em percepções extremamente subjetivas da melhor alternativa. Já a avaliação formal é estruturada e pública, as opções se baseiam em esforços sistemáticos para definir critérios explícitos e obter informações acuradas sobre as alternativas.

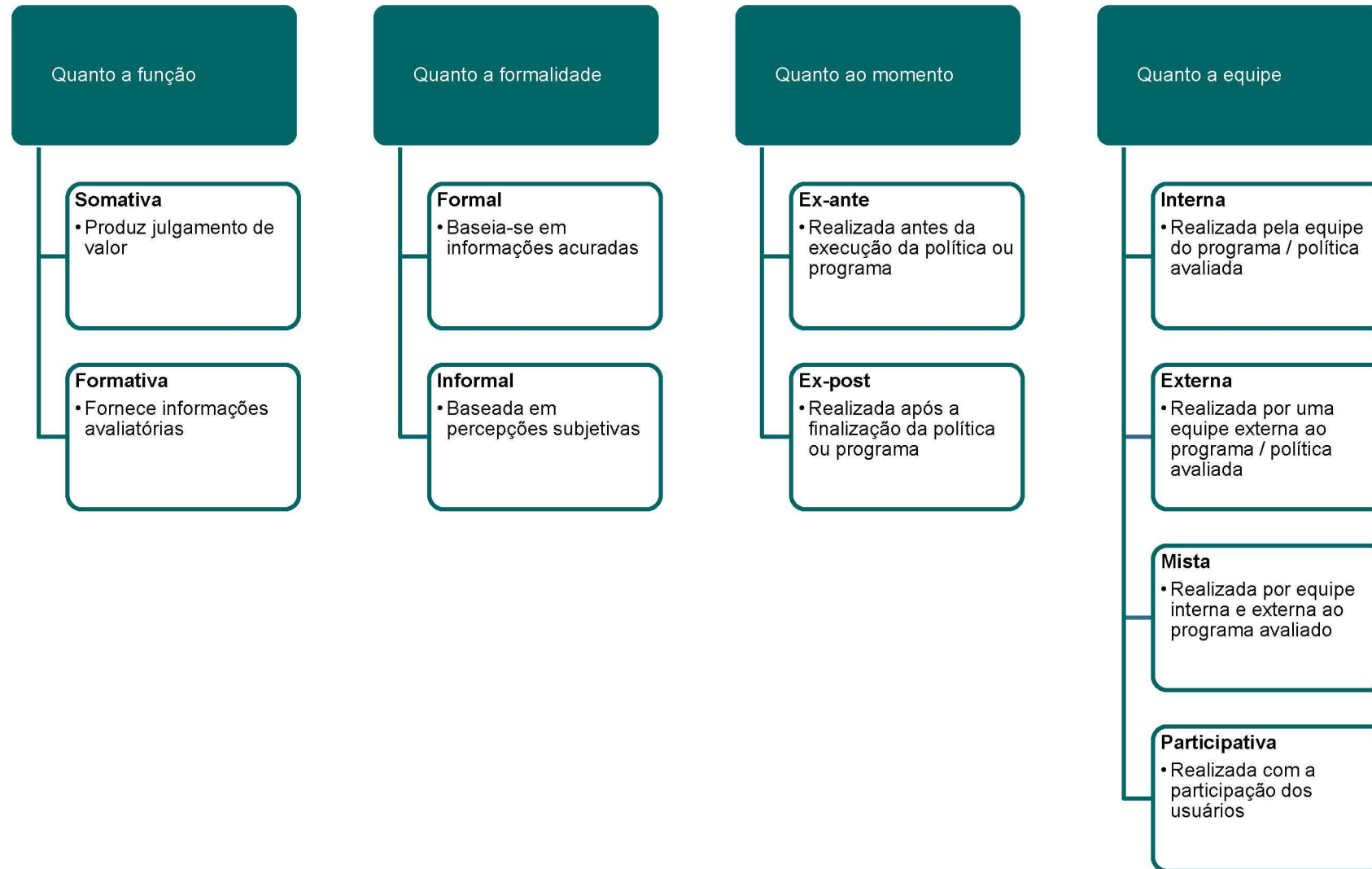
Para Cohen e Franco (2013) a avaliação pode ser classificada também quanto ao seu momento em ex-ante e ex-post. A avaliação ex-ante é realizada ao começar o projeto, antecipando fatores importantes para a tomada de decisão como a continuidade ou não do projeto ou a avaliação da sua efetividade que é a mais

indicada para a avaliação de projetos sociais. E a avaliação ex-post ocorre quando o projeto já está em execução ou já está concluído e as decisões se baseiam nos resultados alcançados. Nessa avaliação o propósito é decidir entre continuar ou não o projeto ou se deve seguir implementando esse tipo de projeto.

A avaliação pode ser ainda interna e externa. A avaliação interna é aquela realizada pela equipe do programa e a avaliação externa é conduzida por profissionais de fora, não envolvidos no programa (WORTHEN; SANDERS; FITZPATRICK, 2004). Cohen e Franco (2013) afirmam que as pessoas alheias à organização-agente que realizam a avaliação externa supostamente têm maior experiência nesse tipo de atividade, podendo fazer comparações sobre a eficácia e eficiência de diferentes soluções aos problemas enfrentados. E que a avaliação interna, realizada dentro da organização gestora do projeto, tem como ponto positivo a maior colaboração daqueles que participam da atividade, pois não a consideram como uma avaliação pessoal e sim como um intercâmbio mútuo de experiências, uma aprendizagem.

Conforme Cohen e Franco (2013), a avaliação quanto a quem realiza também pode ser classificada como mista e participativa. Avaliação mista combina a avaliação interna e a avaliação externa onde os avaliadores externos trabalham em contato e com a participação dos membros do projeto avaliado na tentativa de superar as dificuldades de cada tipo e preservar as vantagens. E a avaliação participativa é realizada com a participação dos beneficiários da política avaliada permitindo a análise da população afetada pelos objetivos propostos. A figura 6 apresentada a seguir resume os principais tipos de avaliação:

Figura 6 - Tipos de Avaliação



Fonte: Worthen 2004 e Cohen e Franco 2013

E de acordo com os tipos de avaliação discutidos entre os autores anteriormente, esta pesquisa pode ser classificada segundo a função como uma avaliação formativa, pois pretende-se obter informações que possam contribuir para a melhoria ou revisão caso necessário do programa UAB. Quanto a formalidade a pesquisa é classificada como formal pois baseia-se em dados confiáveis coletados por institutos de pesquisa reconhecidos no país. Quanto ao momento o estudo é classificado como ex-post devido ao fato de a pesquisa está sendo realizada durante a execução do programa que foi criado em 2006. E quanto a equipe a pesquisa pode ser classificada como uma avaliação interna já que eu trabalho diretamente com a execução da referida política pública em uma Instituição Federal de Ensino Superior participante do programa.

Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) classificam a avaliação ainda segundo as suas abordagens, baseando no que consideram essencial na avaliação que são as principais questões a serem resolvidas ou o principal organizador subjacente a cada abordagem como objetivos e decisões administrativas. Essa classificação é conceitual e não técnica, variando de acordo com o nível de formalidade e estrutura conforme quadro 3 a seguir:

Quadro 3 - Abordagens da avaliação

	Avaliação centrada em objetivos	Avaliação centrada na administração	Avaliação centrada no consumidor	Avaliação centrada em especialistas	Avaliação centrada no adversário	Avaliação centrada no participante
Alguns proponentes	Tyler Provus Metfessel e Michael Hammond Popham, etc.	Stufflebeam Alkin Provus	Scriven Komosk	Eisner Grupos de acreditação	Wolf Owens Levine Kourilsky	Stake Patton Guba e Lincoln Rippey e Hamilton Cousins e Earl
Finalidade	Determinar o grau em que os objetivos foram traçados.	Dar informações úteis e ajudar na tomada de decisões.	Dar informações sobre produtos e ajudar na tomada de decisões sobre compras ou escolhas de serviços.	Oferecer julgamentos profissionais da qualidade.	Oferecer um exame equilibrado de todos os lados de questões controvertidas, sublinhando seus pontos fortes e fracos.	Compreender e retratar as complexidades de uma atividade programática, respondendo às necessidades de informação de determinado público.
Características	Definir objetivos mensuráveis; usar instrumentos objetivos para coletar dados; procurar discrepâncias entre objetivos e desempenho.	Ajudar na tomada de decisão racional em todos os estágios de criação do programa.	Usar listas de verificação de critérios para analisar produtos; testar produtos; informar os consumidores.	Basear juízos em conhecimentos e experiência individual; usar padrões de consenso; visitas à equipe/local.	Usar audiências públicas, pontos de vistas contrários; decisões baseadas em argumentos ouvidos durante o processo.	Refletir sobre realidades múltiplas; usar o raciocínio e a conclusão indutivos; experiência do local em primeira mão.
Usos no passado	Desenvolvimento de programas; supervisão de resultados; estimativa das necessidades.	Desenvolvimento de programas; sistemas administrativos institucionais, planejamento de programas; prestação de contas.	Relatórios ao consumidor; desenvolvimento de produtos; seleção de produtos para distribuição.	Auto-avaliação; grupos blue-ribbon; exame de acreditação feito pelo comitê; crítica.	Exame de questões ou programas controversos.	Exame de inovações ou mudanças sobre as quais pouco se sabe; etnografias de programas em curso.

continua

						conclusão
	Avaliação centrada em objetivos	Avaliação centrada na administração	Avaliação centrada no consumidor	Avaliação centrada em especialistas	Avaliação centrada no adversário	Avaliação centrada no participante
Contribuições	Mensuração do desempenho antes e depois; esclarecimento dos objetivos; uso de testes de objetivos e mensurações tecnicamente sólidos.	Identificar e avaliar necessidades e objetivos; considerar planos alternativos e avaliá-los; supervisionar a implementação de um programa; verificar se as necessidades foram reduzidas ou eliminadas.	Listas de critérios para avaliar produtos e atividades educacionais; referências para arquivos de estudos terminados; papel formativo e somativo da avaliação; controle da tendenciosidade.	Legitimação da crítica subjetiva; auto-avaliação com verificação externa; padrões.	Uso de formas forenses e judiciais de audiências públicas; reexame completo da evidência; apresentação integral de múltiplas perspectivas; foco nas questões e no seu esclarecimento.	Planos de avaliação emergentes; uso de raciocínio indutivo; reconhecimento das múltiplas realidades; importância de estudar o contexto; critérios para julgar o rigor da investigação naturalista.
Critérios para julgamento	Mensurabilidade dos objetivos; mensuração da confiabilidade e da validade.	Utilidade; viabilidade; propriedade; solidez; técnica.	Eliminação da tendenciosidade; solidez técnica; critérios usados para tirar conclusões e fazer recomendações; evidência da necessidade e efetividade requeridas.	Uso de padrões reconhecidos; qualificações dos especialistas.	Equilíbrio; equidade; publicidade; oportunidade de verificar pontos de vistas contrários.	Credibilidade; adequação; auditabilidade; confirmabilidade.

Fonte: Adaptado de Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004.

O presente estudo será trabalhado a partir da abordagem centrada em objetivos, considerando que a pesquisa será realizada por meio da avaliação ex-post da efetividade na medida em que se pretende analisar o resultado alcançado com a política pública de educação a distância do governo federal através do Programa UAB e os seus efeitos sobre o público alvo de acordo com os objetivos perseguidos.

4 O PROGRAMA UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL

O programa UAB é o maior programa de fomento de educação a distância do governo federal na tentativa de ampliação do acesso ao ensino superior de qualidade no Brasil para a formação de professores da educação básica. Assim esse capítulo se destina a entender como esse programa funciona, seu histórico e objetivos para que se possa proceder com a análise dos resultados alcançados com essa política pública.

4.1 Histórico do programa UAB

Os cursos de graduação e especialização lato sensu a distância nas Ipes são oferecidos por meio do programa UAB, maior programa de fomento de educação a distância do governo federal, inicialmente gerido pela Secretaria de Educação a Distância (SEED) e hoje pela Capes, fundação pertencente ao MEC. Sendo ainda entendido como praticamente a única forma de oferta de cursos superiores de licenciatura a distância pelo governo federal, assim quando se pesquisa a UAB, está sendo pesquisado os cursos de licenciatura na modalidade de educação a distância.

A proposta do programa UAB é um sistema integrado por universidades públicas e institutos federais, que oferecem cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância. O público em geral é atendido, mas os professores que atuam na educação básica têm prioridade de formação, seguidos dos dirigentes, gestores e trabalhadores.

A UAB se apoia fundamentalmente na modalidade de ensino via EAD, como forma de promover a sua desconcentração regional, através da expansão e interiorização da oferta de cursos e programas de educação superior no país. Assim, procura beneficiar as parcelas populacionais que apresentam dificuldades de acesso à formação universitária na modalidade presencial (BASSO; PRADO, 2013)

Segundo Santos (2016a), em 2006, foi instituído o Regime de Colaboração (RC) entre a União, os Estados e os Municípios, tendo como objetivo a implantação e manutenção da Universidade Aberta do Brasil pelo governo federal.

Sua configuração procura estabelecer a colaboração entre a União e os entes federativos, por meio da criação e distribuição equânime de polos regionais de apoio

presencial, devendo estes atuarem como centros de formação permanentes, utilizando-se de metodologias de ensino respaldadas em tecnologias de informação e comunicação, como forma de garantir a cobertura populacional em nível microrregional.³

O Programa 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 para a formação de professores da educação básica. Esse programa fomenta a modalidade de educação a distância nas Instituições Públicas de Ensino Superior, bem como apoia pesquisas em metodologias inovadoras de ensino superior respaldadas em tecnologias de informação e comunicação. Além disso, incentiva a colaboração entre a União e os entes federativos e estimula a criação de centros de formação permanentes por meio dos polos de apoio presencial em localidades estratégicas, polos estabelecidos através de parceria entre as prefeituras e estado e o governo federal (Capes, 2017).

Atualmente, segundo dados da Capes, em novembro de 2014 o programa UAB contava com mais de 524.000 alunos que ingressaram no ensino superior através do programa, mais de 251.000 alunos cursando e mais 122.000 alunos formados, com 977 cursos sendo ministrados, conforme demonstrado no quadro 4 abaixo. Quadro que nos mostra também que no ano de 2014 o investimento do governo no programa UAB foi de R\$ 5.731.000,24 por aluno no total do financiamento, sendo de R\$ 3.843.000,71 por aluno referente apenas a custeio.

³ Em 2006, a partir da publicação do segundo edital de seleção de propostas de criação de polos regionais, o Ministério da Educação ampliou as diretrizes estratégicas da UAB, passando a utilizar as microrregiões definidas pelo IBGE como metodologia de distribuição geográfica dos polos de apoio presencial no país. Sendo formadas por municípios vizinhos que apresentam semelhanças nas suas identidades econômicas, culturais e geográficas, é esperada que a adoção deste recorte regional possa promover a distribuição geopolítica equilibrada da oferta de vagas no ensino superior. Também, a partir daquele edital, a UAB passou a incluir as Universidades públicas estaduais.

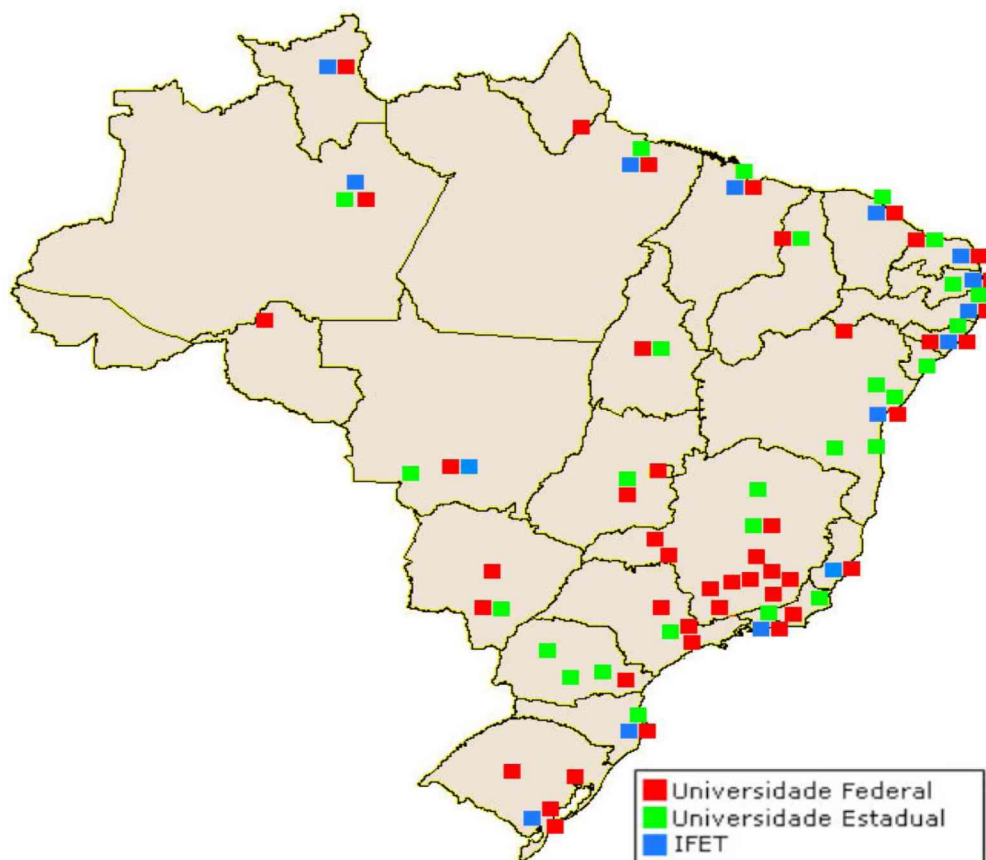
Quadro 4 - UAB em números (novembro / 2014)

Ingressantes	524.494
Alunos cursando	251.021
Alunos formados	122.175
Trancados ou desvinculados	151.298
Evasão bruta	24%
Cursos	977
Recurso financeiro de custeio	R\$ 2,16 bi
Recurso financeiro de bolsas	R\$ 1,44 bi
Total recurso investido	R\$ 3,6 bi

Fonte: Capes, 2014.

Em 2016, segundo informação da Capes (2016), o programa contava com 103 instituições de ensino superior divididas da seguinte forma: 56 Universidades Federais, 30 Universidades Estaduais e 17 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O mapa apresentado na figura 7, a seguir, mostra a localização dessas instituições envolvidas no programa, em que é possível identificar a distribuição regional dentro do país. Sendo possível perceber também que as universidades federais participantes do programa se concentram nas regiões sudeste e nordeste.

Figura 7 - Mapa Distribuição das IES

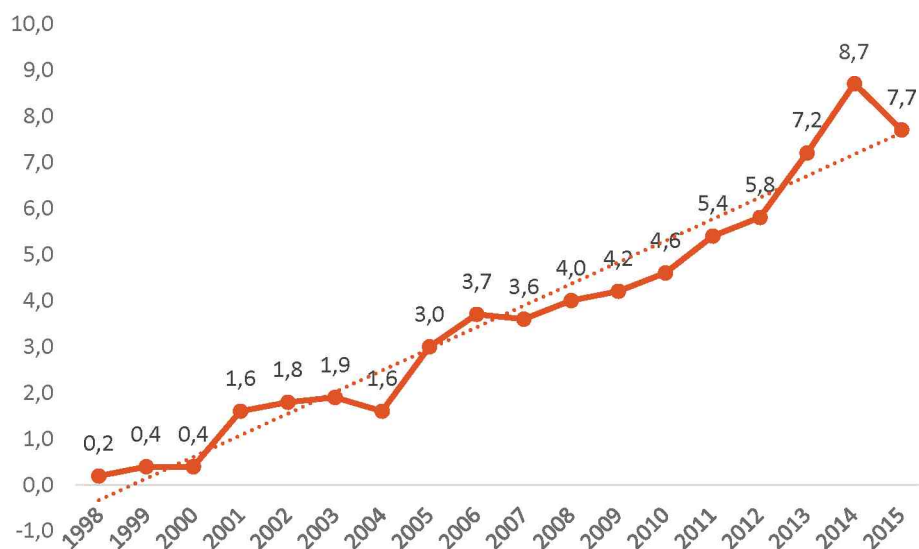


Fonte: Capes, 2016.

Hoje, de acordo com dados da Capes, a UAB tem 650 polos nos 26 estados da Federação e no Distrito Federal. Esses polos estão divididos da seguinte forma: Região Centro-Oeste tem 53 polos, a região Nordeste 219, a região Norte 93, a região Sudeste 166 e a região Sul 119.

Já as figuras 8 e 9 abaixo, confirmam o que foi explicitado no capítulo anterior, que o ensino superior sofreu pressão pela expansão de vagas na graduação e na formação continuada, principalmente no interior. O que pode ser reflexo também da expansão do ensino médio e da pressão por melhores resultados na educação. Dessa forma, abaixo seguem dois gráficos que mostram o crescimento do número de inscritos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) desde 1998 até o ano de 2015, em milhões, em que é possível notar o salto de candidatos a uma vaga no ensino superior no país que o processo seletivo apresentou nesse intervalo de tempo.

Figura 8 - Inscritos no Enem 2011 - Brasil (milhões)



Fonte: Inep, 2015.

4.2 Conceitos e objetivos

Conforme parágrafo único do Art. 1º do Decreto 5.800 de 2006, são objetivos da UAB:

- I - oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica;
 - II - oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
 - III - oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento;
 - IV - ampliar o acesso à educação superior pública;
 - V - reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do País;
 - VI - estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e
 - VII - fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.
- (BRASIL, 2006)

Segundo o portal da Capes, fazem parte do programa UAB as universidades públicas federais, estaduais, municipais e os Institutos Federais de Educação, entidades exclusivamente públicas e responsáveis pela criação de projetos pedagógicos dos cursos. E segundo dados do sistema da Capes, o número de ofertas e cursos a distância tem aumentado substancialmente, chegando a mais de 400 cursos superiores autorizados e credenciados com aproximadamente 200 mil alunos no ano de 2014.

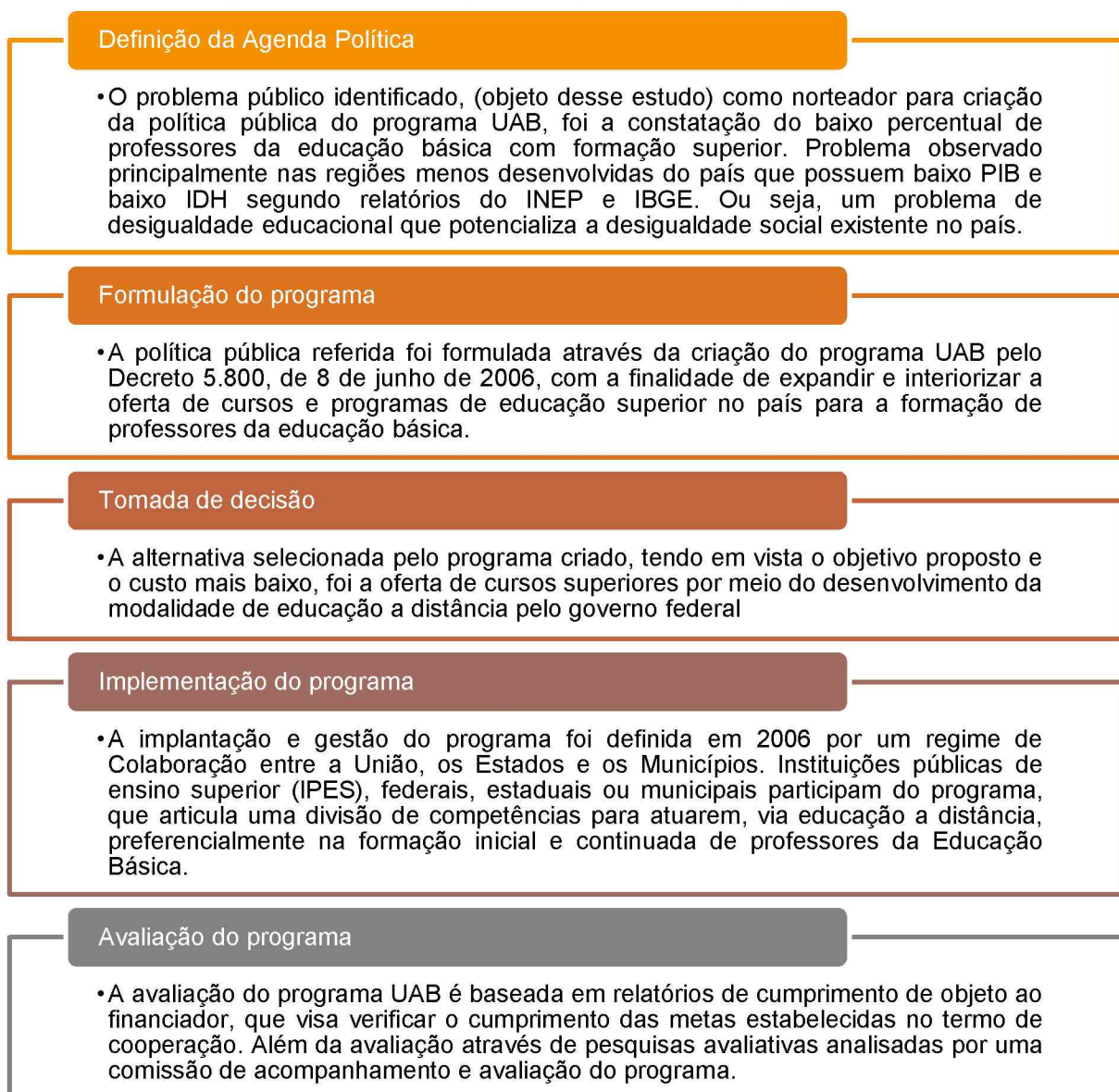
A UAB funciona como articuladora entre as Ipes e os governos estaduais e municipais, visando atender às demandas locais por educação superior. A articulação estabelece qual instituição deve ser responsável por ministrar algum curso em certa região por meio de polos de apoio presencial. O acordo celebrado entre a Diretoria de EAD da Capes e as Ipes, baseado no projeto pedagógico de cada curso no âmbito do programa UAB, prevê o auxílio na produção e distribuição do material didático impresso utilizado nos cursos, na aquisição de livros para compor as bibliotecas, na utilização dos sistemas de informação para interação entre os professores, tutores e estudantes, na aquisição de equipamentos para os laboratórios pedagógicos, na capacitação dos profissionais envolvidos, no acompanhamento dos polos de apoio presencial e encontros presenciais para o desenvolvimento da EAD.

O programa oferta majoritariamente cursos de licenciatura, além de bacharelado, tecnólogo e especializações, voltados para formação inicial e continuada de professores da rede pública de educação básica e para o público geral interessado. Os cursos de formação continuada, (especialização, aperfeiçoamento e extensão) são oferecidos para quem já possuem o ensino superior. Atualmente o ingresso de alunos nos cursos ofertados na modalidade de EAD pelas Ipes é por meio da aprovação no Enem e atendimento aos pré-requisitos do curso pleiteado (Capes, 2017).

O primeiro edital do programa conhecido como UAB1 foi publicado em 20 de dezembro de 2005 e efetivou a UAB por meio da seleção das propostas de cursos, apresentadas exclusivamente por Instituições Federais de Ensino Superior, e as propostas de polos de apoio presencial, apresentadas por estados e municípios. Já o segundo edital, publicado em 18 de outubro de 2006, denominado UAB2, divergiu da primeira experiência por permitir a participação de todas as instituições públicas, inclusive as estaduais e municipais com o objetivo de ampliar o Programa Universidade Aberta do Brasil. Além de definir que a oferta dos cursos a distância passasse a ser planejada, executada e monitorada a partir do recorte microrregional.

Nesse contexto e de acordo com literatura de políticas públicas explorada no capítulo 2, o processo de formulação do programa UAB como política pública pode ser entendido conforme mostra a figura 10 abaixo:

Figura 9 - Ciclo da política pública do programa UAB



Fonte: Elaborado pela autora.

4.3 Implementação e gestão do programa UAB

Conforme publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2011) denominada Metodologia de Gerência de Projetos do Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (MGP-SISP) o programa UAB pode ser definido também como “um conjunto de projetos relacionados, gerenciados de modo coordenado, a fim de obter benefícios não disponíveis se gerenciados individualmente”. Um aspecto importante do programa é que ele é orientado a benefícios. Ainda de acordo com essa referência, o gerenciamento de um programa visa o alcance de objetivos e benefícios estratégicos, sendo que para isso

se deve: integrar, monitorar e controlar as interdependências entre os projetos que compõem os programas de governo.

Palotti e Costa (2011) enfatizam que a implementação de políticas públicas é caracterizada pelo dilema de assegurar a integridade política e autonomia dos diversos níveis de governo e, simultaneamente, coordenar ações para alcançar fins comuns. Assim, novos formatos de gestão em que novas atribuições na provisão de bens e serviços sociais por governos locais é implantada, essa ação deve ser proveniente de um cálculo estratégico que contrapõe os custos associados aos benefícios efetivos e potenciais da adesão a programas nacionais de descentralização.

A gestão do programa UAB nas Instituições Públicas de Ensino Superior é realizada por meio de um arranjo organizacional baseado em uma relação tripartite. Os atores dessa relação são o MEC, agora por meio da Capes, sendo que no início era o FNDE, que são os responsáveis pelo financiamento da política pública. As Ipes e as Instituições Estaduais de Ensino Superior (IES) que são as instituições que disponibilizam o acesso à educação ao usuário final, o cidadão. E os municípios e estados que em parceria com o governo federal fornecem a infraestrutura básica através dos polos de apoio presencial na região de oferta dos cursos para que as atividades acadêmicas aconteçam.

Conforme Santos (2016b):

As Instituições elaboram os projetos de cursos, aulas e materiais didáticos utilizando os recursos físicos e humanos de que dispõem. Dessa forma, potencializam a oferta de vagas e a sua área de abrangência. Aos estados e municípios cabe propor, estruturar e manter os polos de apoio presencial. Podem servir de infraestrutura para os polos, as escolas públicas municipais e estaduais e outras instalações das quais dispõem Estados e Municípios.

Portanto, cada ente federado participa nos limites de suas competências e responde por parte do funcionamento do programa. Existe a responsabilidade subsidiária da União e dos Estados, assim em não sendo possível obrigar um dos entes partícipes a cumprir com a sua parte em respeito ao princípio da autonomia federativa, há a obrigação da ausência de um ser suprida por outro, respeitando-se os limites impostos pela constituição (SANTOS, M., 2016).

Os Arts. 3º, 4º e 5º do Decreto nº 5.800 de 2006 estabelecem a forma de organização do programa UAB para implantação dessa modalidade de ensino nas Ipes.

Art. 3º O Ministério da Educação firmará convênios com as Instituições Públicas de Ensino Superior, credenciadas nos termos do Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005, para o oferecimento de cursos e programas de educação superior a distância no Sistema UAB, observado o disposto no art. 5º.

Art. 4º O Ministério da Educação firmará acordos de cooperação técnica ou convênios com os entes federativos interessados em manter polos de apoio presencial do Sistema UAB, observado o disposto no art. 5º.

Art. 5º A articulação entre os cursos e programas de educação superior a distância e os polos de apoio presencial será realizada mediante edital publicado pelo Ministério da Educação, que disporá sobre os requisitos, as condições de participação e os critérios de seleção para o Sistema UAB.

O MEC por meio da Capes fomenta os cursos na modalidade a distância por meio da descentralização de recursos orçamentários para as Instituições Públicas de Ensino Superior. Estas por sua vez oferecem os cursos nessa modalidade nas cidades polos mediante parceria com o governo estadual e prefeituras que fornecem o polo de apoio presencial para que as atividades acadêmicas aconteçam.

Segundo Palotti e Costa (2011), a descentralização de políticas públicas sociais em contextos federativos deve compatibilizar a autonomia dos entes federados e a necessidade de coordenação política para alcançar objetivos comuns. Assim o desenho das relações intergovernamentais e de mecanismos e estratégias de indução das esferas mais abrangentes de governo são essenciais para determinar os resultados da descentralização de políticas públicas entre níveis de governo. E os diferentes graus de descentralização entre as políticas públicas são dependentes ainda de características dessas próprias políticas, da heterogeneidade estrutural dos governos locais e dos arranjos institucionais constituídos.

De acordo com Carneiro (2014) a descentralização na dimensão administrativa enfatiza a distribuição de competências concernentes à gestão de uma dada política pública entre os diferentes níveis de governo que pode favorecer ao aumento de eficiência e efetividade na alocação de recursos públicos. Sob essa perspectiva existe ainda os riscos de ocorrência de ineficiência econômica e social na alocação de recursos, envolvendo questões atinentes tanto à formulação quanto à implementação de políticas públicas.

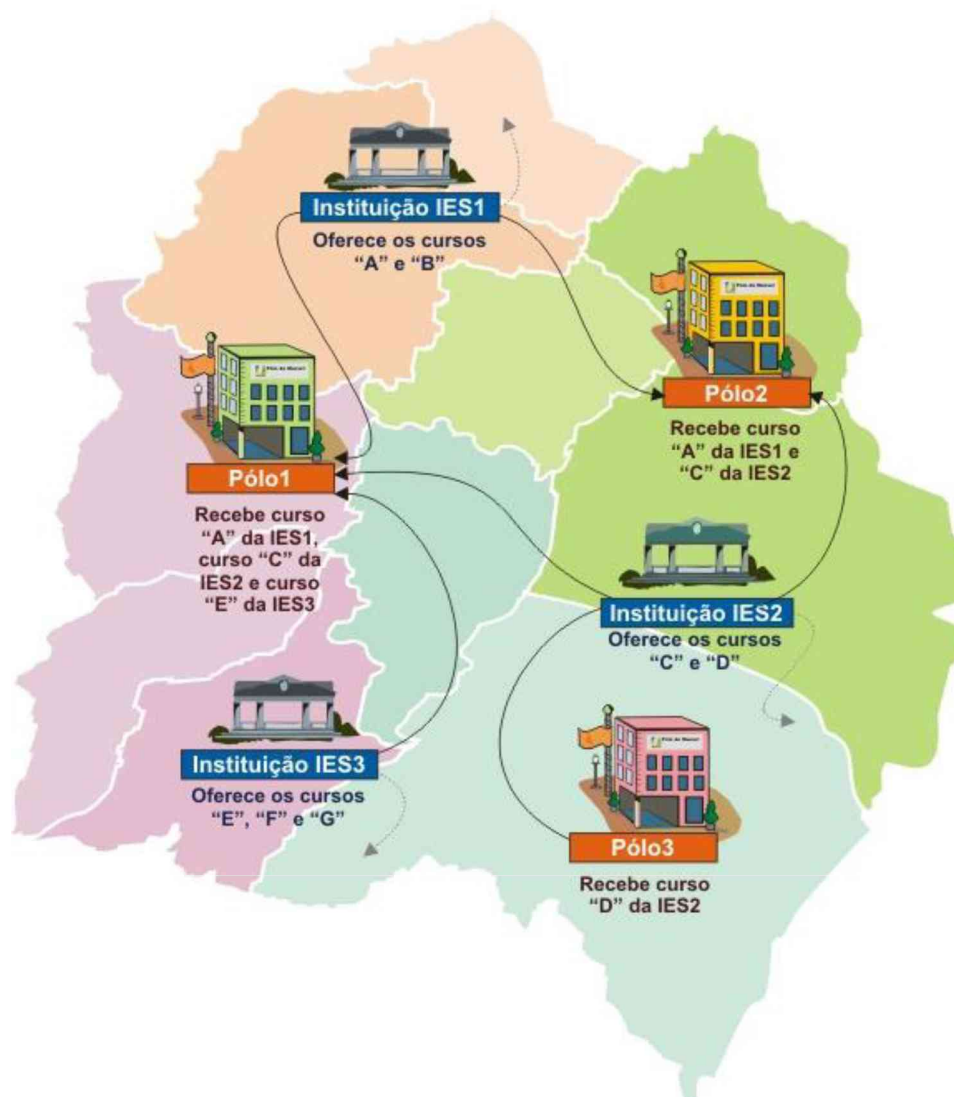
Assim as instituições de educação superior que atuam na modalidade de educação a distância (EAD), respeitando a legislação em vigor e as presentes

Diretrizes e Normas Nacionais, respondem pela organização acadêmica, execução e gestão de seus cursos; pela definição dos currículos, metodologias e elaboração de material didático; pela orientação acadêmica dos processos pedagógicos; pelos sistemas de acompanhamento e da avaliação da aprendizagem, assim como pela formação e gestão dos profissionais da educação (professor, gestor e tutor), técnicos, em sua sede e polos de EAD. E devem assegurar a criação, a disponibilização, o uso e a gestão de tecnologias e recursos educacionais abertos, por meio de licenças livres, que facilitem o uso, a revisão, a tradução, a adaptação, a recombinação, a distribuição e o compartilhamento gratuito pelo cidadão, resguardados os direitos autorais pertinentes (RESOLUÇÃO 1/2016).

Já o polo de EAD é a unidade acadêmica e operacional descentralizada, instalada no território nacional ou no exterior para efetivar apoio político-pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas dos cursos e programas ofertados a distância, sendo responsabilidade da IES credenciada para EAD, constituindo-se, desse modo, em prolongamento orgânico e funcional da Instituição no âmbito local, porém disponibilizada por meio da parceria com os municípios e estados (RESOLUÇÃO 1/2016).

Nesse sentido o programa UAB funciona como articulador entre as instituições de ensino superior e os governos estaduais e municipais, com vistas a atender às demandas locais por educação superior. Essa articulação estabelece qual instituição de ensino deve ser responsável por ministrar determinado curso em certo município ou certa microrregião por meio dos polos de apoio presencial. Feita a articulação entre as instituições públicas de ensino e os polos de apoio presencial, o programa UAB procura assegurar o fomento de determinadas ações de modo a contribuir para o bom funcionamento dos cursos (Capes, 2017). A Figura 11 a seguir ilustra esse funcionamento: as instituições de ensino superior 1, 2 e 3 oferecem determinados cursos em polos específicos, bem como esses polos recebem alguns cursos de certas universidades.

Figura 10 - Funcionamento do programa UAB



Fonte: Capes, 2017.

O programa UAB propicia essa articulação, a interação e a efetivação de iniciativas que estimulam a parceria dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) com as universidades públicas e demais organizações interessadas, enquanto viabiliza mecanismos alternativos para o fomento, a implantação e a execução de cursos de graduação e pós-graduação de forma consorciada. Dessa forma procura estimular a universidade pública de qualidade em locais distantes e isolados e incentivar o desenvolvimento de municípios com baixos IDH e Ideb (UAB/Capes, 2016).

A captação de recursos financeiros para os cursos a distância, por meio do programa UAB, nas Instituições Públicas de Ensino Superior é feita de uma forma particular pelo governo federal. No modelo atual as universidades não têm previstas

em seu orçamento anual recursos para a oferta de cursos nessa modalidade de ensino. Os cursos de graduação e especialização lato sensu oferecidos nas Ipes, que são ofertados por meio do programa UAB, são financiados majoritariamente mediante transferência de crédito do órgão da administração pública federal, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza.

O Art. 6º do Decreto nº 5.800 de 2006 dispõe sobre o financiamento da EAD pela UAB no governo federal conforme segue abaixo:

As despesas do Sistema 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, 2006).

Uma das formas de transferência de crédito e a utilizada para o financiamento da educação a distância é por meio da assinatura de Termo de Execução Descentralizada. Esse instrumento formaliza a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse do financiador e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, conforme Decreto 8.180/2013.

Assim, diversamente dos cursos de educação presencial que possuem uma matriz de distribuição do orçamento de custeio e capital, conhecida como Matriz Andifes da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), para cada universidade federal para o cálculo do seu orçamento, os cursos de educação a distância não têm o seu orçamento definido dessa forma.

O orçamento das universidades para a educação presencial é baseado na sua participação no conjunto das universidades federais do país, que financia recursos financeiros de custeio, capital e pessoal, enquanto que para os cursos de educação a distância financiados pelo programa UAB, não é previsto recursos de capital, os recursos de custeio são em rubricas específicas o que não atende a todas as necessidades de gasto e a força de trabalho contratada é remunerada por meio do pagamento de bolsas e não por meio da contratação de docentes com encargos didáticos pré-estabelecidos (SANTOS, 2012).

Barreto (2010) ressalta que a dependência de órgãos governamentais, bem como a dependência de órgãos de fomento para financiamento das bolsas pagas para os profissionais envolvidos é um dos grandes problemas dessa iniciativa. Ou seja, o

programa tem um caráter “excepcional”, uma vez que reconfigura a organização do trabalho e do financiamento da educação superior pública.

Os profissionais envolvidos na referida política participam da preparação e execução dos cursos e programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do programa UAB. Na atual configuração da política de EAD, a força de trabalho contratada, professores e tutores na sua grande maioria, tem caráter temporário e é remunerada por pagamento de bolsas de estudo e pesquisa conforme determinado na Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006.

O Artigo nº 67 da LDBEN de 1996 estabelece que o ingresso na carreira do magistério público deve ser apenas por meio de concurso público. No programa UAB, todos os profissionais envolvidos, não têm nenhuma garantia trabalhista nem vínculos institucionais, não considerando, portanto, a atividade de EAD nas Ipes como trabalho, na medida em que tais profissionais recebem bolsas de estudo para essas ações.

Objetivou-se com esse desenho organizacional da força de trabalho, na política de educação a distância, uma maior flexibilidade na contratação de pessoal, ampliando o número de professores que poderiam fazer parte do programa, por meio de uma atividade extra para professores efetivos e uma oportunidade de trabalho para quem ainda não está inserido em uma instituição de ensino federal.

Não obstante, essa situação torna a relação de trabalho delicada bem como a qualidade dos serviços prestados ao usuário final. Existe dessa forma o risco da alta rotatividade, principalmente entre os tutores, que não são, necessariamente, profissionais vinculados às Ipes, embora a Capes como órgão financiador tenha orientado por meio do ofício circular da Diretoria de Educação a Distância da Capes (DED/Capes) nº 20 de 15 de dezembro de 2011 apenas à contratação de tutores pertencentes ao serviço público.

Ademais, conforme Arruda (2013), o ofício citado acima confirma o caráter desregulamentado do programa UAB, já que os servidores públicos contratados para desenvolver as atividades no ensino a distância em geral possuem cargos efetivos que podem chegar a 40 horas semanais, constituindo, assim, uma intensificação do trabalho desses servidores e a diminuição da qualidade de suas atividades (na EAD e no seu vínculo efetivo), em função do acúmulo de funções.

Já, de acordo com a tipologia de Nogueira (1998) explicitada no capítulo anterior, a política pública de educação a distância do governo federal tem em suas ações propostas considerável formalização e “rotinização”, evidenciado pelo fato do


programa UAB funcionar como uma política pública de articulação entre órgãos vinculados ao MEC com o objetivo de expandir a educação superior para a formação de professores, assim o seu posicionamento no quadrante é referente à alta programabilidade das tarefas.

Os cursos de educação a distância implantados através do programa UAB são cursos com um projeto pedagógico definido e previamente aprovado pelo financiador, que atualmente é a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes. Esses cursos já possuem todo o seu material didático pronto e desenvolvido pelos professores da área na universidade e disponibilizado por meio impresso e através do ambiente virtual de aprendizagem (AVA). Existe certeza nos procedimentos, bem como divisão do trabalho e baixa discricionariedade.

Nesse processo as Ipes determinam quais são as diretrizes que deverão ser adotadas pelos coordenadores de cada curso a distância, em conformidade com as instruções do financiador, dando apoio técnico, administrativo e operacional. Esses coordenadores são professores da área do curso das instituições e coordenam a parte pedagógica do curso supervisionando os professores tutores. Já os professores tutores trabalham com uma atuação mais direta com os usuários da política, interagindo com eles através do AVA ou em encontros presenciais nos polos de apoio.

Em relação à interação, não é possível perceber personalização da relação com os usuários e uma vez definido um conjunto limitado de características, outras especificações de cada beneficiário são poucos relevantes para o projeto. Entretanto, não se pode considerar como baixa interação uma vez que os ganhos não são necessariamente tangíveis como benefícios monetários, créditos, cestas básicas. A interação moderada se refere à exigência normativa do MEC, de que os cursos devem ser semipresenciais com encontros pré-estabelecidos entre professores tutores e os alunos dos cursos nos polos de apoio da instituição na cidade em que o curso é ofertado. Esses encontros são para o saneamento de dúvidas acerca da disciplina ministrada e para atividades práticas e avaliativas. A representação gráfica abaixo ilustra a localização da política de acordo com a tipologia proposta por Nogueira (1998).

Quadro 5 - Programabilidade e interação da política de EAD

		PROGRAMABILIDADE	
		Alta	Baixa
INTERAÇÃO COM USUÁRIOS	Baixa		
	Alta		

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Nogueira, 1998.

Considerando que o programa UAB tem como meta “expandir o ensino superior de qualidade através da formação de professores, aos municípios brasileiros que não possuem cursos de formação superior ou cujos cursos ofertados não são suficientes para atender a demanda de uma determinada região”, por meio da articulação das instituições públicas existentes (COSTA, 2011), a proposta normativa da UAB se associa com a definição de meios e estratégias para o processo de democratização do ensino superior no Brasil, assim como reduzir as desigualdades na oferta de ensino e desenvolver um amplo sistema nacional de educação, que permita ampliar e interiorizar a oferta de cursos, por meio da educação a distância em áreas onde o acesso à educação é mais restrito.

Sendo assim, na política da UAB, a relação causa e consequência pode ser observada através de um sistema integrado por instituições públicas que oferecem cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária por meio do uso da metodologia da educação a distância e espera-se atender demandas locais na preparação e capacitação de indivíduos, em especial, nas regiões mais carentes da sociedade, democratizando o acesso à educação superior, para atuarem no mercado de trabalho de forma mais justa e competitiva (Moré et al., 2011).

No caso do programa UAB predomina a estrutura mais centralizada de decisões em que o financiador (Capes) estabelece as regras e definições da política como, por exemplo, a exigência de participação nos editais de seleção para integração

e articulação das propostas de cursos. Percebe-se também esse controle nos termos de cooperação técnica previamente aprovado pela Capes que demarcam a parceria entre Governo Federal e estado e municípios. Essa parceria consiste na oferta do curso pela instituição de ensino em uma determinada cidade com polo de apoio presencial cedido pelo estado ou município e equipado por ambos.

Não obstante, o planejamento da sua implementação, execução e financiamento é feito através da assinatura de Termo de Execução Descentralizada (TED) - instrumento por meio do qual é ajustada a descentralização de crédito entre órgãos e/ou entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, para execução de ações de interesse da unidade orçamentária descentralizadora e consecução do objeto previsto no programa de trabalho, respeitada a classificação funcional programática. E uma vez que o curso a distância da UAB foi implantado na instituição de ensino sob a forma de projeto ele deve seguir o plano de trabalho previamente aprovado pelo financiador, que deve conter o projeto pedagógico do curso a ser ofertado, o cronograma de execução das atividades, o plano de aplicação dos recursos e o cronograma de desembolso financeiro. Apesar de possuir ações descentralizadas, sobressai na política maior grau de centralização uma vez que tudo deve ser previamente aprovado pela Capes.

Com relação à autonomia dos operadores e gestores de linha da política, pode-se considerar pouco discricionária, posto que a liberdade é limitada para alterar as ações e estratégias. O projeto pedagógico do curso a ser ofertado é elaborado pelos professores, entretanto precisa ser aprovado pela Capes dentro dos parâmetros estabelecidos.

Os professores tutores, que fazem parte da equipe que trabalha na linha de frente dos cursos a distância, são selecionados através de edital e contratados como bolsistas da Capes. No geral são exigidos desses professores vínculo com o serviço público e no mínimo o grau de mestre para a área a qual se candidata. Todavia, o seu trabalho em EAD não é considerado como encargo didático na maioria das instituições de ensino.

Nesse contexto, as implicações organizacionais postas pela política diante do modelo de implementação preconizado, bem como da sua classificação na tipologia de Nogueira (1998), residem na concretização da estrutura muito burocrática que pode até ser adequada à otimização dos objetivos propostos, porém que pode deixar a desejar em relação à participação social na concepção e decisões do programa.

Apesar de não ser exatamente o enquadramento da política UAB, o próprio Nogueira (1998) trata o tipo de implementação de políticas sociais marcado por alta programabilidade das tarefas e fraca interação com usuários como o tipo mais simples de ser implementado, pois desconsidera grande parte da complexidade das relações e entraves que são gerados pela participação de diversos atores envolvidos. Não se pode desconsiderar que existe a descentralização de recursos e responsabilidades entre a Capes e as Ifes, porém a questão aqui retratada se refere a maior inserção da sociedade no desenho da política.

5 PROPOSTA METODOLÓGICA

Nos capítulos anteriores, este trabalho apresentou os principais conceitos teóricos em relação a políticas públicas, desigualdade educacional, avaliação de políticas públicas e o programa UAB. Prosseguindo este capítulo, em seção única, pretende apresentar a proposta metodológica da pesquisa e expor os procedimentos realizados para se atingirem os objetivos propostos.

Para Gil (1999), a pesquisa tem um caráter pragmático, é um “processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos”.

No primeiro momento da pesquisa foram utilizados os procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Segundo Gil (1991), a pesquisa bibliográfica é o estudo elaborado a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet. Já a pesquisa documental se dá quando é elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico.

Para o desenvolvimento da pesquisa, a proposta metodológica desse trabalho consistiu em uma abordagem quantitativa, que segundo Lakatos (2001) consiste em investigações de pesquisa empírica cuja principal finalidade é o delineamento ou análise das características de fatos ou fenômenos, a avaliação de programas, ou o isolamento de variáveis principais ou chave. Sendo que esses estudos podem utilizar métodos formais, que se aproximam dos projetos experimentais, caracterizados pela precisão e controle estatísticos, com a finalidade de fornecer dados para a verificação de hipóteses. O objetivo é a coleta sistemática de dados sobre populações, programas, ou amostras de populações e programas. Mais notadamente nos estudos de descrição de população, estes têm como função primordial a descrição de certas características quantitativas de populações como um todo.

Para Raupp e Beuren (2008, p. 92), a pesquisa quantitativa “caracteriza-se pelo emprego de instrumentos estatísticos, tanto na coleta quanto no tratamento de dados”. Essa abordagem quantitativa compreende o levantamento dos dados quantitativos e o seu tratamento, com o objetivo de obter indicativos que possam contribuir para o alcance do objetivo da pesquisa.

De acordo com Silva (2005) a pesquisa quantitativa considera que quase tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Requer o uso de recursos e de técnicas estatísticas (percentagem, média, moda, mediana, desvio-padrão, coeficiente de correlação, análise de regressão, etc.).

E a partir dessa abordagem procedeu-se com a avaliação da política pública escolhida de acordo com o seu objetivo declarado. Segundo Cohen e Franco (2013) o processo de avaliação consiste em determinar o grau em que foram alcançadas as finalidades da política pública utilizando-se de indicadores como uma unidade que permite medir o alcance dos objetivos. E dessa forma os procedimentos e técnicas da metodologia de pesquisa permitem transformar os conceitos abstratos em variáveis mensuráveis.

A proposta de sistema de indicadores tem como objetivo mostrar as relações e ver as mudanças que podem ocorrer ao longo do tempo. A sua principal função é fornecer informação sintética e relevante da realidade, identificar problemas e chamar a atenção para o que está acontecendo (Tiana, 1997).

De acordo com Alonso (1999) a implantação de medidas de desempenho promove a redução de custos com melhoria da qualidade, instrumentaliza o combate ao desperdício e identifica atividades que não agregam valor ao usuário do serviço público, guia a avaliação do impacto efetivo das decisões tomadas, evidencia a percepção da melhoria de desempenho, promove a mudança organizacional, subsidia o processo orçamentário e serve de parâmetro para unidades prestadoras de serviços similares.

Nesse sentido a proposta da pesquisa consiste em analisar a evolução do déficit de docentes com licenciados na educação básica e avaliar se o programa UAB é efetivo com relação ao seu propósito de reduzir as desigualdades inter-regionais no acesso ao ensino superior, contribuindo para a formação desses professores da educação básica (ensino fundamental e médio), priorizando as regiões e microrregiões que apresentam PIB e IDH menores e baixa formação do quadro docente.

O atendimento a tal propósito consistiu em primeiramente realizar a pesquisa bibliográfica e documental para um melhor esclarecimento da teoria acerca do tema estudado. Posteriormente foi realizada a coleta e análise dos dados referentes aos perfis de desenvolvimento econômico da educação básica e de desenvolvimento do

ensino superior, tendo como período de análise os anos de 2010 (primeiro ano em que as informações estão disponíveis de forma mais completa) e 2015 (último ano disponível atualmente). Essa fase compreendeu:

- a) Utilização de ferramentas estatísticas para a análise da evolução do número e do percentual de professores, por região, atuantes na educação básica (ensino fundamental e médio), que possuem ou não curso superior de licenciatura, levando em consideração os valores de PIB e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) educação de cada região;
- b) Correlação entre as variáveis utilizadas, quais sejam PIB, IDHM educação, quantidade de professores com licenciatura ou não atuantes na educação básica;
- c) Análise da distribuição e crescimento da população total, população em idade escolar (6 a 19 anos) e de professores com ou sem licenciatura, atuantes na educação básica;
- d) Análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura nas modalidades presencial e EAD e em instituições públicas e privadas por região do Brasil;
- e) E por fim, análise da distribuição das matrículas em cursos superiores de licenciatura nas modalidades presencial e EAD e em instituições públicas e privadas, por região do Brasil.

Com a finalidade de analisar a redução do déficit de professores licenciados na educação básica e o impacto e a participação da política pública de expansão do acesso ao ensino superior para a formação de professores da educação básica, através da modalidade ensino de educação a distância do programa UAB, foi explorado os dados do perfil de desenvolvimento econômico do Brasil disponibilizados pelo Inep por meio do Censo da Educação Básica e do Ensino Superior e dados do IDHM educação e PIB. Na tentativa de mostrar se a evolução na formação de professores da educação básica se concentra nas regiões e microrregiões prioritárias de baixo IDH e baixo PIB e de baixa formação do quadro docente, foi feita a estatística descritiva do perfil de desenvolvimento econômico do Brasil com um recorte microrregional justificado pelo nível de planejamento e monitoramento do programa UAB que se dá entre as 558 microrregiões do Brasil.

Nesse sentido, foi analisado também os dados coletados do Censo do Ensino Superior do Inep referentes ao número de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação discriminados por modalidade de ensino (presencial e EAD) e por oferta na rede pública e privada no Brasil e em suas regiões nos anos de 2011 e 2015.

As fontes de dados utilizadas foram o Censo da Educação Superior do Inep, o IDHM do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, e o PIB per capita, além da consulta em relatórios do Observatório do PNE e do Censo EAD da Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED). A seguir segue um breve descritivo de cada fonte utilizada.

O Censo da Educação Superior engloba informações sobre as instituições de ensino superior, seus cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes e dados sobre docentes nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa. O Censo subsidia o planejamento e a avaliação de políticas públicas, contribuindo também para o cálculo de indicadores de qualidade como o Cálculo Preliminar de Curso (CPC) e Índice Geral de Cursos (IGC) (Inep, 2017).

O IDHM brasileiro conta um pouco da história dos municípios, estados e regiões metropolitanas em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira e considera as mesmas três dimensões do IDH Global – longevidade, educação e renda adequando a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa, município, região metropolitana ou Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH) (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2017).

O IDHM educação é medido por meio da média geométrica de dois indicadores com os dados do Censo Demográfico do IBGE. O indicador de escolaridade da população adulta que é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo. E o indicador de fluxo escolar que acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação que facilita a identificação de crianças e jovens nas séries adequadas nas idades certas (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2017).

O PIB per capita é o produto interno bruto, dividido pela quantidade de habitantes de um país e indica quanto cada habitante produziu em determinado

período, se todos tivessem partes iguais. É um indicador muito utilizado na macroeconomia que considera a soma de todos os bens de um país, e quanto maior o PIB, mais demonstra o quanto esse país é desenvolvido, e podem ser classificados entre países pobres, ricos ou em desenvolvimento (IBGE, 2017).

O Observatório do PNE é uma plataforma de *advocacy* pelo PNE e traz indicadores de monitoramento das metas e estratégias do plano, análises, um grande acervo de estudos, pesquisas, notícias e informações sobre políticas públicas educacionais no intuito de ser um instrumento de controle social para o cidadão brasileiro possa acompanhar o cumprimento das metas educacionais estabelecidas e apoiar gestores públicos, educadores e pesquisadores. (OBSERVATÓRIO PNE, 2017).

E o Censo EAD da ABED é um relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil, publicado anualmente, como objetivo de examinar o setor da educação a distância no Brasil, visando apurar dados e avaliações que possam auxiliar a tomada de decisões e o planejamento de instituições de educação, governos, conselhos de educação, acadêmicos, empresas que utilizem a EAD corporativa, consumidores finais dessa modalidade de aprendizagem e o mercado de EAD como um todo (ABED, 2017).

As variáveis de interesse utilizadas na pesquisa, coletadas e analisadas das fontes de dados expostas acima, no Brasil e suas regiões, para a análise da política pública de formação de professores da educação básica (ensino fundamental e médio) são relacionadas no quadro 6 a seguir:

Quadro 6 - Variáveis selecionadas para construção do estudo

Dimensão avaliada	Variável	Descrição
Populacional	População total	População total residente no país e nas suas regiões estimada para 2010 e 2015.
Populacional	População referenciada	População residente no país por região com idade entre 06 e 19 anos, estimada para os anos de 2010 e 2015.
Socioeconômica	PIB per capita	Produto interno bruto per capita (PIB per capita) para os anos de 2010.
Socioeconômica	IDHM educação	Índice de desenvolvimento humano na dimensão educação (IDHM educação), observado para os anos de 2010.
Educacional	Total de docentes	Quantidade de docentes que atuaram na educação básica (ensino fundamental e médio) nos anos de 2010 e 2015
Educacional	Docentes com licenciatura	Quantidade de docentes que possuem diploma em curso superior de licenciatura na área de educação
Educacional	Docentes sem licenciatura	Quantidade de docentes que não possuem diploma em curso superior de licenciatura na área de educação
Educacional	Docentes sem declaração de licenciatura	Quantidade de docentes que não declararam sua situação quanto a ter ou não ter diploma em curso superior de licenciatura.
Educacional	Cobertura total de docentes	Quantidade de docentes que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Cobertura de docentes com licenciatura	Quantidade de docentes com diploma de licenciatura em curso da área de educação, que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Cobertura de docentes sem licenciatura	Quantidade de docentes sem diploma de licenciatura em curso da área de educação, que atuaram na

continua

Dimensão avaliada	Variável	Descrição
		educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Cobertura de docentes sem declaração de licenciatura	Quantidade de docentes, que não declararam se possuem ou não diploma de licenciatura em curso da área de educação, que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Variação total da cobertura de docentes	Variação na quantidade de docentes que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Variação da cobertura de docentes com licenciatura	Variação na quantidade de docentes com diploma de licenciatura em curso da área de educação, que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Variação da cobertura de docentes sem licenciatura	Variação na quantidade de docentes sem diploma de licenciatura em curso da área de educação, que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Percentual de docentes com licenciatura para população referenciada	Percentual de docentes com diploma de licenciatura em curso da área de educação, que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Percentual de docentes sem licenciatura para população referenciada	Percentual de docentes sem diploma de licenciatura em curso da área de educação, que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Percentual de docentes sem declaração de licenciatura para população referenciada	Percentual de docentes, que não declararam se possuem ou não diploma de licenciatura em curso da área de educação, que atuaram na educação básica para cada 100 residente com idade entre 6 e 19 anos, nos anos de 2010 e 2015.
Educacional	Total de matrículas em licenciatura	Quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação nos anos de 2011 e 2015

continua

Dimensão avaliada	Variável	Descrição
Educação	Variação das matrículas em licenciatura	Variação percentual da quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação entre os anos de 2011 e 2015
Educação	Distribuição percentual das matrículas em licenciatura	Distribuição percentual das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação 2015
Educação	Matrículas em licenciatura por modalidade	Quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação nos anos de 2011 e 2015 discriminados por modalidade presencial e a distância
Educação	Matrículas em licenciatura por tipo de instituição	Quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação nos anos de 2011 e 2015 discriminados por instituição pública e privada

Fonte: Elaborado pela autora.

6 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo apresenta análise e discussão dos resultados encontrados dividido em três seções. A primeira seção expõe a análise da distribuição da população e da quantidade de docentes na educação básica entre as regiões do Brasil. A segunda seção parte para a análise do perfil de desenvolvimento econômico e da cobertura de docentes da educação básica. E por fim a terceira seção discorre sobre o Perfil do desenvolvimento do ensino superior no Brasil através da análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação no Brasil e em suas regiões.

6.1 Distribuição da população e da quantidade de docentes na educação básica entre as regiões do Brasil

A seguir são apresentados os resultados referentes a distribuição da população no Brasil e dos docentes que atuam na educação básica no sentido de confirmar e evidenciar qual o quadro atual da cobertura de docentes para a população de 6 a 19 anos entre as regiões do país. Isso porque os números apresentados aqui permitem detectar a participação de cada região do país no que tange a quantidade populacional e quantidade de docentes, bem como aponta para o fato de que existe um percentual relevante de docentes que não declararam sua situação de licenciatura, se possuem ou não diploma de nível superior.

De acordo com as variáveis descritas no capítulo anterior, as tabelas 1 e 2 apresentam a distribuição da população total e da população referenciada em valores absolutos e em percentuais entre as regiões do Brasil. Essas tabelas indicam que a região Sudeste como a região mais populosa do país possui a maior cobertura total de docentes na educação básica e docentes com licenciatura na área de educação, bem como o maior contingente populacional com idade entre 6 e 19 anos. Porém a região Nordeste, que tem o segundo maior número de professores atuantes na educação básica, é a região que apresenta o maior número de professores que não declararam se têm ou não licenciatura na área que atuam, o que pode ser um indício de não formação específica de nível superior.

Tabela 1- Distribuição absoluta da população total, da população referenciada e das quantidades de docentes atuantes na educação básica entre as regiões do Brasil - 2015

	População total	População referenciada	Docentes com licenciatura	Docentes sem licenciatura	Docentes sem declaração licenciatura	Total de docentes
NORTE	17.504.446	5.210.021	896.810	60.807	185.277	1.142.894
NORDESTE	56.560.081	15.053.301	2.179.218	239.332	664.192	3.082.742
SUDESTE	85.745.520	19.011.996	3.892.349	485.846	379.928	4.758.123
SUL	29.230.180	6.621.446	1.512.062	171.221	145.538	1.828.821
CENTRO-OESTE	15.442.232	3.765.626	690.370	149.977	74.746	915.093
BRASIL	204.482.459	49.662.389	9.170.809	1.107.183	1.449.681	11.727.673

Fonte: Resultados da pesquisa.

Tabela 2 - Distribuição percentual da população total, da população referenciada e das quantidades de docentes atuantes na educação básica entre as regiões do Brasil - 2015

	População total (%)	População referenciada (%)	Docentes com licenciatura (%)	Docentes sem licenciatura (%)	Docentes sem declaração licenciatura (%)	Total de docentes (%)
NORTE	8,56	10,49	9,78	5,49	12,78	9,75
NORDESTE	27,66	30,31	23,76	21,62	45,82	26,29
SUDESTE	41,93	38,28	42,44	43,88	26,21	40,57
SUL	14,29	13,33	16,49	15,46	10,04	15,59
CENTRO-OESTE	7,55	7,58	7,53	13,55	5,16	7,80
BRASIL	100	100	100	100	100	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

A tabela 3 a seguir mostra que as regiões Sul e Sudeste aparecem com a maior cobertura de docentes com licenciatura na educação básica entre as regiões do país, com médias de 22,84 e 20,47 respectivamente, superiores à média do Brasil que é de 18,47. Enquanto que a região Nordeste exibe a média mais baixa de 14,48.

Já a cobertura de docentes sem licenciatura entre a população referenciada é maior na região Centro-Oeste que apresenta média de 3,98. Valores superiores a média do Brasil que é de 2,23 para a cobertura de docentes da educação básica para a população referenciada.

E entre os docentes que não declararam a formação, a região Nordeste continua com uma média superior que as demais regiões e acima da média nacional. Com valores de 4,41 para a cobertura de docentes da educação básica para a população referenciada contra 2,92 do Brasil.

Tabela 3 - Cobertura de docentes da educação básica a cada 100 pessoas com idade entre 6 e 19 anos - 2015

	Cobertura de docentes com licenciatura	Cobertura de docentes sem licenciatura	Cobertura de docentes sem declaração licenciatura	Cobertura total de docentes
NORTE	17,21	1,17	3,56	21,94
NORDESTE	14,48	1,59	4,41	20,48
SUDESTE	20,47	2,56	2,00	25,03
SUL	22,84	2,59	2,20	27,62
CENTRO-OESTE	18,33	3,98	1,98	24,30
BRASIL	18,47	2,23	2,92	23,61

Fonte: Resultados da pesquisa.

Para a tabela 4 que segue, que mostra a taxa de crescimento da cobertura de docentes com licenciatura da educação básica para a população referenciada no período 2010 a 2015 têm-se as regiões Norte e Nordeste com as maiores taxas de crescimento, com valores de 42,66% e 18,83% respectivamente, taxas maiores que a encontrada para o país que foi de 4,44%. Enquanto que as regiões Centro-Oeste e Sudeste revelam um decréscimo nessa taxa de cobertura dos docentes licenciados, com valores de -8,38% e -5,28% respectivamente.

Porém para a cobertura de docentes sem licenciatura atuantes na educação básica o cenário é o oposto, tendo as regiões Centro-Oeste e Sudeste as maiores taxas de crescimento com valores de 484,16% e 471,54% respectivamente. Ao mesmo tempo que para a região Norte esse perfil de professor teve um decréscimo de -40,24%, evidenciando a tendência da capacitação dos profissionais nas regiões mais carentes.

Com relação aos docentes atuantes na educação básica que não declararam a formação é inferido um decréscimo dessa taxa em todas as regiões do Brasil, reforçando a hipótese de que a não resposta seria uma evidência da não formação nas regiões mais necessitada.

Tabela 4 - Taxa de crescimento da cobertura de docentes da educação básica a cada 100 pessoas com idade entre 6 e 19 anos entre 2010 e 2015

	Cobertura de docentes com licenciatura (%)	Cobertura de docentes sem licenciatura (%)	Cobertura de docentes sem declaração licenciatura (%)	Cobertura total de docentes (%)
NORTE	42,66	-40,24	-22,21	18,00
NORDESTE	18,83	181,90	-29,85	7,58
SUDESTE	-5,28	471,54	-25,61	1,13
SUL	4,15	133,49	-39,36	3,61
CENTRO-OESTE	-8,38	484,16	-37,86	1,73
BRASIL	4,44	200,31	-29,54	4,64

Fonte: Resultados da pesquisa.

A tabela 5 expressa a taxa de crescimento da população total do país entre as suas regiões, a taxa de crescimento da população referenciada e a taxa de crescimento da quantidade de docentes atuantes na educação básica no período compreendido entre 2010 e 2015. A partir dessa tabela é possível perceber que a região Norte apresentou a maior taxa de crescimento populacional para o período no valor de 10,34%, seguida da região Centro-Oeste com o valor de 9,85%, taxas superiores a verificada pelo país que foi no valor de 7,20%. Enquanto que as regiões Sudeste e Sul, mais desenvolvidas, apresentaram taxas menores junto com a região Nordeste, a segunda mais populosa do país. O mesmo pode ser constatado para a população referenciada com uma taxa de crescimento maior nas regiões Norte e Centro-Oeste e menores nas regiões Nordeste, Sul e Sudeste.

Já a taxa de crescimento dos docentes com licenciatura apresenta o seu maior valor para a região Norte no valor de 57,66% seguida da região Nordeste com o valor de 26,77%, regiões mais carentes desses profissionais capacitados. Enquanto que a região Sudeste teve uma taxa de crescimento de apenas 1,39% e a região Centro-Oeste de 0,92%, evidenciando uma possível saturação nessas regiões. Entre os docentes sem licenciatura o crescimento foi maior nas regiões Sudeste e Centro-Oeste com taxas de 511,82% e 543,51% respectivamente. Além de ser possível identificar também que o maior crescimento no total de docentes se concentra nas regiões Norte e Nordeste no período analisado.

Tabela 5 - Taxa de crescimento da população total, da população de 6 a 19 anos de idade e da quantidade de docentes atuantes na educação básica entre os anos de 2010 e 2015

	População total (%)	População referenciada (%)	Docentes com licenciatura (%)	Docentes sem licenciatura (%)	Docentes sem declaração licenciatura (%)	Total de docentes (%)
NORTE	10,34	10,51	57,66	-33,95	-14,03	30,41
NORDESTE	6,55	6,68	26,77	200,74	-25,17	14,77
SUDESTE	6,70	7,05	1,39	511,82	-20,36	8,25
SUL	6,73	6,95	11,39	149,70	-35,15	10,81
CENTRO-OESTE	9,85	10,16	0,92	543,51	-31,54	12,07
BRASIL	7,20	7,51	12,28	222,85	-24,25	12,50

Fonte: Resultados da pesquisa.

Assim a análise da distribuição da população no Brasil entre suas regiões permitiu constatar que as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram o maior crescimento populacional no geral e da população referenciada para o período analisado. Enquanto que as regiões mais desenvolvidas do país, regiões Sudeste e Sul tiveram um crescimento populacional menor.

Nesse contexto, o exame da quantidade de docentes com licenciatura na educação básica entre as regiões do Brasil, revela que as regiões Norte e Nordeste apresentaram um aumento no número de docentes e docentes com licenciatura superior ao do país como um todo. Tendo a região Nordeste o maior número de docentes que não declararam a formação. Já as regiões Sudeste e Centro-Oeste tiveram um crescimento mínimo em relação ao número de docentes com licenciatura, bem abaixo do restante do país, mas entre os docentes sem licenciatura o crescimento foi maior nessas duas regiões.

E com relação a cobertura de docentes no país para a população referenciada é evidenciado que a região Sudeste possui a maior cobertura total de docentes e docentes com licenciatura na área de educação. Porém essa cobertura apresentou uma redução nessa região e na região Centro-Oeste e aumentou mais nas regiões Norte e Nordeste. Já para a cobertura de docentes sem licenciatura foi percebido que houve um maior crescimento nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, enquanto que na região Norte esse perfil de professor reduziu.

Dessa forma, essa seção possibilitou inferir que as regiões mais desenvolvidas do país, as regiões Sudeste e Sul apresentam um quadro de redução no crescimento

populacional. E que as regiões Norte e Nordeste, apresentaram o melhor resultado do país no que tange ao aumento no número de docentes com formação superior, bem como sua cobertura em relação a população referenciada.

6.2 Perfil de desenvolvimento econômico e da cobertura de docentes da educação básica

As políticas públicas educacionais devem ser baseadas em dados que permitam o esclarecimento das várias dimensões das disparidades regionais existentes no país que impactam na qualidade da oferta pública de ensino. É preciso entender onde é necessário a atuação do governo através de informações socioeconômicas e educacionais que possibilitem enxergar o nível de carência educacional em cada região do país.

Nesse sentido é apresentado a seguir os dados do perfil de desenvolvimento econômico do Brasil disponibilizados pelo Inep por meio do Censo da Educação Básica e do Ensino Superior e dados do IDHM educação e PIB na tentativa de mostrar se a evolução na formação de professores da educação básica se concentra nas regiões e microrregiões prioritárias para o país de baixo IDH e baixo PIB e de baixa formação do quadro docente.

A Tabela 6 a seguir apresenta a estatística descritiva do perfil de desenvolvimento econômico do Brasil como um todo e as variáveis socioeconômicas e educacionais que foram utilizadas no modelo de análise, levando em conta os dados do último ano censitário (2010), bem como os dados do Inep para 2010 e 2015. Através dessa tabela é possível perceber que o PIB per capita do Brasil tem uma média de R\$ 14,11 (ocupando em torno da 79ª no mundo) e apresenta uma dispersão de 73% entre as microrregiões do país e que tem como valor mínimo R\$ 2,87 e valor máximo R\$ 77,84, mostrando a grande heterogeneidade de renda entre as microrregiões no Brasil. Desigualdade evidenciada também pela interpretação dos quartis que indicam que 25% das microrregiões possuem um PIB per capita acima de R\$ 18,27, enquanto que outras 25% possuem PIB per capita abaixo de 6,55.

O IDHM educação do Brasil é de 0,55 em média com uma dispersão de 15%, sendo que o ideal é o valor 1, que demonstraria o máximo de desenvolvimento humano/educacional do país. A desigualdade é percebida nos valores mínimo e máximo que apresentam valores de 0,28 que é muito abaixo de 1 e 0,75

respectivamente e nos valores dos quartis que têm o valor acima 0,62 para apenas 25% das microrregiões do país, sendo outras 25% com IDHM abaixo de 0,40.

Para as variáveis de cobertura de docentes no ano de 2015 com e sem licenciatura percebe-se um quantitativo maior em média de professores sem licenciatura com valor de 23,82 contra 18,51 para o quantitativo de professores com diploma de licenciatura na área de educação. Resultado observado também para as medianas com valores de 23,46 e 18,20 respectivamente para docentes sem licenciatura e com licenciatura.

A análise desses dados mostra ainda que entre as variáveis “variação total da cobertura de docentes” e “variação da cobertura de docentes com licenciatura”, a dispersão na quantidade de professores entre os anos de 2010 e 2015 no Brasil, que atuaram na educação básica, é maior entre os professores com diploma de licenciatura em curso da área de educação (coeficiente de variação 2,26) do que entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação (coeficiente de variação 1,83) para a população referenciada. Essa dispersão também é confirmada pelos valores encontrados em suas médias que apresentam um crescimento na quantidade de professores de 12,29% entre os professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação contra uma média de 7% de crescimento da outra classe de docentes no Brasil como um todo. E os valores de mediana encontrados indicam que o crescimento para os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação foi acima de 5,03% em 50% das microrregiões do país nos anos de 2010 e 2015, variação maior do que entre os professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação que teve o valor encontrado de 3,89%.

Tabela 6 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos no Brasil entre 2010 e 2015

	PIB per capita	IDHM Educação	Cobertura de docentes sem licenciatura	Cobertura de docentes com licenciatura	Variação total da cobertura de docentes	Variação da cobertura de docentes com licenciatura
Número de elementos (Microrregiões)	558	558	558	558	558	558
Média	14,11	0,55	23,82	18,51	7,00	12,29
Mediana	12,11	0,55	23,46	18,20	5,03	3,89
Desvio Padrão	10,29	0,08	4,35	4,74	12,81	27,84
Coefficiente de variação	0,73	0,15	0,18	0,26	1,83	2,26
Mínimo	2,87	0,28	13,70	7,77	-21,06	-39,21
Máximo	77,84	0,75	38,71	33,63	109,58	180,97
1º quartil (25%)	6,55	0,49	20,36	14,69	-1,11	-5,65
2º quartil (50%)	12,11	0,55	23,46	18,20	5,03	3,89
3º quartil (75%)	18,27	0,62	27,18	22,15	12,77	21,22

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa.

Feita a análise para as 558 microrregiões do Brasil, o passo seguinte constitui na análise separada por cada uma das 5 regiões do país, no intuito de detectar as diferenças intra e inter-regionais dos indicadores selecionados.

A Tabela 7 a seguir que apresenta as variáveis socioeconômicas e educacionais para a região Norte e suas 64 microrregiões, em que é possível perceber que a média do PIB per capita dessa região é de R\$ 10,36 abaixo do PIB per capita do Brasil e que a mesma apresenta uma dispersão ainda maior que a do Brasil, sendo de 84% da sua média conforme seu coeficiente de variação. O valor mínimo do PIB per capita para essa região é de R\$ 3,77 e valor máximo R\$ 69,05 estando entre os valores observados para o país. Os quartis demonstram que a região é uma das mais pobres também, tendo apenas 25% das microrregiões com um PIB per capita acima de R\$ 12,45 que a ainda é bem abaixo dos maiores valores encontrados para o Brasil.

O IDHM educação da região Norte apresentado na Tabela II é de 0,47 em média com uma dispersão de também 15%, valores próximos ao encontrado para o Brasil. Porém os valores mínimo e máximo que apresentam valores de 0,28 que é bem abaixo de 1 e 0,61 respectivamente e os valores dos quartis com apenas 25%

das microrregiões com valores acima de 0,52 denotam a grande desigualdade dentro da própria região e perante o país também.

As variáveis de cobertura de docentes no ano de 2015 com e sem licenciatura mostra em média que há um maior número de professores sem licenciatura com valor de 21,25 contra 16,22 para o número de professores com diploma de licenciatura na área de educação. Acontecendo o mesmo para as medianas com valores de 20,81 e 16,25 respectivamente para docentes sem licenciatura e com licenciatura.

As variáveis “variação total da cobertura de docentes” e “variação da cobertura de docentes com licenciatura” da região Norte se apresentam de forma diferente em relação ao país como um todo. A dispersão na quantidade de professores que atuaram na educação básica é menor entre os professores com diploma de licenciatura em curso da área de educação (coeficiente de variação 0,86) do que entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação (coeficiente de variação 1,16) para a população referenciada. Já os valores encontrados em suas médias e medianas indicam um crescimento bem maior na quantidade de professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação do que entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação. Enquanto esses cresceram em média 18,82% e apresentaram uma mediana de 15,72% indicando que cerca de 50% das microrregiões cresceram abaixo desse valor, aqueles apresentaram uma média de crescimento de 44,43% e mediana de 45,15%.

Tabela 7 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Norte entre 2010 e 2015

	PIB per capita	IDHM Educação	Cobertura de docentes sem licenciatura	Cobertura de docentes com licenciatura	Variação total da cobertura de docentes	Variação da cobertura de docentes com licenciatura
Número de elementos (Microrregiões)	64	64	64	64	64	64
Média	10,36	0,47	21,25	16,22	18,82	44,43
Mediana	8,80	0,48	20,81	16,25	15,72	45,15
Desvio Padrão	8,65	0,07	3,56	3,43	21,86	38,38
Coeficiente de variação	0,84	0,15	0,17	0,21	1,16	0,86
Mínimo	3,77	0,28	13,70	8,65	-21,06	-13,69
Máximo	69,05	0,61	30,12	23,77	109,58	180,97
1º quartil (25%)	5,66	0,42	19,28	14,28	2,12	12,38
2º quartil (50%)	8,80	0,48	20,81	16,25	15,72	45,15
3º quartil (75%)	12,45	0,52	23,51	19,01	26,65	67,85

Fonte: Resultados da pesquisa.

Para a região Nordeste e suas 188 microrregiões apresentada na Tabela 8 a seguir, as variáveis socioeconômicas e educacionais se apresentam da seguinte forma: a média do PIB per capita dessa região é de R\$ 7,49 quase a metade do PIB per capita do Brasil mostrando a imensa desigualdade encontrada no país. A dispersão é menor que a do Brasil, sendo de 63% entre as suas microrregiões. O valor mínimo do PIB per capita para essa região é de R\$ 2,87 e valor máximo R\$ 37,62, sendo esse último muito abaixo do valor observado para o país. Desigualdade evidenciada também pelos quartis, que exprimem que é outra região muito pobre do Brasil, tendo apenas 25% das microrregiões com um PIB per capita acima de R\$ 8,63 que é quase o menor valor encontrado nas outras regiões do país.

O IDHM educação da região Nordeste observado na Tabela III é de 0,50 em média com uma dispersão de 11%, valores próximos ao encontrado para o Brasil. No entanto os valores mínimo e máximo que apresentam valores de 0,38 e 0,75 respectivamente e os valores dos quartis com apenas 25% das microrregiões com valores acima de 0,53 espelham mais uma vez a grande desigualdade dentro da própria região e perante o país também.

Para as variáveis de cobertura de docentes no ano de 2015 com e sem licenciatura percebe-se um quantitativo maior em média de professores sem licenciatura com valor de 20,82 contra 14,58 para o quantitativo de professores com diploma de licenciatura na área de educação. Resultado observado também para as medianas com valores de 20,28 e 14,32 respectivamente para docentes sem licenciatura e com licenciatura.

As variáveis “variação total da cobertura de docentes” e “variação da cobertura de docentes com licenciatura” entre os anos de 2010 e 2015 da região Nordeste se apresentam de forma semelhante em relação aos dados gerais do país. A dispersão na quantidade de professores que atuaram na educação básica é um pouco maior entre os professores com diploma de licenciatura em curso da área de educação (coeficiente de variação 1,12) do que entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação (coeficiente de variação 1,00) para a população referenciada. Observa-se também que os valores achados para a média e mediana, 24,79% e 19,03% respectivamente mostram que o número de professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação cresceu mais que o número de professores com ou sem esse diploma de licenciatura que apresentaram os resultados de 10,52% e 10,23% de média e mediana respectivamente na região nos anos de 2010 e 2015.

Tabela 8 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Nordeste entre 2010 e 2015

	PIB per capita	IDHM Educação	Cobertura de docentes sem licenciatura	Cobertura de docentes com licenciatura	Variação total da cobertura de docentes	Variação da cobertura de docentes com licenciatura
Número de elementos (Microrregiões)	188	188	188	188	188	188
Média	7,49	0,50	20,82	14,58	10,52	24,79
Mediana	5,82	0,49	20,28	14,32	10,23	19,03
Desvio Padrão	4,74	0,06	2,98	2,93	10,54	27,72
Coeficiente de variação	0,63	0,11	0,14	0,20	1,00	1,12
Mínimo	2,87	0,38	14,14	7,77	-12,83	-19,19
Máximo	37,62	0,75	31,26	23,59	40,18	128,96
1º quartil (25%)	4,59	0,46	18,86	12,61	4,00	6,70
2º quartil (50%)	5,82	0,49	20,28	14,32	10,23	19,03
3º quartil (75%)	8,63	0,53	22,53	16,32	16,85	34,92

Fonte: Resultados da pesquisa.

A tabela 9 abaixo apresenta as variáveis socioeconômicas e educacionais para a região Sudeste e suas 160 microrregiões, sendo possível constatar uma média do PIB per capita bem acima das outras regiões do país e de sua média, que é de R\$ 19,20 apresentando ainda uma dispersão um pouco menor que a do Brasil, de 65% entre as suas microrregiões. O valor mínimo do PIB per capita para essa região é de R\$ 4,64 acima do observado para o Brasil e o valor máximo é de R\$ 77,84 estando na maior posição encontrada para o país. Os quartis demonstram que a região é uma das mais desenvolvidas do país, tendo apenas 25% das microrregiões com um PIB per capita abaixo de R\$ 11,63, que ainda está acima do maior valor apresentado pela região Nordeste por exemplo.

O IDHM educação da região Sudeste apresentado na tabela é em média 0,61, maior que a média apresentada pelo Brasil e tem uma dispersão 11% igual à do país como um todo. Já o valor mínimo de 0,45, maior que o observado para o Brasil e máximo com o valor de 0,75, também demonstram um maior desenvolvimento dessa região. Os valores dos quartis com 75% das microrregiões com valores acima de 0,57 mostram mais uma vez a grande diversidade dentro de um país que apresenta regiões com apenas 25% perto desse valor.

As variáveis de cobertura de docentes no ano de 2015 com e sem licenciatura mostra em média que há um maior número de professores sem licenciatura com valor de 25,15 contra 20,98 para o número de professores com diploma de licenciatura na área de educação. Acontecendo o mesmo para as medianas com valores de 25,13 e 20,85 respectivamente para docentes sem licenciatura e com licenciatura, mostrando que o quadro de professores sem licenciatura se repete inclusive na região mais desenvolvida do país.

Nesse íterim as variáveis “variação total da cobertura de docentes” e “variação da cobertura de docentes com licenciatura” entre os anos de 2010 e 2015 da região Sudeste se apresentam de forma bem particular em relação ao restante país. A dispersão na quantidade de professores que atuaram na educação básica é negativa entre os professores com diploma de licenciatura em curso da área de educação (coeficiente de variação -2,49) e entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação (coeficiente de variação -76,32) para a população referenciada. Demonstrando assim a redução no número de professores nessa região com o passar do tempo, seguindo um caminho contrário ao restante do país. Diminuição confirmada também pelos valores encontrados em suas médias, que apresentam um decréscimo na quantidade de professores em média de -3,74% entre os professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação e de -0,09 % de decréscimo da outra classe de docentes na região Sudeste. Redução indicada ainda pela mediana dessa variável, com uma variação maior entre os professores com o diploma de licenciatura em curso na área de educação com o valor abaixo de -5,56 em 50% das microrregiões da região Sudeste entre os anos de 2010 e 2015.

Tabela 9 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Sudeste entre 2010 e 2015

	PIB per capita	IDHM Educação	Cobertura de docentes sem licenciatura	Cobertura de docentes com licenciatura	Varição total da cobertura de docentes	Varição da cobertura de docentes com licenciatura
Número de elementos (Microrregiões)	160	160	160	160	160	160
Média	19,20	0,61	25,15	20,98	-0,09	-3,74
Mediana	16,56	0,61	25,13	20,85	-0,74	-5,56
Desvio Padrão	12,47	0,07	3,50	2,99	7,20	9,30
Coefficiente de variação	0,65	0,11	0,14	0,14	-76,32	-2,49
Mínimo	4,64	0,45	17,92	15,15	-19,27	-20,27
Máximo	77,84	0,75	35,36	31,43	26,54	47,37
1º quartil (25%)	11,63	0,57	22,26	18,78	-5,12	-10,19
2º quartil (50%)	16,56	0,61	25,13	20,85	-0,74	-5,56
3º quartil (75%)	23,24	0,67	27,68	23,30	5,15	0,14

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 10 a seguir apresenta as variáveis socioeconômicas e educacionais para a região Sul e suas 94 microrregiões, em que se verifica uma média do PIB per capita também acima da média do país e das outras regiões, que é de R\$ 18,63, apresentando ainda uma dispersão bem menor que a do Brasil, de 35% entre as suas microrregiões. O valor mínimo do PIB per capita para essa região é de R\$ 9,27 bem acima do observado para o Brasil e o valor máximo é de R\$ 52,71 estando acima de algumas regiões do país e abaixo das regiões Sudeste e Centro-Oeste. Os quartis demonstram que a região também é uma das mais desenvolvidas do país, tendo apenas 25% das microrregiões com um PIB per capita abaixo de R\$ 13,84.

O IDHM educação da região Sul apresentado na referida Tabela é em média 0,61 assim como para a região Sudeste, maior que a média apresenta pelo Brasil e apresenta uma dispersão de 8% igual à do país como um todo. Já o valor mínimo de 0,44, maior que o observado para o Brasil e máximo com o valor de 0,70, também demonstram um maior desenvolvimento dessa região. Os valores dos quartis com 75% das microrregiões com valores acima de 0,58 demonstra mais uma vez a diferença de desenvolvimento entre as regiões Sul, Norte e Nordeste.

Para as variáveis de cobertura de docentes no ano de 2015 com e sem licenciatura percebe-se o mesmo que ocorre nas outras regiões, um quantitativo maior em média de professores sem licenciatura com valor de 28,33 contra 23,85 para o quantitativo de professores com diploma de licenciatura na área de educação. Resultado observado também para as medianas com valores de 28,56 e 23,96 respectivamente para docentes sem licenciatura e com licenciatura.

Já as variáveis “variação total da cobertura de docentes” e “variação da cobertura de docentes com licenciatura” entre os anos de 2010 e 2015 da região Sul se apresentam de forma semelhante em relação ao restante país. A dispersão na quantidade de professores que atuaram na educação básica é maior entre os professores com diploma de licenciatura em curso da área de educação (coeficiente de variação 1,69) do que entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação (coeficiente de variação 1,21) para a população referenciada. Além disso o resultado das médias demonstra um crescimento similar entre as duas classes de docentes, em que a quantidade de professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação cresceu cerca de 4,95% em média e a quantidade de professores com ou sem diploma de licenciatura em curso na área de educação cresceu 4,04% em média na região Sul. Já os valores de mediana encontrados indicam que o crescimento para os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação foi acima de 3,77% em 50% das microrregiões dessa região nos anos de 2010 e 2015, variação maior do que entre os professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação que teve o valor encontrado de 3,20%.

Tabela 10 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Sul entre 2010 e 2015

	PIB per capita	IDHM Educação	Cobertura de docentes sem licenciatura	Cobertura de docentes com licenciatura	Variação total da cobertura de docentes	Variação da cobertura de docentes com licenciatura
Número de elementos (Microrregiões)	94	94	94	94	94	94
Média	18,63	0,61	28,33	23,85	4,04	4,95
Mediana	18,09	0,62	28,56	23,96	3,77	3,20
Desvio Padrão	6,49	0,05	3,16	2,70	4,87	8,38
Coefficiente de variação	0,35	0,08	0,11	0,11	1,21	1,69
Mínimo	9,27	0,44	20,56	16,95	-8,16	-10,19
Máximo	52,71	0,70	38,71	32,26	15,96	41,31
1º quartil (25%)	13,84	0,58	26,25	21,72	0,99	-1,28
2º quartil (50%)	18,09	0,62	28,56	23,96	3,77	3,20
3º quartil (75%)	21,83	0,63	30,51	25,94	6,62	9,24

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por fim a próxima Tabela 11 apresenta as variáveis socioeconômicas e educacionais para a região Centro-Oeste e suas 52 microrregiões, em que é possível verificar que a média do PIB per capita dessa região é de R\$ 18,77 mais alta também do que a média do PIB per capita do Brasil. Porém a mesma apresenta uma dispersão ainda menor que a do Brasil, sendo de 53% entre as suas microrregiões, o que sugere uma desigualdade menos avançada que o restante do país. O valor mínimo do PIB per capita para essa região é de R\$ 7,16 bem maior que o do país e valor máximo R\$ 56,09 abaixo da média do Brasil, mas confirmando a menor desigualdade existente nessa região. Os quartis demonstram que a região é uma das mais desenvolvidas também, tendo apenas 25% das microrregiões com um PIB per capita abaixo de R\$ 11,67, valor maior que o melhor resultado encontrado na região Nordeste.

O IDHM educação da região Centro-Oeste apresentado na Tabela é de 0,58 em média, próximo ao valor encontrado para o país, porém a dispersão é de 7%, abaixo do valor encontrado para o Brasil. Já os valores mínimo e máximo que apresentam valores de 0,50 e 0,74 respectivamente e os valores dos quartis com 75% das microrregiões com valores acima de 0,55 mostram que a região Centro-Oeste

está também entre as mais desenvolvidas e menos desiguais do país, não significando, porém, que não haja desigualdade como no restante do país.

As variáveis de cobertura de docentes no ano de 2015 com e sem licenciatura mostra em média que nessa região também há um maior número de professores sem licenciatura com valor de 25,61 contra 18,27 para o número de professores com diploma de licenciatura na área de educação. Acontecendo o mesmo para as medianas com valores de 25,76 e 17,32 respectivamente para docentes sem licenciatura e com licenciatura.

As variáveis “variação total da cobertura de docentes” e “variação da cobertura de docentes com licenciatura” entre os anos de 2010 e 2015 da região Centro-Oeste se apresentam de forma particular. A dispersão na quantidade de professores que atuaram na educação básica é menor entre os professores com diploma de licenciatura em curso da área de educação, chegando a ser negativa (coeficiente de variação -1,25) do que entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação (coeficiente de variação 2,02) para a população referenciada. No entanto os resultados encontrados em suas médias mostram uma redução na quantidade de professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação de em média -9,84%. E entre os professores com ou sem diploma de licenciatura em curso na área de educação observa-se um crescimento de em média 6,90% na região Centro-Oeste. Resultado confirmado pela mediana dessa variável que indica que entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação, 50% das microrregiões da região Centro-Oeste apresentaram um crescimento acima de 5,30% e já entre os professores com diploma de licenciatura em curso na área de educação houve um decréscimo acima de -9,71% em 50% dessas microrregiões nos anos de 2010 e 2015.

Tabela 11 - Estatística descritiva da quantidade total de docentes para cada 100 residentes com idade entre 6 e 19 anos na região Centro-Oeste entre 2010 e 2015

	PIB per capita	IDHM Educação	Cobertura de docentes sem licenciatura	Cobertura de docentes com licenciatura	Variação total da cobertura de docentes	Variação da cobertura de docentes com licenciatura
Número de elementos (Microrregiões)	52	52	52	52	52	52
Média	18,77	0,58	25,61	18,27	6,90	-9,84
Mediana	15,83	0,58	25,76	17,32	5,30	-9,71
Desvio Padrão	9,92	0,04	3,83	4,80	13,96	12,27
Coefficiente de variação	0,53	0,07	0,15	0,26	2,02	-1,25
Mínimo	7,16	0,50	16,50	11,22	-13,77	-39,21
Máximo	56,09	0,74	38,46	33,63	37,80	12,47
1º quartil (25%)	11,67	0,55	22,93	14,76	-5,10	-19,61
2º quartil (50%)	15,83	0,58	25,76	17,32	5,30	-9,71
3º quartil (75%)	23,83	0,61	28,13	21,54	15,31	-0,37

Fonte: Resultados da pesquisa.

Como forma de sincronizar os resultados apresentados nas tabelas anteriores e complementar as informações, as figuras de 11 a 16 apresentam gráficos de box plot para as variáveis de interesse.

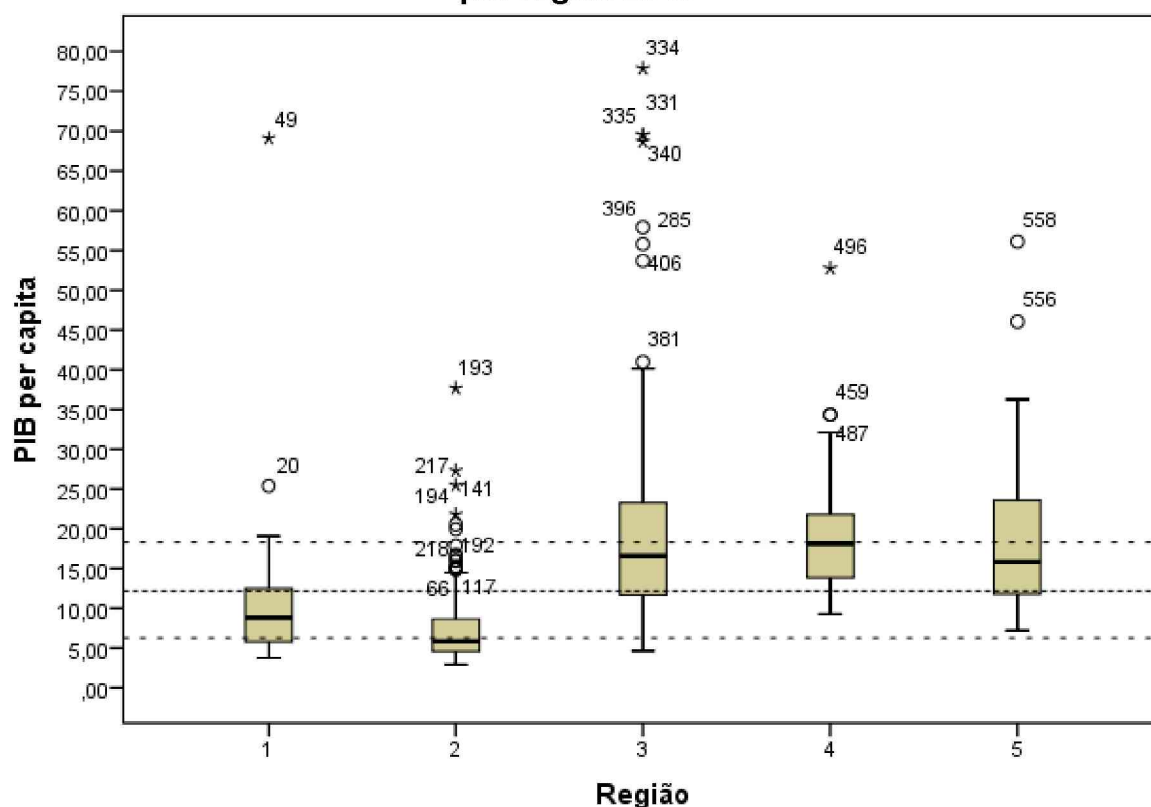
Na Figura 11 a seguir é apresentado o gráfico box plot do PIB per capita médio dos municípios das microrregiões do Brasil, por região em 2015. A linha tracejada do meio representa a mediana encontrada para o conjunto de dados e as outras duas linhas representam os quartis Q1 e Q3. Isso significa que 25% das observações para o PIB per capita brasileiro são menores que o primeiro quartil, ou seja, menor que R\$ 6,55 e 50% são menores que R\$ 12,11, o segundo quartil ou mediana que é o “valor do meio”, valor que deixa metade das observações abaixo e a outra metade acima. E que apenas 25% está no terceiro quartil com valores superiores a R\$ 18,27.

Assim, é possível observar por exemplo, que a região Nordeste é a única região a apresentar uma mediana abaixo do quartil Q1 de R\$ 6,55 encontrado para o país, ou seja 50% das microrregiões do Nordeste apresentam PIB abaixo do Q1 nacional, demonstrando mais uma vez a grande desigualdade existente no país. Já as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam mediana superior a mediana nacional, sendo que a região Sul apresenta essa mediana com o mesmo valor que o terceiro

quartil do país, em que apenas 25% das microrregiões do país chegam a esse número.

A figura também mostra alguns outliers para o PIB per capita médio do Brasil como a microrregião 49 da região Nordeste, que apresenta o valor de quase R\$ 70,00 para o PIB per capita médio, bem diferente do restante da região. A região Centro-Oeste também apresenta dois valores discrepantes da média da região com valores de R\$ 45,00 e R\$ 55,00 de PIB per capita médio. Já a região Sudeste, uma das mais desenvolvidas, apresenta várias microrregiões com valores superiores as médias encontradas para a região e para as outras regiões do Brasil, demonstrando a grande diversidade dessa região em relação a renda.

Figura 11 - PIB per capita médio dos municípios das microrregiões do Brasil, por região 2015



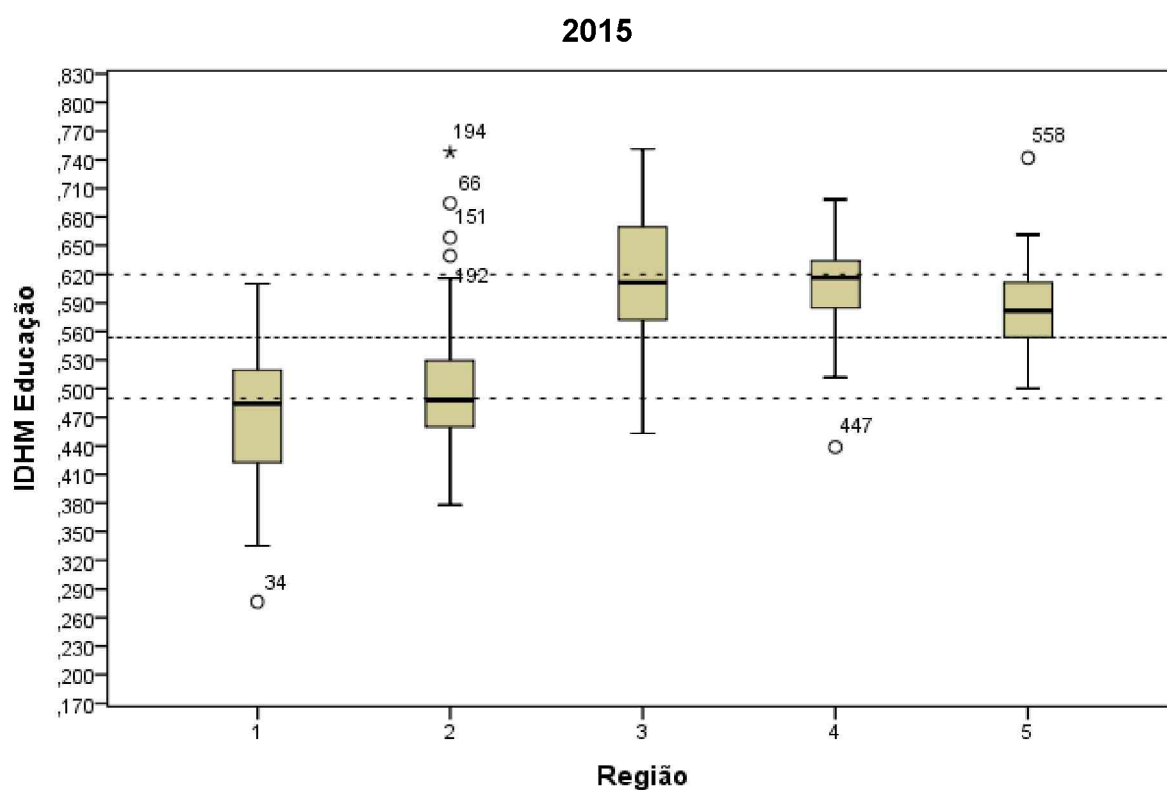
Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: Regiões (1) Norte, (2) Nordeste; (3) Sudeste; (4) Sul; (5) Centro-Oeste.

Na Figura 12 em seguida é apresentado o gráfico box plot do IDHM educação médio dos municípios das microrregiões do Brasil, por região em 2015. Assim o gráfico indica que 25% das microrregiões apresentam IDHM médio menor que 0,489 e 50% são menores que 0,554, valor do segundo quartil. Através desse gráfico é permitido entender também que as regiões Norte e Nordeste apresentam IDHM educação abaixo da média nacional e que suas medianas pertencem ao primeiro quartil do Brasil para esse índice. Tendo a região Norte um outlier bem inferior ao restante do país, com um IDHM abaixo de 0,290, indicando que essa microrregião é muito pouco desenvolvida.

Entretanto as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste denotam valores superiores à média nacional inclusive com os seus valores de Q1, mostrando que as suas microrregiões menos desenvolvidas são mais desenvolvidas que o restante do país. Além disso é interessante observar também que as regiões Nordeste e Centro-Oeste possuem outliers com IDHM superiores a 0,740, muito acima da média nacional.

Figura 12 - IDH médio dos municípios das microrregiões do Brasil, por região



Fonte: Resultados da pesquisa.

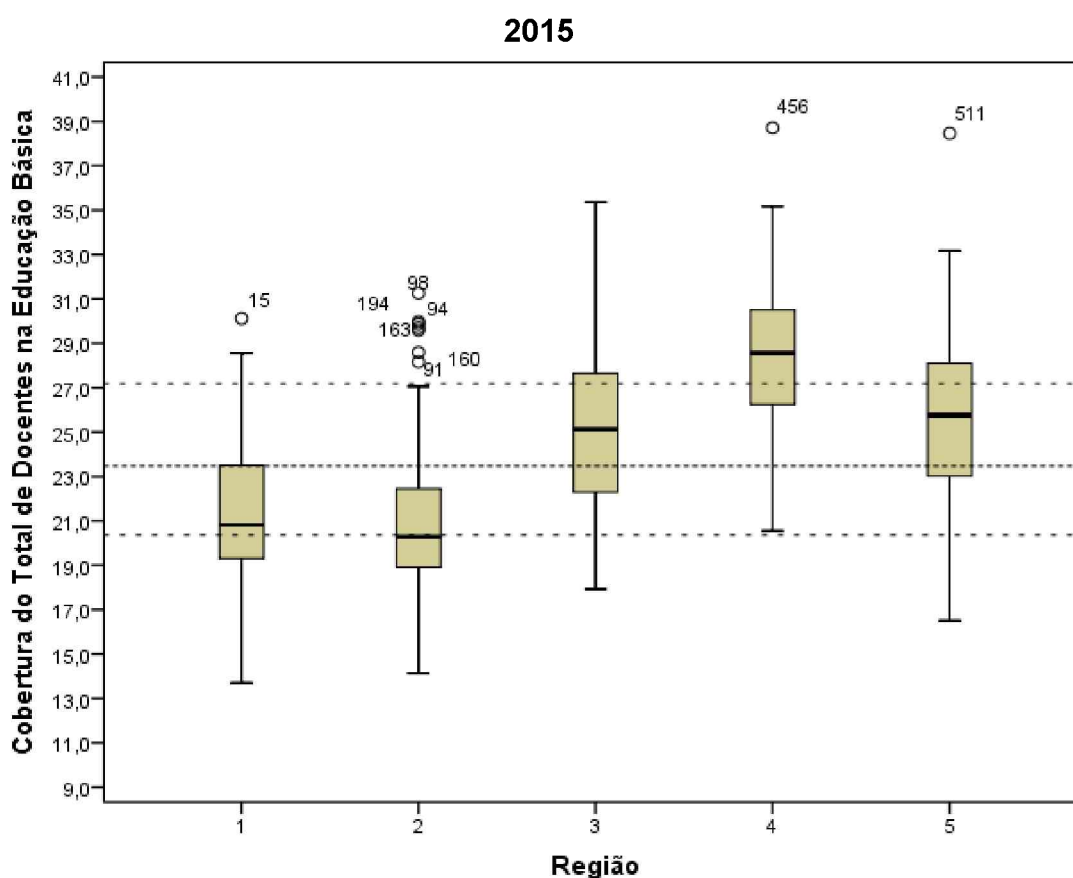
Nota: Regiões (1) Norte, (2) Nordeste; (3) Sudeste; (4) Sul; (5) Centro-Oeste.

A próxima Figura 13 apresenta o gráfico box plot da cobertura de docentes na educação básica, por região em 2015. Dessa forma o gráfico mostra que 25% das microrregiões apresentam menos de 21 professores para cada residente com idade de 6 a 19 anos a cada 100 mil habitantes.

É possível perceber também que mais uma vez é confirmada a desigualdade entre as regiões do país em que as regiões Norte e Nordeste apresentam os números mais baixos de professores, sendo que estão abaixo da média nacional com valores inferiores a 24 professores para cada residente com idade de 6 a 19 anos a cada 100 mil habitantes.

E em contrapartida as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem valores superiores à média nacional com mais de 24 professores para cada residente da população referenciada na sua grande maioria. Apresentando ainda valores discrepantes com mais de 37 professores para cada residente da população referenciada.

Figura 13 - Cobertura do total de docentes na Educação Básica, por região



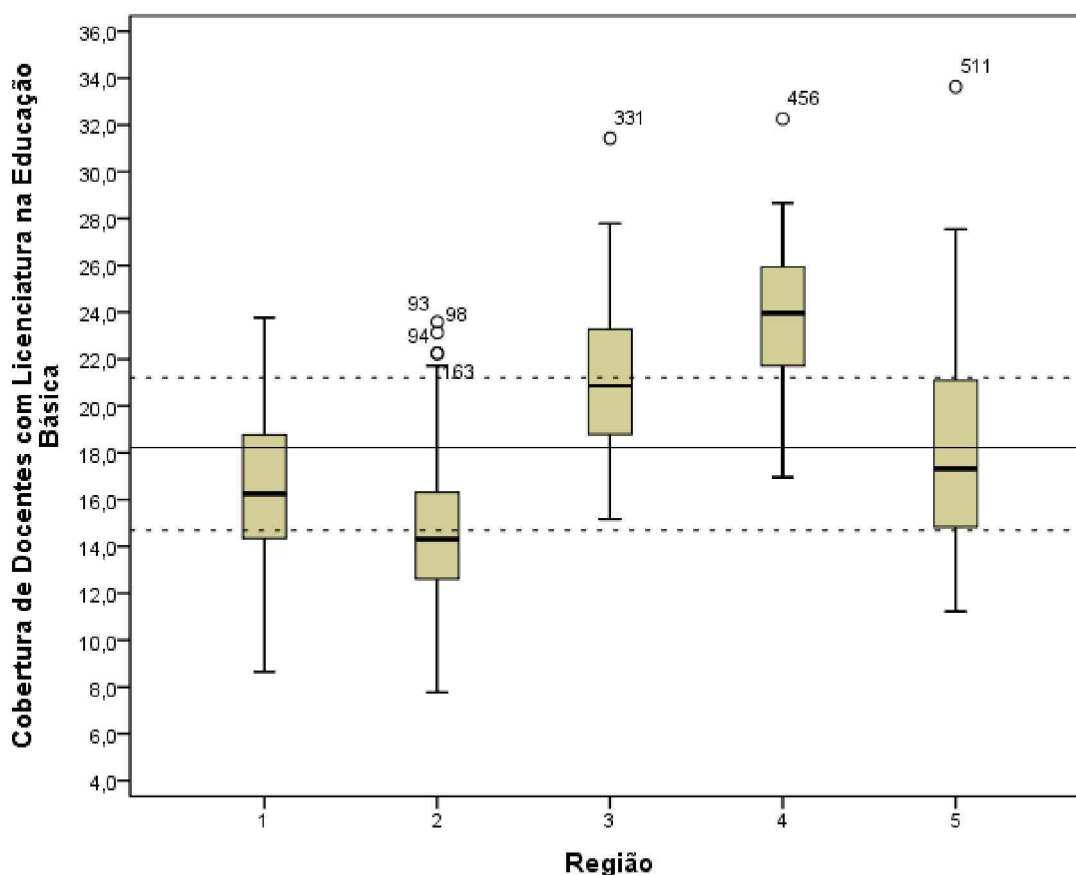
Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: Regiões (1) Norte, (2) Nordeste; (3) Sudeste; (4) Sul; (5) Centro-Oeste

A Figura 14 abaixo apresenta o gráfico box plot da cobertura de docentes com licenciatura na educação básica para a população referenciada, por região em 2015. Por meio desse gráfico é possível depreender que a distribuição de docentes com licenciatura acompanha a mesma distribuição de docentes sem licenciatura, ou seja, as regiões Norte e Nordeste apresentam os números mais baixos de professores, continuando abaixo da média nacional com valores inferiores a 18 professores com licenciatura para cada residente da população referenciada.

Da mesma forma as regiões Sudeste e Sul possuem valores superiores à média nacional, com mais de 18 professores com licenciatura para cada residente da população referenciada. Sendo que a região Centro-Oeste apresenta mediana abaixo da média nacional nesse caso. Tendo as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentado outliers acima de 32 professores com licenciatura para cada residente da população referenciada.

Figura 14 - Cobertura do total de docentes com licenciatura, por região 2015



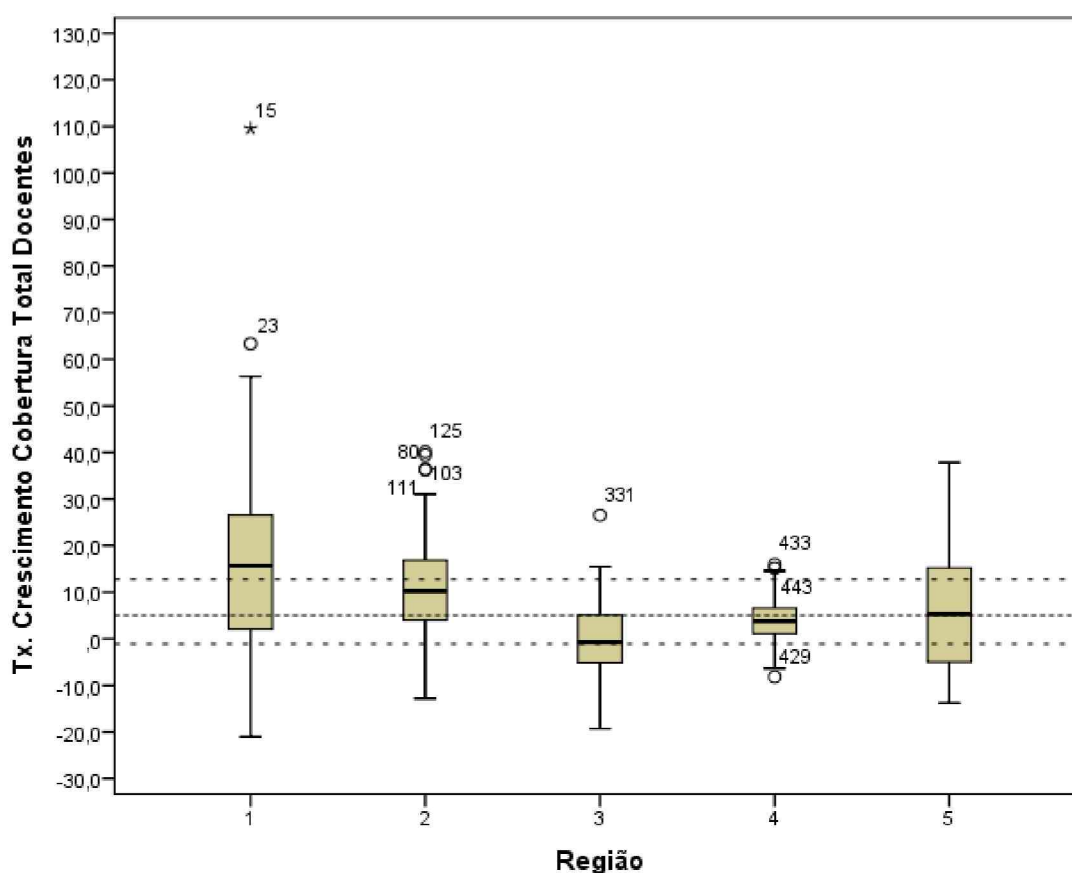
Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: Regiões (1) Norte, (2) Nordeste; (3) Sudeste; (4) Sul; (5) Centro-Oeste

A Figura 15 a seguir apresenta o gráfico box plot da taxa de crescimento da cobertura do total de docentes na educação básica para a população referenciada entre os anos de 2010 e 2015. A partir desse gráfico é possível perceber que o crescimento do número de docentes já está no sentido de tentar sanar a grande diferença entre as regiões do país, pois as regiões Norte e Nordeste apresentam taxa de crescimento superior à média nacional que é de cerca de 5% entre os anos de 2010 e 2015.

Já as regiões Sudeste e Sul possuem medianas de crescimento abaixo da média nacional e a região Centro-Oeste com a mediana igual a média do país, porém com crescimento inferior as regiões Norte e Nordeste. Sendo que na região Norte aparecem valores discrepantes de cerca de 65% e 110% de taxa de crescimento da cobertura do total de docentes na educação básica para a população referenciada entre os anos de 2010 e 2015.

Figura 15 - Taxa de crescimento da cobertura do total de docentes na educação básica entre os anos de 2010 e 2015



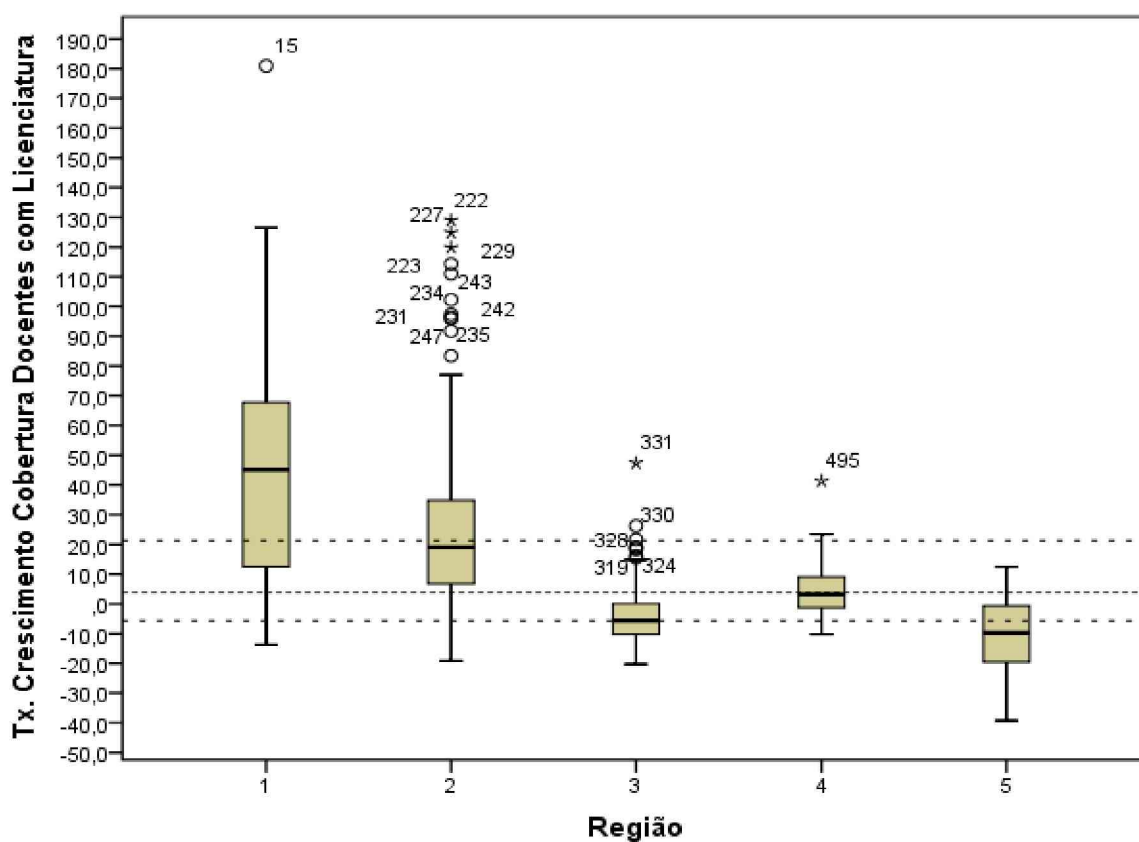
Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: Regiões (1) Norte, (2) Nordeste; (3) Sudeste; (4) Sul; (5) Centro-Oeste.

A Figura 16 abaixo apresenta o gráfico box plot da taxa de crescimento da cobertura do total de docentes com licenciatura na educação básica para a população referenciada entre os anos de 2010 e 2015. A partir desse gráfico é possível perceber que o crescimento do número de docentes confirma o gráfico anterior no sentido de tentar sanar a grande diferença entre as regiões do país, em que as regiões Norte e Nordeste apresentam taxa de crescimento de docentes com licenciatura superior à média nacional que é de cerca de 5% entre os anos de 2010 e 2015.

E assim as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste possuem medianas abaixo da média nacional, apresentando um decréscimo em suas taxas. Tendo a região Nordeste vários outliers superiores com taxas de crescimento acima de 80% para a cobertura total de docentes com licenciatura para a população referenciada entre os anos de 2010 e 2015.

Figura 16 - Taxa de crescimento da cobertura de docentes com licenciatura na educação básica entre os anos de 2010 e 2015



Fonte: Resultados da pesquisa.

Nota: Regiões (1) Norte, (2) Nordeste; (3) Sudeste; (4) Sul; (5) Centro-Oeste.

A análise do perfil de desenvolvimento econômico do Brasil indica que o Brasil tem um PIB per capita muito baixo e uma grande heterogeneidade de renda, com uma população grande ganhando muito pouco e com poucas pessoas ganhando bem mais. Diversidade confirmada pelo IDHM que apresenta valores mais próximos de 1 para poucas microrregiões e em determinadas regiões do país.

É inferido que houve um crescimento no número de professores com licenciatura na área de educação no Brasil como um todo, crescimento relativamente maior do que entre os docentes com ou sem curso superior na área de educação.

As regiões Norte e Nordeste, tidas como as mais pobres do país, apresentaram um crescimento na cobertura de docentes maior entre os docentes com diploma de licenciatura em curso da área de educação quando comparado ao número de professores com ou sem esse. As regiões Sudeste e Centro-Oeste, que estão entre as mais desenvolvidas do Brasil, apresentaram uma redução na cobertura de professores com licenciatura, seguindo um caminho contrário ao das outras duas regiões. E a região Sul demonstrou um crescimento maior entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação do que entre os professores com esse diploma de licenciatura.

Portanto essa seção permitiu verificar que a evolução na formação de professores da educação básica se concentra nas regiões e microrregiões prioritárias para o país, regiões com baixo IDH e baixo PIB e baixa formação do quadro docente que são as regiões Norte e Nordeste. Sendo foi possível perceber um crescimento na cobertura de docentes no geral e docentes com licenciatura na área de educação nas regiões Norte e Nordeste superior à média nacional entre os anos de 2010 e 2015, tendo as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentado uma redução nesse quantitativo.

6.3 Perfil do desenvolvimento do Ensino Superior no Brasil

Alinhado aos objetivos da pesquisa são apresentados a seguir indicadores construídos neste estudo, a partir de dados do censo, com o objetivo de analisar a dinâmica das desigualdades inter-regionais das matrículas em cursos de licenciatura nas áreas da educação básica discriminados por modalidade de ensino (presencial e EAD) e por oferta na rede pública e privada no Brasil e em suas regiões nos anos de 2011 e 2015. Assim espera-se identificar a participação da política pública de

expansão do acesso ao ensino superior para a formação de professores, por meio da modalidade de ensino de educação a distância fomentada pelo governo federal através do programa UAB. Bem como analisar se essa política pública está alinhada aos seus objetivos de expansão do ensino superior nas regiões mais carentes do país.

6.3.1 Análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação no Brasil

Em conformidade com o quadro que apresenta as variáveis no capítulo anterior, a análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação no Brasil é apresentada em seguida. A Tabela 12 abaixo apresenta o número de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação no ano de 2011 nas modalidades de ensino presencial e EAD e por oferta na rede pública e privada no Brasil como um todo. E pela sua análise é possível perceber que a oferta do ensino superior no setor público no ano de 2011 é predominantemente na modalidade de ensino presencial, enquanto que no setor privado a oferta na modalidade de ensino a distância é bem mais significativa.

Tabela 12 - Total de matrículas em licenciatura 2011

	EAD	Presencial	Total
Público	103.853	479.816	583.669
Privado	324.424	440.799	765.223
Total	428.277	920.615	1.348.892

Fonte: Resultados da pesquisa.

Já a Tabela 13 mostra o número de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação no ano de 2015 nas modalidades de ensino presencial e EAD e por oferta na rede pública e privada no Brasil em que se verifica o decréscimo nas matrículas no ensino superior no Brasil nos últimos cinco anos. E apesar do ensino público ter sofrido um pequeno decréscimo na modalidade a distância, o decréscimo apresentado nesse número de matrículas se deve em grande parte a redução de matrículas no ensino superior presencial de instituições privadas.

Tabela 13 - Total de matrículas em licenciatura 2015

	EAD	Presencial	Total
Público	85.213	481.804	567.017
Privado	477.721	39.867	517.588
Total	562.934	521.671	1.084.605

Fonte: Resultados da pesquisa.

Complementarmente a Tabela 13, a Tabela 14 a seguir evidencia o crescimento das matrículas na modalidade de ensino a distância devido a oferta das instituições privadas. Instituições que tiveram uma grande queda de matrículas na modalidade presencial, indicando a tendência dessas organizações em priorizar a oferta de cursos via EAD.

Tabela 14 - Variação percentual de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015

	EAD	Presencial	Total
Público	-17,95	0,41	-2,85
Privado	47,25	-90,96	-32,36
Total	31,44	-43,33	-19,59

Fonte: Resultados da pesquisa.

E a Tabela 15 confirma o crescimento da modalidade de educação a distância nas instituições privadas em detrimento da modalidade presencial e a predominância da modalidade presencial nas instituições públicas no Brasil como um todo.

Tabela 15 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015

	EAD	Presencial	Total
Público	7,86	44,42	52,28
Privado	44,05	3,68	47,72
Total	51,90	48,10	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

As tabelas apresentadas em seguida mostram um resumo da caracterização do ensino superior do Brasil por região. É apresentado os números de matrículas do ensino superior nas modalidades de educação a distância e presencial e nos dois tipos de instituições analisadas, público e privada. Apresenta também a variação

percentual desses números entre as regiões, bem como a sua distribuição entre as cinco regiões do país e entre os quatro grupos de cursos pesquisados no ano de 2015.

Na Tabela 16 é possível perceber que a modalidade de educação a distância pública predomina na região Nordeste e a privada na região Sul no ano de 2011. E que o ensino presencial público prevalece também na região Nordeste e o privado na região Sudeste. Indicando que o ensino público está mais voltado para atender as necessidades da região Nordeste.

Tabela 16 - Total de matrículas em licenciatura 2011

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
EAD Público	19.868	32.443	26.807	19.480	5.265	103.863
EAD Privado	680	22.481	105.062	159.920	36.281	324.424
Presencial Público	79.542	185.861	104.196	60.710	49.507	479.816
Presencial Privado	26.203	57.470	244.364	67.563	45.199	440.799
Total	126.293	298.255	480.429	307.673	136.252	1.348.902

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na Tabela 17 verifica-se que em 2015 a região Nordeste prevalece em número maior de matrículas para o ensino superior na modalidade de ensino presencial pública e privada e na modalidade de educação a distância pública. Enquanto que a educação a distância privada tem um número maior de matrículas na região Sudeste.

Tabela 17 - Total de matrículas em licenciatura 2015

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
EAD Público	5.940	41.433	22.189	11.645	4.006	85.213
EAD Privado	15.391	27.113	262.911	130.469	41.837	477.721
Presencial Público	85.279	198.216	99.291	55.664	43.354	481.804
Presencial Privado	6.035	15.773	9.352	4.486	4.221	39.867
Total	112.645	282.535	393.743	202.264	93.418	1.084.605

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 18 que mostra a variação percentual da quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação entre 2011 e 2015 mostra que a região Norte teve um crescimento extraordinário na modalidade de educação a distância privada em mais de 2.000%. Indica também que a região teve um

crescimento no número de matrículas no ensino superior de mais de 7%, ao passo que a região Sul teve uma redução de mais de 34% no total de suas matrículas. Já a modalidade de educação a distância pública teve um crescimento na região Nordeste em mais de 27% e foi inclusive a região que teve a menor redução na modalidade de ensino presencial.

Tabela 18 - Variação das matrículas em licenciatura 2011 e 2015

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
EAD Público	-70,10	27,71	-17,23	-40,22	-23,91	-17,96
EAD Privado	2.163,38	20,60	150,24	-18,42	15,31	47,25
Presencial Público	7,21	6,65	-4,71	-8,31	-12,43	0,41
Presencial Privado	-76,97	-72,55	-96,17	-93,36	-90,66	-90,96
Total	-10,81	-5,27	-18,04	-34,26	-31,44	-19,59

Fonte: Resultados da pesquisa.

A partir da Tabela 19, que apresenta a distribuição percentual das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação entre as cinco regiões do Brasil no ano de 2015, é possível verificar que a região Nordeste predomina na distribuição de matrículas entre as regiões na modalidade de ensino presencial público e privado e na modalidade de educação a distância pública. A região Sudeste prevalece apenas para a modalidade de educação a distância privada.

Tabela 19 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura entre as cinco regiões do Brasil - 2015

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
EAD Público	6,97	48,62	26,04	13,67	4,70	100
EAD Privado	3,22	5,68	55,03	27,31	8,76	100
Presencial Público	17,70	41,14	20,61	11,55	9,00	100
Presencial Privado	15,14	39,56	23,46	11,25	10,59	100
Total	10,39	26,05	36,30	18,65	8,61	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

E por fim a Tabela 20, que mostra a distribuição das matrículas por grupo de cursos pesquisado em 2015, indica que a modalidade de educação a distância privada predomina nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. A modalidade de educação a distância pública tem grande participação na região Nordeste. Já a modalidade de

ensino presencial público prevalece em todas as regiões, pois o ensino presencial privado teve uma grande redução nesses cinco anos analisados.

Tabela 20 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura entre os quatro grupos de cursos existentes - 2015

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Total
EAD Público	5,27	14,66	5,64	5,76	4,29	7,86
EAD Privado	13,66	9,60	66,77	64,50	44,78	44,05
Presencial Público	75,71	70,16	25,22	27,52	46,41	44,42
Presencial Privado	5,36	5,58	2,38	2,22	4,52	3,68
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

Portanto nessa seção é possível verificar que a modalidade de educação a distância prevalece nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste através das instituições de ensino superior privada. Tendo as Instituições Públicas de Ensino Superior grande participação na região Nordeste. E a modalidade de ensino presencial permanece em todas as regiões por meio das instituições públicas, pois o ensino presencial privado teve uma grande redução na sua participação nesses cinco anos analisados.

6.3.2 Análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação por regiões do Brasil

A análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação por regiões do Brasil permite identificar que apesar na predominância do ensino presencial tanto na rede pública quanto na rede privada, o governo investiu no aumento no número de vagas na modalidade de educação a distância na região Norte, enquanto que as instituições privadas apresentam um número bem menor, constatado pela Tabela 21 abaixo, que apresenta os dados do ensino superior do ano de 2011.

Tabela 21 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Norte

	EAD	Presencial	Total
Público	19.868	79.542	99.410
Privado	680	26.203	26.883
Total	20.548	105.745	126.293

Fonte: Resultados da pesquisa.

Ao passo que em 2015, apresentado na Tabela 22 é retratado outro cenário, em que o número de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação na região sofre um decréscimo no setor público nesses cinco anos e um grande aumento no setor privado.

Tabela 22 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Norte

	EAD	Presencial	Total
Público	5.940	85.279	91.219
Privado	15.391	6.035	21.426
Total	21.331	91.314	112.645

Fonte: Resultados da pesquisa.

Adicionalmente, a Tabela 23, que apresenta variação percentual da quantidade de matrículas em cursos superiores, confirma a redução da oferta do ensino superior na modalidade de educação a distância no setor público em cerca de mais de 70% e o crescimento de mais de 2.000% no setor privado nesse período de cinco anos na região. Evidenciando também a alteração de mercado do setor privado que reduziu em mais de 76% sua oferta na modalidade presencial.

Tabela 23 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Norte

	EAD	Presencial	Total
Público	-70,10	7,21	-8,24
Privado	2.163,38	-76,97	-20,30
Total	3,81	-13,65	-10,81

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 24 mostra que mais de 80% das matrículas do ensino superior são da rede pública, enquanto que o setor privado domina a modalidade de educação a

distância que representa um pouco mais de 18% do total de matrículas no ensino superior na região.

Tabela 24 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Norte

	EAD	Presencial	Total
Público	5,27	75,71	80,98
Privado	13,66	5,36	19,02
Total	18,94	81,06	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na região Nordeste é apresentado um cenário um pouco diferente do da região Norte através das próximas tabelas. A Tabela 25 a seguir mostra os dados do ensino superior do ano de 2011 para a região e a partir da mesma é possível identificar também a predominância do ensino presencial tanto na rede pública quanto na rede privada para o ensino superior. Porém, diferente da região Norte, a região Nordeste tem um número bem maior de matrículas no ensino superior na modalidade de educação a distância tanto no setor público como no privado, sugerindo um maior investimento do setor público nessa região.

Tabela 25 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Nordeste

	EAD	Presencial	Total
Público	32.433	185.861	218.294
Privado	22.481	57.470	79.951
Total	54.914	243.331	298.245

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em 2015, apresentado nas Tabelas 26 e 27, esse cenário se mantém, em que o número de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação na região apresenta um crescimento de acima de 20% nos dois tipos de instituições, tanto na modalidade presencial quanto na modalidade de educação a distância. Porém as instituições públicas ainda apresentam um número superior de matrículas na modalidade de educação a distância no ensino superior em comparação com as instituições privadas para essa região, ao mesmo tempo que se confirma a redução da oferta do ensino superior na modalidade presencial no setor privado semelhante a região Norte nesse intervalo de cinco anos.

Tabela 26 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Nordeste

	EAD	Presencial	Total
Público	41.433	198.216	239.649
Privado	27.113	15.773	42.886
Total	68.546	213.989	282.535

Fonte: Resultados da pesquisa.

Tabela 27 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Nordeste

	EAD	Presencial	Total
Público	27,75	6,65	9,78
Privado	20,60	-72,55	-46,36
Total	24,82	-12,06	-5,27

Fonte: Resultados da pesquisa.

Nesse contexto a Tabela 28 mostra que mais de 80% das matrículas do ensino superior são da rede pública nas duas modalidades de ensino na região Nordeste.

Tabela 28 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Nordeste

	EAD	Presencial	Total
Público	14,66	70,16	84,82
Privado	9,60	5,58	15,18
Total	24,26	75,74	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

A região Sudeste, representada pelas tabelas a seguir, mostra a predominância do setor privado na modalidade de educação a distância para os cinco anos analisados. A tabela 29 apresenta os dados do ensino superior do ano de 2011. A partir dessa tabela é possível verificar que há um predomínio das instituições privadas nessa região nas duas modalidades de ensino. Porém na modalidade de educação a distância percebe-se que o número de matrículas no ensino superior da rede pública é menor que na região Nordeste por exemplo, apesar da região Sudeste ser a região mais populosa, sugerindo um trabalho maior do governo na região Nordeste.

Tabela 29 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Sudeste

	EAD	Presencial	Total
Público	14,66	70,16	84,82
Privado	9,60	5,58	15,18
Total	24,26	75,74	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

Em 2015, apresentado na tabela 30 esse cenário se confirma para a modalidade de educação a distância no setor público, com um pequeno decréscimo no número de matrículas nessa modalidade nesses cinco anos, enquanto que na rede privada há um grande aumento.

Tabela 30 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Sudeste

	EAD	Presencial	Total
Público	22.189	99.291	121.480
Privado	262.911	9.352	272.263
Total	285.100	108.643	393.743

Fonte: Resultados da pesquisa.

Adicionalmente a Tabela 30, a Tabela 31 que apresenta a variação percentual da quantidade de matrículas em cursos superiores, confirma a redução da oferta do ensino superior na modalidade de educação a distância no setor público em cerca de 17% e o crescimento de mais de 150% no setor privado nesse período de 2011 a 2015 na região. Além de mostrar também a redução da oferta de vagas do setor privado em mais de 96% na modalidade presencial.

Tabela 31 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Sudeste

	EAD	Presencial	Total
Público	-17,23	-4,71	-7,27
Privado	150,24	-96,17	-22,08
Total	116,20	-68,83	-18,04

Fonte: Resultados da pesquisa.

Já a Tabela 32 mostra um cenário diferente das regiões Norte e Nordeste que têm a predominância das matrículas do ensino superior na rede pública. Na região Sudeste o setor privado tem a maior parte das matrículas do ensino superior como um

todo e na modalidade de educação a distância ele representa mais de 66% das matrículas na região.

Tabela 32 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Sudeste

	EAD	Presencial	Total
Público	5,64	25,22	30,85
Privado	66,77	2,38	69,15
Total	72,41	27,59	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

Para a região Sul, a Tabela 33 abaixo, apresenta a quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação no ano de 2011. O cenário apresentado é semelhante ao da região Sudeste, em que se verifica a predominância do setor privado nas duas modalidades de ensino. A referida tabela denota que a modalidade de educação a distância prevalece na região Nordeste, pois a região Sul também apresenta um número inferior de matrículas nessa modalidade, similar a região Sudeste.

Tabela 33 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Sul

	EAD	Presencial	Total
Público	19.480	60.710	80.190
Privado	159.920	67.563	227.483
Total	179.400	128.273	307.673

Fonte: Resultados da pesquisa.

No ano de 2015, apresentado na Tabela 34, as matrículas no ensino superior mostram uma redução como um todo na região Sul, nas duas modalidades de ensino, porém a modalidade de ensino presencial passa a ter um maior número de matrículas no setor público. E tanto no setor público, como no setor privado, as matrículas sofreram uma variação negativa nesses cinco anos, expressa também na próxima Tabela.

Tabela 34 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Sul

	EAD	Presencial	Total
Público	11.645	55.664	67.309
Privado	130.469	4.486	134.955
Total	142.114	60.150	202.264

Fonte: Resultados da pesquisa.

A Tabela 35, que apresenta variação percentual da quantidade de matrículas em cursos superiores, confirma a contração do ensino superior. Na modalidade de educação a distância no setor público o decréscimo foi de cerca de 40% e no setor privado de um pouco mais de 18%. Já a modalidade de ensino presencial reduziu em mais de 93% o número de ingressantes no ensino superior nas instituições privadas.

Tabela 35 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Sul

	EAD	Presencial	Total
Público	-40,22	-8,31	-16,06
Privado	-18,42	-93,36	-40,67
Total	-20,78	-53,11	-34,26

Fonte: Resultados da pesquisa.

E a Tabela 36, denota um cenário da região Sul novamente semelhante ao da região Sudeste e divergente das regiões Norte e Nordeste, em que o setor privado tem a maior parte das matrículas do ensino superior como um todo, com mais de 66% do total de matrículas. Prevalecendo também na modalidade de educação a distância, em que representa mais de 64% das matrículas na região.

Tabela 36 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Sul

	EAD	Presencial	Total
Público	5,76	27,52	33,28
Privado	64,50	2,22	66,72
Total	70,26	29,74	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

Na região Centro-Oeste, apresentada nas tabelas abaixo, o cenário apresentado é um pouco diferente das outras regiões. A Tabela 37 a seguir, mostra a

quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação no ano de 2011 para a região e é possível perceber que na modalidade de educação a distância o setor privado apresenta um número bem maior de matrículas e na modalidade de ensino presencial a diferença é pequena em números absolutos de matrículas entre os dois tipos de instituições.

Tabela 37 - Total de matrículas em licenciatura 2011 na região Centro-Oeste

	EAD	Presencial	Total
Público	5.265	49.507	54.772
Privado	36.281	45.199	81.480
Total	41.546	94.706	136.252

Fonte: Resultados da pesquisa.

Para o ano de 2015, apresentado na Tabela 38, o cenário já é diferente, pois há uma redução no número de matrículas no ensino superior nas duas modalidades no setor público. E no setor privado há uma grande redução no número de matrículas na modalidade presencial e um aumento na modalidade de educação a distância.

Tabela 38 - Total de matrículas em licenciatura 2015 na região Centro-Oeste

	EAD	Presencial	Total
Público	4.006	43.354	47.360
Privado	41.837	4.221	46.058
Total	45.843	47.575	93.418

Fonte: Resultados da pesquisa.

Redução confirmada na Tabela 39 que apresenta a variação percentual da quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área de educação entre 2011 e 2015 na região. No setor público verifica-se a redução nas duas modalidades de ensino durante o período de cinco anos. Já o setor privado apresenta um crescimento de cerca de 15% no número de matrículas do ensino superior na modalidade de educação a distância e uma redução de mais de 90% na modalidade presencial. O que ocasionou uma redução no número de matrículas como um todo na região nesse período.

Tabela 39 - Variação de matrículas em licenciatura entre 2011 e 2015 na região Centro-Oeste

	EAD	Presencial	Total
Público	-23,91	-12,43	-13,53
Privado	15,31	-90,66	-43,47
Total	10,34	-49,77	-31,44

Fonte: Resultados da pesquisa.

Por fim a Tabela 40 indica que a região Centro-Oeste apresenta um equilíbrio na distribuição de matrículas do ensino superior entre os dois tipos de instituição, em que o setor público prevalece na modalidade de ensino presencial com cerca de 46% do total de matrículas e o setor privado supera na modalidade de educação a distância com cerca de 44%.

Tabela 40 - Distribuição percentual das matrículas em licenciatura 2015 na região Centro-Oeste

	EAD	Presencial	Total
Público	4,29	46,41	50,70
Privado	44,78	4,52	49,30
Total	49,07	50,93	100

Fonte: Resultados da pesquisa.

A próxima tabela 41 que apresenta a razão entre a quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação e a quantidade de docentes sem licenciatura na área por região nos anos de 2011 e 2015. Esse indicador (proporção de matrículas) vem complementar a análise das tabelas anteriores a respeito das quantidades de matrículas existentes em cada região e no Brasil. Ele permite comparar a proporção de pessoas matriculadas em cursos superiores de licenciatura na área de educação (que sugere mais oferta de docentes formados no futuro próximo) para cada docente sem formação ainda existente no Brasil ou na região.

A referida tabela mostra que em 2011, o Brasil possuía 3,93 matriculados em cursos de licenciatura na área de educação para cada docente sem formação na área. Em 2015 essa proporção se reduziu para 0,98 matriculados para cada docente não formado. Conseqüentemente, houve uma queda de 75,10% na proporção de matrículas.

A região Norte, uma das regiões prioritárias para o fomento da oferta de ensino superior no país, foi a única que apresentou um crescimento nesse indicador com um aumento de 35,05% nessa razão, ou seja, a região possuía 1,37 matriculados em cursos de licenciatura na área de educação para cada docente sem formação na área em 2011 e passou a ter 1,85 matriculados para cada docente não formado no ano de 2015.

As regiões Nordeste (outra região prioritária, com baixo PIB per capita e IDHM), Sudeste, Sul e Centro-Oeste acompanham a tendência do país, apresentando uma redução na proporção de matrículas nesse período. A região Nordeste em 2011 aparece com 3,75 matriculados em cursos de licenciatura na área de educação para cada docente sem formação na área e em 2015 passou a ter 1,18 matriculados para cada docente não formado. Uma queda de 68,5%.

A região Sudeste, que apresentava em 2011, 6,05 matriculados em cursos de licenciatura na área de educação para cada docente sem formação na área, passou a ter 0,81 matriculados para cada docente não formado em 2015, indicando uma redução de 86,6%.

Para a região Sul, observa-se que em 2011, a mesma possuía 4,49 matriculados em cursos de licenciatura na área de educação para cada docente sem formação na área em 2015 passou a ter 1,18 matriculados para cada docente não formado, mostrando uma queda de 73,67%.

E a região Centro-Oeste, que apresentava, 5,85 matriculados em cursos de licenciatura na área de educação para cada docente sem formação na área em 2011, passou a ter 0,62 matriculados para cada docente não formado em 2015, indicando uma redução de 89,35%.

Portanto podemos constatar que a quantidade de matrículas em cursos de licenciaturas caiu 19,59% entre 2011 e 2015, enquanto que a quantidade de docentes sem formação cresceu 222,85%, o que explica a redução de 75,10% na proporção de matrículas para o período. Levando em conta que o percentual de docentes com formação na área é de 78,2% em 2015 e que sua taxa de crescimento é positiva da ordem de 12,28%. Esse quadro pode não parecer ser um problema, a princípio, entretanto, considerando que sua taxa de crescimento é 0,22 ponto percentual menor que a taxa de crescimento de 12,50% do total de docentes, emite-se um alerta para um cenário em que a evolução do número de matrícula não tem sido suficiente para reduzir o percentual de docentes sem formação e viabilizar o alcance da meta de

100% de docentes com formação na área em 2024, conforme o plano nacional de educação.

Tabela 41 - Razão entre a quantidade de matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação e a quantidade de docentes sem licenciatura na área por região - 2011 e 2015

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
2011	1,37	3,75	6,05	4,49	5,85	3,93
2015	1,85	1,18	0,81	1,18	0,62	0,98
Variação %	35,05	-68,50	-86,60	-73,67	-89,35	-75,10

Fonte: Resultados da pesquisa.

7 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou analisar o crescimento de docentes licenciados da educação básica na área de educação e o papel de políticas públicas educacionais no Brasil que visa funcionar como um instrumento para a universalização do acesso ao ensino superior no Brasil e para a qualificação do professor da educação básica, fortalecendo a escola em regiões mais carentes do país e minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos. Nesse sentido a pesquisa pretendeu também avaliar se políticas públicas como o programa UAB, contribuíram para a redução da desigualdade do acesso ao ensino superior e da cobertura de docentes licenciados e a consequente redução da desigualdade educacional, social e regional presente no país.

O tema da pesquisa foi a insuficiência de professores com formação na área que atuam na educação básica e a relevância de políticas públicas como o programa UAB na expansão do acesso ao ensino superior e na redução da desigualdade na cobertura de docentes licenciados. O objetivo geral da pesquisa foi avaliar em que medida as políticas públicas concernentes ao Plano Nacional de Educação no Brasil, em especial o Programa UAB, tem sido capaz de reduzir o déficit de docentes qualificados para a educação básica, notadamente no que tange ao seu propósito de reduzir as iniquidades inter-regionais na cobertura de docentes licenciados.

Os objetivos específicos foram analisar o número de professores atuantes na educação básica que possuem curso superior de licenciatura na área e se a evolução na quantidade de docentes licenciados tem seguido uma dinâmica que atenda prioritariamente as localidades mais carentes do país. Além de analisar a evolução das matrículas em cursos superiores de licenciaturas nas áreas de educação, por instituições de ensino pública e privada e nas modalidades presenciais e à distância (programa UAB) e analisar a relação entre os indicadores de matrícula, de cobertura de docentes, e de vulnerabilidade (PIB, IDH) no sentido de verificar em que medida as instituições públicas de ensino superior (nas modalidades presencial e EAD) têm contribuído para amenizar as iniquidades inter-regionais.

A proposta metodológica foi através de pesquisa bibliográfica e documental com uma abordagem quantitativa por meio do emprego de instrumentos estatísticos para interpretação e análise dos dados encontrados. E a partir dessa abordagem procedeu-se com a análise da redução da escassez de professores formados na

educação básica em algumas regiões do país e a avaliação da efetividade da política pública educacional do país de acordo com o seu objetivo declarado, na tentativa de indicar o grau em que foram alcançadas as finalidades da mesma.

Com o propósito de entender onde é necessário a atuação do governo por meio da implantação de políticas públicas, a pesquisa se destinou a analisar informações socioeconômicas e educacionais que possibilitassem enxergar o nível de carência educacional em cada região do país. Os resultados apresentados no último capítulo permitem dimensionar o nível de desigualdade social e educacional no Brasil através da análise de variáveis econômicas e da distribuição da população e da quantidade e cobertura de docentes na educação básica e sua formação entre as regiões do Brasil. Para em seguida explorar a evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação na tentativa de indicar o perfil do desenvolvimento do ensino superior no Brasil.

Assim o capítulo de análise e discussão dos resultados encontrados inicia-se pela análise da distribuição da população e da quantidade de docentes na educação básica entre as regiões do Brasil. Partindo posteriormente para análise do perfil de desenvolvimento econômico das regiões do país e da cobertura de docentes da educação básica e por fim analisando o perfil do desenvolvimento do ensino superior no Brasil através da análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação no Brasil e em suas regiões.

Dessa forma foi pesquisada a distribuição da população no país e o seu perfil econômico, a evolução do número e do percentual de professores atuantes na educação básica que possuem curso superior de licenciatura, a evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura (nas modalidades presencial e EAD) e a evolução da cobertura de docentes nas localidades mais carentes do país, procurando detectar as possíveis diferenças de evolução entre suas regiões.

Na primeira seção dos resultados a análise da distribuição da população no Brasil entre suas regiões permitiu constatar que as regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram o maior crescimento populacional no geral e da população referenciada para o período analisado. Enquanto que as regiões mais desenvolvidas do país, regiões Sudeste e Sul tiveram um crescimento populacional menor.

Nesse contexto, o exame da quantidade de docentes com licenciatura na educação básica entre as regiões do Brasil, revela que as regiões Norte e Nordeste apresentaram um aumento no número de docentes e docentes com licenciatura

superior ao do país como um todo. Tendo a região Nordeste o maior número de docentes que não declararam a formação. Já as regiões Sudeste e Centro-Oeste tiveram um crescimento mínimo em relação ao número de docentes com licenciatura, bem abaixo do restante do país, mas entre os docentes sem licenciatura o crescimento foi maior nessas duas regiões.

E com relação a cobertura de docentes no país para a população referenciada é evidenciado que a região Sudeste possui a maior cobertura total de docentes e docentes com licenciatura na área de educação. Porém essa cobertura apresentou uma redução nessa região e na região Centro-Oeste e aumentou mais nas regiões Norte e Nordeste. Já para a cobertura de docentes sem licenciatura foi percebido que houve um maior crescimento nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, enquanto que na região Norte esse perfil de professor reduziu.

Dessa forma, essa seção possibilitou inferir que as regiões mais desenvolvidas do país, as regiões Sudeste e Sul apresentam um quadro de redução no crescimento populacional. E que as regiões Norte e Nordeste, apresentaram o melhor resultado do país no que tange ao aumento no número de docentes com formação superior, bem como sua cobertura em relação a população referenciada.

A segunda seção dos resultados que tratou a análise dos microdados do perfil de desenvolvimento econômico do Brasil disponibilizados pelo Inep por meio do Censo da Educação Básica e do Ensino Superior e dados do IDHM educação e PIB, indicou que o Brasil tem um PIB per capita muito baixo com uma grande heterogeneidade de renda, com uma população grande ganhando muito pouco e com poucas pessoas ganhando bem mais. Diversidade confirmada pelo IDHM que apresenta valores mais próximos de 1 para poucas microrregiões e em determinadas regiões do país.

Constatou-se que houve um crescimento no número de professores com licenciatura na área de educação no Brasil como um todo, crescimento relativamente maior do que entre os docentes com ou sem curso superior na área de educação.

A região Norte já conhecida como uma das mais pobres do país apresenta um PIB per capita bem abaixo do restante do país e um IDHM bem abaixo de 1. Para essa região o crescimento na cobertura de docentes acompanha o do Brasil, tendo um aumento maior também entre os docentes com diploma de licenciatura em curso da área de educação.

Para a região Nordeste a média do PIB per capita é quase a metade do PIB per capita do Brasil e é praticamente o menor valor encontrado nas outras regiões, mostrando a imensa desigualdade existente no país. O seu IDHM se aproxima ao encontrado para o Brasil e apenas 25% das microrregiões apresentam valores acima dessa média. Com relação a cobertura de professores na região, observa-se um maior crescimento da cobertura de docentes com diploma de licenciatura em curso na área de educação se comparado ao número de professores com ou sem esse.

Já a região Sudeste apresenta uma média do PIB per capita bem acima das outras regiões do país e o IDHM educação é maior que a média apresentada pelo Brasil. Para a cobertura de professores total e a cobertura de docentes com licenciatura foi evidenciado mais uma vez que a região apresenta uma redução nesse quantitativo, seguindo um caminho contrário ao restante do país.

Na região Sul é possível verificar uma média do PIB per capita também acima da média do país e das outras regiões, demonstrando que a região também é uma das mais desenvolvidas do país. E assim como a região Sudeste, o IDHM educação da região Sul é maior do que a média apresentada pelo Brasil. A região apresenta em média um quantitativo maior de professores sem licenciatura do que de professores com diploma de licenciatura na área de educação. A cobertura de docentes total e com licenciatura se apresentam de forma semelhante em relação ao restante país, com um crescimento similar entre as duas classes, tendo um crescimento maior entre os professores com ou sem o diploma de licenciatura em curso na área de educação contra os professores com esse diploma de licenciatura.

A região Centro-Oeste também denota uma média do PIB per capita mais alta também do que a média do PIB per capita do Brasil. E o seu IDHM educação é próximo ao valor encontrado para o país, evidenciando que a região também está entre as mais desenvolvidas e menos desiguais do país. Com relação a cobertura de docentes verifica-se um maior número de professores sem licenciatura do que de professores com diploma de licenciatura na área de educação, apresentado uma redução nesse último. E entre os professores com ou sem diploma de licenciatura em curso na área de educação observa-se um crescimento.

Assim essa seção permitiu verificar que a evolução na formação de professores da educação básica se concentra nas regiões e microrregiões menos desenvolvidas do país, regiões com baixo IDH e baixo PIB e baixa formação do quadro docente. Sendo foi possível perceber um crescimento na cobertura de docentes no geral e

docentes com licenciatura na área de educação nas regiões Norte e Nordeste superior à média nacional entre os anos de 2010 e 2015, tendo as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentado uma redução nesse quantitativo.

A última seção dos resultados se preocupou em apresentar o desenho do ensino superior no Brasil, por meio de indicadores construídos a partir de dados do censo que possibilitaram uma melhor compreensão do quadro educacional brasileiro. Nesse sentido foi demonstrado a análise da evolução das matrículas em cursos superiores de licenciatura na área da educação no Brasil e em suas regiões por modalidade de ensino (presencial e EAD) e por oferta na rede pública e privada nos anos de 2011 e 2015.

A partir da análise feita, constatou-se que a oferta do ensino superior no setor público no ano de 2011 é predominantemente na modalidade de ensino presencial, enquanto que no setor privado a oferta na modalidade de ensino a distância é bem mais significativa. Foi possível verificar o decréscimo nas matrículas no ensino superior no Brasil nos cinco anos analisados. E apesar do ensino público ter sofrido um pequeno decréscimo na modalidade a distância, a redução apresentada nesse número de matrículas se deve em grande parte a queda de matrículas no ensino superior presencial de instituições privadas.

Ficou clara a mudança de mercado entre as instituições privadas, que passaram a priorizar mais a modalidade de ensino a distância impulsionando o crescimento das matrículas nessa modalidade. Enquanto nas instituições públicas ainda prevalece a predominância da modalidade presencial no Brasil como um todo.

No ano de 2011 foi possível notar que o ensino superior público está mais presente na região Nordeste por meio das duas modalidades de ensino. Quadro que se repete em 2015, indicando uma tendência do governo para atender a carência educacional da região.

Já o ensino superior privado no ano de 2011 aparece mais presente nas regiões Sul com a modalidade de ensino a distância e na região Sudeste através da modalidade presencial. E em 2015 observa-se o crescimento de setor na região Nordeste com a modalidade de ensino presencial e na região Sudeste com a modalidade de ensino a distância.

Para a região Norte, foi observado um grande crescimento no ensino superior na modalidade de educação a distância privada, além do crescimento no número de matrículas no ensino superior no total. Ao contrário da região Sul que teve uma

redução no total de suas matrículas. Já a modalidade de educação a distância pública teve um crescimento na região Nordeste, tendo sido ainda a região que teve a menor redução na modalidade de ensino presencial.

Nesse contexto a análise da evolução das matrículas no ensino superior por região permitiu inferir que o governo priorizou a região Nordeste e o aumento do número de vagas do ensino superior na modalidade de educação a distância mesmo diante da predominância do ensino presencial entre os dois tipos de instituição. Já a região Norte, que é uma das regiões prioritárias para o fomento da oferta de ensino superior no país, foi a única que apresentou um crescimento de matriculados em cursos de licenciatura na área de educação para cada docente sem formação na área. As regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste acompanham a tendência do país, apresentando uma redução na proporção de matrículas nesse período.

É mostrado também a alteração de mercado do setor privado que se voltou para a educação superior a distância em outras regiões e reduziu sua oferta na modalidade presencial nas regiões Norte e Nordeste, que passou a ser predominantemente pública nas duas modalidades de ensino.

Em 2011 na região Nordeste observa-se um número bem maior de matrículas no ensino superior na modalidade de educação a distância, tanto no setor público como no privado, sugerindo uma atenção maior do setor público nessa região. Cenário que se mantém em 2015 apresentando também um crescimento nas matrículas na modalidade presencial.

No período analisado na região Sudeste prevalece as instituições privadas de ensino superior, nas duas modalidades de ensino, mesmo tendo reduzido em mais de 90% sua oferta na modalidade presencial. A região apresenta ainda uma redução da oferta do ensino superior na modalidade de educação a distância no setor público e um grande crescimento no setor privado.

A região Sul apresenta um cenário semelhante ao da região Sudeste, em que se verifica a predominância do setor privado nas duas modalidades de ensino. No ano de 2015, é observado uma contração das matrículas no ensino superior como um todo na região, porém a modalidade de ensino presencial passa a ter um maior número de matrículas no setor público.

A região Centro-Oeste apresentou um equilíbrio na distribuição de matrículas do ensino superior entre os dois tipos de instituição, em que o setor público prevaleceu na modalidade de ensino presencial e o setor privado superou na modalidade de

educação a distância. Sendo observado também para o período analisado uma redução no número de matrículas no ensino superior nas duas modalidades de ensino no setor público. E que o setor privado revelou uma grande redução no número de matrículas na modalidade presencial e um aumento na modalidade de educação a distância ocasionou uma redução no número de matrículas como um todo na região nesse período.

Verificou-se também que a modalidade de educação a distância prevalece nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste através das instituições de ensino superior privada. Tendo as Instituições Públicas de Ensino Superior grande participação na região Nordeste. E a modalidade de ensino presencial prevalece em todas as regiões por meio das instituições públicas, pois o ensino presencial privado teve uma grande redução na sua participação nesses cinco anos analisados.

Sendo constatado ainda que a quantidade de matrículas em cursos de licenciaturas caiu entre os anos de 2011 e 2015, enquanto que a quantidade de docentes sem formação cresceu, o que explica a redução na proporção de matrículas para o período. Indicativo de que a evolução do número de matrícula não tem sido suficiente para reduzir o percentual de docentes sem formação e viabilizar o alcance da meta de 100% de docentes com formação na área em 2024 e a elevação da taxa bruta de matrícula, conforme o Plano Nacional de Educação.

Assim essa seção permitiu verificar um crescimento na cobertura de docentes no geral e de docentes com licenciatura na área de educação nas regiões Norte e Nordeste superior à média nacional entre os anos de 2010 e 2015, tendo as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentado uma redução nesse quantitativo.

Desse modo os resultados encontrados confirmaram a estratificação horizontal dentro do sistema educacional brasileiro para o ensino superior, na medida em que se percebeu a predominância das instituições privadas em algumas regiões do Brasil, o que segundo Prates (2014) pode afetar as oportunidades dos indivíduos, aumentando as diferenças de gênero, classe e as oportunidades educacionais. Além de evidenciar a estratificação vertical que diz respeito à restrição do acesso da população mais carente ao nível superior, constatada através das diferenças de oportunidades encontradas entres as regiões do país.

Os resultados corroboraram também com o que Durham (2004) havia destacado quando da expansão do ensino superior no Brasil, que foi realizada

principalmente através do aumento no número de instituições do setor privado, que se especializaram em cursos noturnos e nas profissões sociais.

No entanto foi possível perceber que as regiões Norte e Nordeste, apresentaram o melhor resultado do país no que tange ao aumento no número de docentes com formação superior, bem como ao aumento de sua cobertura em relação a população referenciada. Significando que a evolução na formação de professores da educação básica se concentra nas regiões e microrregiões prioritárias para o país e para a política pública educacional do Brasil, regiões com baixo IDH e baixo PIB e baixa formação do quadro docente.

Nesse contexto, a despeito da importância do programa UAB para a evolução do quantitativo de docentes com formação superior e do número de matrículas (EAD e presencial) nos cursos de licenciatura na área de educação, os resultados também são consequências em maior ou menor grau de efeitos interligados de outros programas e planos que, combinados, perfazem a política educacional contemporânea de acordo com o que é explicado no capítulo 3 desse estudo.

Assim, é necessário lembrar também, que programas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) contribuíram para essa ampliação do acesso e a permanência na educação superior desde 2003. Com o Reuni, o governo federal adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público, criando condições para que as universidades federais promovam a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior. As ações do programa contemplam o aumento de vagas nos cursos de graduação, a ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção de inovações pedagógicas e o combate à evasão, entre outras metas que têm o propósito de diminuir as desigualdades sociais no país (REUNI, 2018).

Portanto, os resultados desse estudo, mostraram que a política educacional do país e o programa UAB, através da modalidade de educação a distância, contribuíram como instrumentos para a expansão do acesso ao ensino superior e para a formação de docentes da educação básica em algumas das regiões mais carentes do país, tendo em vista que a educação superior pública cresceu nas regiões Nordeste e Norte nas duas modalidades de ensino no período analisado. Contudo não é possível afirmar o grau de efetividade do plano educacional brasileiro, uma vez que os dados

educacionais disponibilizados pelo governo não são estratificados por programa ou política pública.

Além disso o número de matrículas no ensino superior na modalidade de educação a distância, modalidade entendida como estratégica para a política pública educacional do país e para o programa UAB, sofreu uma redução ao longo dos cinco anos analisados, principalmente no setor público. O que pode ser reflexo do atual momento vivido pelo país, já que o financiamento da educação vem sofrendo cortes de verbas desde o ano de 2012, o que indica também que atingir as metas de educação previstas no PNE pode não estar entre as prioridades do governo atual.

E assim, retomando às perguntas da pesquisa, verifica-se o seguinte: No contexto do PNE e das políticas públicas educacionais como o programa UAB, como tem sido a evolução do número de professores com formação superior de licenciatura nas áreas específicas para a educação básica? Foi observado um crescimento no número de professores com licenciatura na área de educação no Brasil como um todo, apesar da pequena redução no número de matrículas no ensino superior ocasionado pela diminuição de matrículas nas instituições privadas. Porém esse crescimento de docentes licenciados foi maior do que entre docentes sem licenciatura apenas na região Norte, nas outras regiões houve um crescimento maior entre os docentes sem formação na área.

Essa evolução tem priorizado as regiões e microrregiões mais carentes (baixo PIB, baixo IDH ou baixa cobertura de docentes), no sentido de reduzir as iniquidades inter-regionais na cobertura de docentes para a educação básica? Sim, pois o crescimento observado na cobertura de docentes e no número de matrículas, se deu em maior grau nas regiões menos desenvolvidas do país, regiões Norte e Nordeste através das duas modalidades de ensino.

Qual a importância relativa das instituições públicas e privadas de ensino superior no que tange à contribuição para a evolução da cobertura de professores com formação superior de licenciatura nas áreas específicas para a educação básica? Os resultados da pesquisa evidenciaram que o crescimento constatado no setor público foi preferencialmente através da modalidade de educação presencial, enquanto que no setor privado foi prioritariamente por meio da modalidade de EAD. Tendo em vista que o setor privado se sobressai em algumas regiões do país, especialmente na modalidade de educação a distância.

Qual a importância relativa das instituições públicas de ensino superior no que tange à contribuição para a redução das desigualdades inter-regionais na quantidade e na cobertura de professores formados para a educação básica? O crescimento observado na cobertura de docentes e no número de matrículas na região Nordeste se deu através da maior oferta da rede pública, inclusive por meio da modalidade de EAD, indicativo do impacto de políticas públicas como o programa UAB, já que o mesmo é o maior e praticamente o único programa do governo de fomento de licenciatura a distância.

Porém foi observado a supremacia e o crescimento do ensino superior privado em algumas regiões do Brasil, o que potencializa o quadro de desigualdade existente ao longo da história do país. E diante do atual cenário do país a política pública educacional do país, como o programa UAB, deveria estar ente as prioridades do governo e não sofrer com os cortes de orçamento da forma que vem acontecendo. Principalmente se considerarmos que a modalidade de educação a distância e o programa UAB fazem parte da estratégia do governo para atingir algumas metas previstas no Plano Nacional de Educação, seja pelo seu baixo custo ou por ser uma modalidade de ensino que permite alcançar lugares e pessoas não antes alcançados pela educação tradicional, uma vez que as limitações físicas e estruturais se tornam menos relevantes, já que grande parte do processo de ensino e aprendizagem ocorre em espaços definidos pelos alunos para desenvolverem seus cursos.

E considerando que o perfil socioeconômico do aluno de EAD é caracterizado por uma população com predominância de alunos casados, com filhos, com uma renda familiar mais baixa, que sustenta a família e vem de uma geração que os pais não possuíam ensino superior, o ensino superior a distância se configura como a única alternativa de acesso a esse nível de ensino para esse público. Essa modalidade de ensino permite a quem já está inserido no mercado de trabalho ou já constituiu família, voltar a estudar ou investir em sua carreira mesmo já tendo passado a época mais apropriada ou indicada para os estudos. Assim a educação a distância proposta pelo programa UAB torna-se um instrumento fundamental de promoção de oportunidades, visto que muitos indivíduos, apropriando-se deste tipo de ensino, podem concluir um curso superior de qualidade e abraçar novas oportunidades profissionais.

Destaca-se como limitante da pesquisa a utilização de dados relativos a evolução das matrículas no ensino superior sem considerar os alunos formados e a questão da evasão escolar por questões de viabilidade e de tempo. Considerando que

a evasão é muito mais presente nas instituições de ensino privada, grande impulsionadora da expansão do ensino superior no país. Tendo ainda, como outro fator importante a falta de estratificação de dados educacionais específicos por política pública disponibilizados pelo governo.

Como sugestão para estudos futuros recomenda-se a análise dos perfis socioeconômicos dos alunos de EAD do programa UAB, assim como uma pesquisa entre os egressos dos vários programas previstos na política educacional brasileira no intuito de saber se os mesmos estão atuando como professores da educação básica ou qual caminho profissional seguiram.

Considera-se muito importante novos trabalhos e publicações a respeito do programa UAB e das políticas públicas educacionais vigentes relativos ao ensino superior, tendo em vista que é possível perceber que o cidadão que atinge o ensino superior adquire vantagem na disputa por melhores posições no mercado de trabalho e, conseqüentemente, têm mais oportunidades de crescimento socioeconômico ao longo da vida, contribuindo para a redução das desigualdades sociais encontradas.

O presente trabalho contribui para o governo no sentido que pode constituir-se em importante instrumento de auxílio para a tomada de decisão da administração pública e um alerta para o direcionamento da política educacional do país. Contribui para o cidadão na medida em que lhe possibilita entender que tipo de política pública o governo tem implantado com o objetivo de sanar o problema educacional do país e a grande desigualdade existente. Para a comunidade acadêmica é importante para o conhecimento da política pública educacional do Brasil e do quadro de desigualdade social, educacional e regional existente no país. E para a autora proporcionou esclarecer a dimensão do problema, que a política educacional e o programa UAB que é acompanhado de perto, tentam resolver.

REFERÊNCIAS

ALONSO, M. **Custos no Serviço Público**. Revista do Serviço Público – Ano 50, Número 1. Brasília: ENAP, 1999.

ALVES, J.R.M. **A história da EAD no Brasil**. In: LITTO, F.; FORMIGA, M. (Org.). Educação à distância: o estado da arte. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2009.

ALVES, L. Educação a distância: conceitos e história no Brasil e no mundo. **Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância**, Rio de Janeiro, v.10, 2011.

ARRUDA, Eucídio P.; Arruda, Durcelina P. **Educação à Distância no Brasil: Políticas Públicas e Democratização do Acesso ao Ensino Superior**. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v31n3/1982-6621-edur-31-03-00321.pdf>. Acesso em 02/04/2017.

BARRETO, Elba Siqueira de Sá. **O ensino fundamental na política nacional de educação: alguns aportes**. Em Aberto, Brasília, DF, v. 7, n. 38, p. 12-21, abr./jun. 1988.

BARRETO, Raquel Goulart. **A formação de professores a distância como estratégia da expansão do ensino superior**. *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1.229-1.318, out./dez. 2010.

BASSO, R. A. A.; Prado, M. R. **Universidade Aberta do Brasil: política de democratização e interiorização da educação superior pública a distância no Brasil**. In: III Colóquio Luso-Brasileiro de Educação à Distância e Elearning, 2013, Lisboa. Anais... Lisboa, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 16 nov. 2016.

BRASIL. Decreto 1.237 de 6 de setembro de 1994. **Cria o Sistema Nacional de Educação a Distância**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d1237.htm>. Acesso em 15 dez. 2016.

BRASIL. Decreto n.º 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. **Regulamenta o art. 80 da LDBEN (Lei n.º 9.394/96)**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/D2494.pdf>>. Acesso em 15 dez. 2016.

BRASIL. Decreto nº 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**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm>. Acesso em 01 abr. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. **Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5800.htm>. Acesso em 15 abr. 2016.

BRASIL. Decreto nº 8.180, de 30 de dezembro de 2013. **Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8180.htm>. Acesso em 15 dez. 2016.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. **Universidade Aberta do Brasil: O que é.** Disponível em: <http://www.uab.Capes.gov.br/index.php/sobre-a-uab/o-que-e>. Acesso em: 06 abril 2016.

BRASIL. DED/Capes. Ofício nº 20, de 15 de dezembro de 2011. **Apresenta decisões e encaminhamentos procedentes do 5º encontro nacional de coordenadores UAB.** Disponível em: <http://www.ufrgs.br/sead/sead-2/legislacao-ead/documentos/Oficio_Circular_20-20111dedCapes.pdf/at_download/file>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar (Pnad), 2014.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 14 mar. 2016.

BRASIL. Lei 9.394/1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 15 dez. 2016.

BRASIL. Lei nº 13.005, de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 05 mar 2017.

BRASIL. Lei nº 11.273, de 06 de fevereiro de 2006. **Regulamenta a Lei de Bolsas do sistema Universidade do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11273.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep. **Mapa da educação superior - 2016.** Brasília, DF: MEC; Inep, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a Próxima Década Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em 01 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria normativa nº 2, de 10 de janeiro de 2007. **Dispõe sobre os procedimentos de regulação e avaliação da educação superior na modalidade a distância.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/portaria2.pdf>. Acesso em 05 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **REUNI.** Disponível em: <<http://reuni.mec.gov.br/>>. Acesso em 21 mar. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP.** Brasília: MP, 2011. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/noticias/noticias12/arq_down/publicacao_slti_mgpsisp_versao_1.pdf>. Acesso em 05 nov. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico.** Brasília: MP, 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em 11 de ago. 2017.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação (PNE).** Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. **Resolução Nº 1, de 11 de março de 2016.** Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35541-res-cne-ces-001-14032016-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 05 nov. 2016.

BRASIL. **Resolução Nº 1 de 2 de fevereiro de 2016.** Define Diretrizes Operacionais Nacionais para o credenciamento institucional e a oferta de cursos e programas de Ensino Médio, de Educação Profissional Técnica de Nível Médio e de Educação de Jovens e Adultos, nas etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, na modalidade Educação a Distância, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=33151-resolucao-ceb-n1-fevereiro-2016-pdf&category_slug=fevereiro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 05 nov. 2016.

BRASIL. **Resolução nº 15, de 4 de dezembro de 2015.** Revoga as resoluções que dispõem sobre o pagamento de bolsas de estudo e pesquisa a participantes dos programas de formação do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e do Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica (Parfor). Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/fndelegis/action/UriPublicasAction.php>>. Acesso em 15 mar. 2017.

BRASIL. **Resolução nº 24, de 4 de junho de 2008.** Estabelece orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições de ensino participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil, vinculado à Capes e à Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação, nos exercícios de 2008/2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000024&seq_ato=000&vlr_ano=2008&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em 15 mar. 2017.

BRASIL. **Resolução nº 26, de 5 de junho de 2009.** Estabelece orientações e diretrizes para o pagamento de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes da preparação e execução dos cursos dos programas de formação superior, inicial e continuada no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculado à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), a serem pagas pelo FNDE a partir do exercício de 2009. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000026&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC>. Acesso em 15 mar. 2017.

BRASIL. **Resolução nº 49, de 10 de setembro de 2009.** Estabelece orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições de ensino participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>>. Acesso 15 mar. 2017.

BRASIL. **Portaria nº- 318, de 02 de abril de 2009.** Transfere à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes a operacionalização do Sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB. Disponível em: <http://www.semesp.org.br/portal/pdfs/juridico2009/Portarias/02.04.09/n318_02.04.09.pdf>. Acesso em 15 mar. 2017.

BRITO, Murillo Marschner Alves de. **Novas tendências ou velhas persistências?** Modernização e expansão educacional no Brasil. In: Cadernos de Pesquisa, Volume 47, Número 163. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/198053143789>>. Acesso em 18 out. 2017.

CAMPELLO, A. M. **Dualidade Educacional.** 2009. Disponível em: <<http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/duaedu.html>>. Acesso em 23 set. 2017.

CANDAU, Vera Maria (coord.). **Somos todos iguais?** Escola, discriminação e educação em direitos humanos Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

CARNEIRO, Ricardo. **Descentralização e gestão local:** considerações a partir da experiência brasileira no campo das políticas sociais. 2014

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** 11. ed. Petrópolis - RJ: Vozes, 2013.

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION (1998), **L'évaluation en développement 1997**. Rapport Annuel Sur L'évolution des Pratiques D'Évaluation des Politiques Publiques, La Documentation Française, mayo. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/forem_0759-6340_1998_num_61_1_2657_t1_0094_0000_3>. Acesso em 23 set. 2017.

COSTA, Ana Gambates; GISI, Maria; SASKOSKI, Karine. **As Políticas de acesso a educação superior e as desigualdades sociais**. 2007. Disponível em: <<http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2007/anaisEvento/arquivos/CI-455-01.pdf>>. Acesso em 06 out. 2017.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância**. In. FAHEL, M.; NEVES, J. A. B. (Org.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007. p. 194-216.

COSTA, Maria Luisa Furlan. **História e políticas para o ensino superior a distância no Estado do Paraná**. Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional (Curitiba. Impresso), v. 1, p. 133-148, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Estado e Políticas de Financiamento em Educação**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 831-855, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf>>. Acesso em 23 set. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **O Direito à Educação: Um campo de atuação do gestor educacional na escola**. 2015. Disponível em: <<http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/jamilcury.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2017.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Sistema Nacional De Educação: Desafio Para Uma Educação Igualitária E Federativa**. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 24 set. 2017.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DURHAM, Eunice R. 2004. **Higher Education in Brazil: public na private**. In: Brock, Colin and Schwartzman, Simon (Eds). *The Challenges of Education in Brazil*. Oxford Studies in Comparative Education, Oxford Books: Oxford (UK).

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

GATTI, Bernadete (Coord.). **Professores do Brasil: impasses e desafios**, Brasília: Unesco, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HASENBALG, Carlos. 2003. **A transição da escola ao mercado de trabalho**. In: Hasenbalg, Carlos and Nelson do Valle Silva. 2003. **Origens e destinos: Desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro: IUPER/UCAM: Topbooks: FAPERJ.

HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson do Valle. 2003. **Origens e destinos: Desigualdades sociais ao longo da vida**. Rio de Janeiro: IUPER/UCAM: Topbooks: FAPERJ.

JANNUZZI, Paulo de Martino et al. **Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil**. In: Cibele Franzese ... [et al.]; **Reflexões para Ibero-América: Avaliação de Programas Sociais / Cadernos EIAPP, ENAP, 2009**.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia Geral**. São Paulo: Atlas, 2001.

LUCAS, Samuel. (2001), "**Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects**". *American Journal of Sociology*, vol. 106, nº 6, p. 1642-1690.

MARCHESI, A. **Un Sistema de Indicadores de Desigualdad educativa**. In: *Revista Iberoamericana de Educación – número 23*. 2000.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATIAS-PEREIRA, José. **Políticas públicas de educação no Brasil: a utilização da EAD como instrumento de inclusão social**. *Journal of Technology, Management and Innovation*. 2008, Volume 3, Special Issue 1.

MEDEIROS, Marcelo. 2005. **O que faz os ricos, ricos: o outro lado da desigualdade brasileira**. São Paulo: Hucitec, Anpocs.

MOKATE, Karen. **Eficacia, eficiencia, equidade y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Documentos de Trabajo Del Indes**, Washington, I-24, 2001.

MORÉ, R. P. O.; VIEIRA, G. T.; ARAUJO, M. S.; CABRAL, T.L.O.; COSTA, A. M. **Educação a distância e formação docente: o Sistema Universidade Aberta do Brasil como forma de ampliar o acesso a educação superior**. *Revista Gestão Universitária*, p. 89-109, 2011.

NASCIMENTO, B. **A reforma universitária de 1968: origem, processo e resultados de uma política pública para o ensino superior**. Tese de Doutorado, UFRJ, 1991.

NETO, M. A. **A Expansão e a Persistência das Desigualdades no Sistema de Ensino Superior no Brasil**. In: Fahel, M., et. al. (Org.) Belo Horizonte: PUC Minas, 2013. p. 49-66.

NEVES, C. B.; MORCHE, B. **Políticas de Inclusão Social na Educação Superior Brasileira: as políticas afirmativas e o Prouni**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA, 18, 2011, Recife. Anais... Recife: Lasa, 2011.

NOGUEIRA, Roberto Martinez. **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estrategico**. Santiago do Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latine y el Caribe. Cepal Serie Políticas Sociales n. 24, 1998.

PARADA, Eugenio Lahera. **Política y políticas públicas**. In: SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas. Volume I. Brasília: Enap, 2006.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazarotti Diniz **Relações Intergovernamentais e Descentralização**. Revista de Sociologia e Política. Volume 19, nº 39: 211-235 jun. 2011.

PAUL, Jean-Jacques and Wolff, Lawrence. 1996. **The economics of Higher Education**. In: Birdsall, Nancy an Sabat, Richard H. (eds). Opportunity Foregone: Education in Brazil. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank: Baltimore, Md.: Distributed by the Johns Hopkins University Press.

PORTAL DO CONSÓRCIO CEDERJ/FUNDAÇÃO CECIERJ. **Institucional (histórico da Fundação CECIERJ) e graduação (metodologia e cursos)**. Disponível em: <http://w.cederj.edu.br/fundacaocecierj/exibe_artigo.php>. Acesso em: 14 jan. 2017.

PRATES, Antônio Augusto Pereira. COLLARES, Ana Cristina Murta. **Desigualdade e expansão do ensino superior na sociedade contemporânea: o caso brasileiro do final do século XX ao princípio do século XXI**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e Fundamentos da Administração Pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013.

QUEIROZ, Delcele Mascarenhas. SANTOS, Jocélio Teles dos. **Sistema de Cotas: Um Debate. Dos Dados a Manutenção de Privilégios e de Poder**. Campinas: vol. 27, n. 96 – Especial, p. 717 – 737, 2006. Disponível em <www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 03 out. 2017.

RAUPP F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. 2011. **Desigualdade de oportunidades e resultados educacionais no Brasil**. Dados – Revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 41 a 87, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. Mimeo, 1998.

SANTOS, Marcio Dolizete Mugnol. **Educação a distância pública: o modelo da Universidade Aberta do Brasil – UAB**. Revista Intersaberes, Rio de Janeiro, vol.11, n.22, p. 259 – 273, 2016.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia Prático da Política Educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo.: Cengage Learning, 2016.

SANTOS, Thatiana Marques; PEREIRA, Carolina Moreira; ALMEIDA, Gustavo Henrique Moreira Dias; RIBEIRO, Natália Niquini; CARVALHO, Bruno Lorrann Bastos de; FIDALGO, Fernando Selmar Rocha **Financiamento da Educação a Distância em Instituições Públicas e seus Reflexos na Gestão dos Cursos da UFMG**. In: IX Congresso Brasileiro De Ensino Superior A Distância, 2012, Recife/Pe. 2012.

SARAIVA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAIVA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas. Brasília: Enap, 2006, v. I. p. 21-42.

SERRANO, Claudia; RACZYNSKI, Dagmar. **La funcion de evaluacion de politicas sociales em Chile**. Documento Mideplan, Chile, enero 2002. Disponível em: <<http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/gral/taller2015/S0102FEP.pdf>>. Acesso em 27 de jul. 2017.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 2005**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SCRIVEN, M. **The Methodology of evaluation**. In R. E. Stake (Ed.), Curriculum evaluation. (American Educational Research Association Monograph Series on Evaluation, Nº. 1, p. 39-83). Chicago: Rand McNally.

SULBRANDT, J. (1993), “**La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales**”, en Kliksberg, Bernardo, Pobreza: un tema impostergable, nuevas respuestas, México, PNDU/CLAD/FCE.

SCHWARTZMAN, Simon. **A Questão da Inclusão Social na Universidade Brasileira**. Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, 2006. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/nclusao_ufmg.pdf>. Acesso em 02 out. 2017.

SCHWARTZMAN, Simon. **Equity, quality and relevance in higher education in Brazil**. An. Acad. Bras. Cien, Mar., v. 76, n. 1, p. 173-188. ISSN 0001-3765.

UAB-Capes. **Histórico**. Disponível em: <<http://uab.Capes.gov.br/>>. Acesso em 04 de nov. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Técnica de Auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos**. Disponível em:

<<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2063230.PDF>>. Acesso em 01 de nov. 2016.

VEDUNG, EVERT (1997), “**Evaluación de políticas públicas y programas**”, Ministerio de Trabajos y Asuntos Sociales, Instituto Nacional de Servicios Sociales. BERMAN, Paul. Designing Implementation to Match Policy Situation: A contingency analysis of programmed and adaptive implementation. Texto escrito para o Encontro Anual da Associação Americana de Ciência Política. Santa Monica: 1978.

WAGNER, Alan. **From higher to tertiary education**: evolving responses in OECD countries to large volume participation. In: Brazil higher education sector study. Vol II, Annex 2. Washington: World Bank 2000.

WINKLER, K. **Financiamento da educação na América Latina**. In: SCHWARTZMAN, S.; COX, C. Políticas educacionais e coesão social. São Paulo: Campus, 2010.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L.; Tradução Dinah de Abreu Azevedo. **Avaliação de Programas**: Concepções e práticas. São Paulo. Editora Gente, 2004.

APÊNDICE A – INFORMAÇÕES SOBRE AS VARIÁVEIS UTILIZADAS NA PESQUISA

Tabela 42 - Correlações entre “IDHM Educação”, PIB per capita e indicador de cobertura de docentes entre as microrregiões do Brasil

		PIB per capita 2010	IDHM Educação 2010	Docentes da educação básica sem licenciatura per capita em 2015	Docentes da educação básica com licenciatura per capita em 2015	
Rô de Spearman	PIB per capita 2010	Correlações de coeficiente	1,000	,746**	,585**	,618**
	IDHM Educação 2010	Correlações de coeficiente	,746**	1,000	,631**	,672**
	Docentes da educação básica sem licenciatura per capita em 2015	Correlações de coeficiente	,585**	,631**	1,000	,876**
	Docentes da educação básica com licenciatura per capita em 2015	Correlações de coeficiente	,618**	,672**	,876**	1,000
	Variação total Docentes da educação básica (%)	Correlações de coeficiente	-,340**	-,343**	-,047	-,257**
	Variação de Docentes com licenciatura da educação básica (%)	Correlações de coeficiente	-,517**	-,608**	-,320**	-,306**

**A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Resultados da pesquisa.

Tabela 43 - Correlações entre as coberturas de docentes nas microrregiões e nas respectivas variações entre os anos de 2010 e 2015

			Varição total Docentes da educação básica (%)	Varição de Docentes com licenciatura da educação básica (%)	Docentes da educação básica sem licenciatura per capita em 2015	Docentes da educação básica com licenciatura per capita em 2015
Rô de Spearman	Varição total Docentes da educação básica (%)	Correlações de coeficiente	1,000	,921**	-,495**	-,539**
	Varição de Docentes com licenciatura da educação básica (%)	Correlações de coeficiente	,921**	1,000	-,474**	-,685**
	Docentes da educação básica sem licenciatura per capita em 2015	Correlações de coeficiente	-,495**	-,474**	1,000	,619**
	Docentes da educação básica com licenciatura per capita em 2015	Correlações de coeficiente	-,539**	-,685**	,619**	1,000

**A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

Fonte: Resultados da pesquisa.

As Tabelas 7 e 8 acima apresentam a avaliação da qualidade estatística dos resultados obtidos com o estudo, mostrando a matriz de correlação entre o IDHM Educação e o quantitativo de docentes nas microrregiões do Brasil em 2015 com o objetivo de medir o grau da relação entre elas, em que o coeficiente encontrado significa a força e a direção com a qual as variáveis tendem a mudar juntas. Nesse sentido foi utilizada a correlação de Spearman que avalia a relação monotônica entre duas variáveis contínuas ou ordinais, relação onde as variáveis tendem a mudar juntas, mas não necessariamente a uma taxa constante.

O coeficiente da correlação de Spearman pode variar entre os valores de -1 a +1, sendo que quando uma variável aumenta e as outras variáveis aumentam também, por uma quantidade consistente formando uma linha perfeita o valor é +1. Se o relacionamento entre as variáveis é uma linha perfeita para uma relação decrescente, ou a variável diminui quando as outras aumentam, mas a quantidade não é consistente o coeficiente de correlação é -1. E quando uma relação é aleatória ou inexistente, o coeficiente de correlação se aproxima de zero.

Na tabela apresentada utilizou-se as variáveis PIB per capita 2010, IDHM Educação 2010, Total de docentes da educação básica per capita em 2015, Total de docentes da educação básica com licenciatura per capita em 2015, variação total docentes da educação básica (%) e variação de Docentes com licenciatura da educação básica (%) já apresentadas e para todas as variáveis, a correlação entre cada uma delas por significativa a 1%, implicando na rejeição da hipótese nula de ausência de correlação.

Dessarte, a análise da tabela indica correlação entre todas as variáveis utilizadas no estudo. É possível perceber que a variável PIB per capita tem uma forte relação (acima de 0,5) com as variáveis IDHM Educação 2010, Total de docentes da educação básica per capita em 2015 e Total de Docentes da educação básica com licenciatura per capita em 2015, confirmando que o PIB está extremamente ligado ao índice de desenvolvimento de uma região e que as regiões com melhores PIB e IDHM possuem uma quantitativo maior de professores da educação básica com ou sem licenciatura na área que lecionam. Contudo os valores negativos encontrados para a correlação dessa variável com as variáveis variação total docentes da educação básica (%) e variação de Docentes com licenciatura da educação básica (%) indicam uma relação decrescente entre elas, em que as regiões mais desenvolvidas, com PIB e IDHM melhores, estão com um decréscimo no quantitativo de professores da

educação básica. Enquanto que as regiões com PIB e IDHM mais baixos apresentam um crescimento nesse quantitativo no período analisado.

O mesmo acontece com a variável IDHM que apresenta forte correlação positiva com as variáveis PIB per capita, total de docentes da educação básica per capita em 2015 e total de docentes com licenciatura da Educação básica per capita em 2015 e uma relação decrescente com as variáveis variação total docentes da Educação básica (%) e variação de Docentes com licenciatura da Educação básica (%).