

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORMAÇÃO DE
PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA A
DISTÂNCIA: O CONTEXTO DO
PRÓ-LICENCIATURA**

Ana Beatriz Gomes Carvalho¹
Sônia de Almeida Pimenta²

Resumo: A educação a distância é implementada no ensino superior como uma modalidade que surge para propiciar a formação de professores em exercício, assim como a formação de novos professores para Educação Básica, configurando-se como uma política pública de expansão de vagas nas instituições públicas. A fundamentação que alicerçou a política pública de educação a distância foi a avaliação realizada pelo Sistema de Avaliação Básica que apontou a deficiência de qualidade da escolarização, servindo de base para uma série de ações do Governo Federal. Na busca pela melhoria da Educação Básica, foi realizado o Programa Pró-Licenciatura, para a criação de cursos de Graduação (Licenciaturas) na modalidade a distância para formação e qualificação do professor que atua em sala de aula na rede pública. O objetivo é analisar e contextualizar as questões político-ideológicas que desenharam as ações de Estado na implementação do Projeto Pró-Licenciatura. Trata-se

¹ Doutora em Educação. Universidade Federal de Pernambuco. Professora do PPGEduamatec. Vinculada aos grupos de pesquisa: Mediação Pedagógica (UFPB) e Novas Tecnologias na Educação (GENTE/UFPE). E-mail: anabeatrizgpc@gmail.com

² Doutora em Educação. Universidade Federal da Paraíba. Professora do PPGE/UFPB. Vinculada ao grupo de pesquisa Mediação Pedagógica (UFPB). E-mail: sopimenta1@gmail.com

de uma pesquisa documental, desenvolvida com base na análise do material documental que precedeu e fundamentou a concepção político pedagógica do Pró-Licenciatura, observando a contextualização da conjuntura local/global e os processos de implementação desenvolvidos pelas Universidades Públicas participantes.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Formação de Professores. Educação a Distância.

Este artigo analisa as políticas públicas em educação a distância focadas na melhoria da qualidade da educação básica, construindo o processo de implementação das duas maiores ações governamentais para a criação dos cursos de ensino superior na modalidade a distância. Apresentaremos o Programa Pró-Licenciatura desde a sua concepção até a operacionalização das ações para a implementação dos cursos, estabelecendo as conexões e relações que o caracterizam como um campo de correlação de forças que expressam representações sobre educação. O processo de criação do Programa Pró-Licenciatura é bastante complexo, estruturado após uma intensa interlocução com diversos grupos de instituições de ensino superior públicas, que já haviam se organizado, desde 2000, em consórcios. O objetivo de nossa pesquisa é analisar e contextualizar as questões político-ideológicas que desenharam as ações de Estado na implementação do Projeto Pró-Licenciatura. Trata-se de uma pesquisa documental, desenvolvida através da análise de documentos que precederam e fundamentaram a concepção político pedagógica do Pró-Licenciatura, observando a contextualização da conjuntura local/global e os processos de implementação desenvolvidos pelas Universidades Públicas participantes.

Ao analisar a trajetória de construção do Programa Pró-Licenciatura, observamos que a representação de diversos segmentos e a interlocução contínua com a Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação (SEED/MEC) propiciou que o modelo final da discussão refletisse o interesse de diversos grupos, sobretudo os que defendiam a educação pública, gratuita e de qualidade. Esta interlocução

não foi fácil, os sujeitos envolvidos no processo não deixaram de agir de acordo com os seus próprios interesses, o Estado não flexibilizou as suas ações apenas em função da interlocução, assim como os professores das Instituições de Ensino Superior (IES) também não abriram mão de determinados elementos ao longo do processo.

A correlação de forças esteve presente em todos os momentos de criação do Programa e, justamente por ter permitido um debate amplo sobre o assunto naquele momento, expressa um movimento democrático de construção de um programa. Isso não significa que todos os envolvidos participaram da discussão ou que o resultado final tenha sido o mais adequado para todos. A nossa observação sobre o espaço democrático, criado com a possibilidade de interlocução, está relacionada com o fato de que, no governo Fernando Henrique Cardoso, notadamente pautado em um projeto neoliberal, as condutas de elaboração de programas e estratégias permeavam o discurso da autoridade técnica das grandes agências internacionais que apresentavam um projeto claro em nível mundial. Assim, pensar em organização de consórcios, diálogos com o poder público e representatividade de pessoas que não estavam associadas ao governo federal, constituiu-se em uma novidade no cenário das políticas públicas voltadas para a educação.

Não pretendemos afirmar que a facilidade de interlocução estava relacionada diretamente com o perfil do Estado naquele momento, seria necessário um trabalho mais aprofundado neste foco para qualquer conclusão neste sentido, mas podemos afirmar que o fato de ser um programa na modalidade a distância em nível superior, com poucas experiências realizadas em território brasileiro, facilitou bastante a disponibilidade para o diálogo. Não era apenas uma questão de querer fazer a educação a distância, era também uma questão de saber como. É neste contexto que a diversidade e a multiplicidade de concepções e tendências sobre a Educação a Distância (EAD) é fundamental para a construção de propostas baseadas no diálogo e na compreensão de que existem diferentes perfis de instituições, alunos, organizações etc.

1 As Concepções do Pró-Licenciatura

Os estudos recorrentes sobre o desempenho dos alunos nas escolas públicas refletem sempre os debates sobre a qualidade do ensino. Após a universalização da Educação Básica, busca-se a melhoria de qualidade no ensino da escola pública e termos como eficácia, eficiência, aprendizagem e até mesmo, produtividade, são encontrados com facilidade nos documentos governamentais.

Segundo Oliveira (2001, p. 51), “no decorrer dos anos 90 o debate sobre educação e desenvolvimento esteve pautado pela exigência de responder ao padrão de qualificação emergente no contexto de reestruturação produtiva, passando pela reforma dos sistemas públicos de ensino”. A preocupação central, contudo, não estava limitada à formação da força de trabalho para lidar com as inovações tecnológicas e organizacionais, incluíram também questões políticas como financiamento, controle e gestão da educação pública e cultural, fundamentadas nas mudanças da reestruturação econômica e na necessidade de mudança do paradigma educacional na sociedade da informação (CASTELLS, 2003).

Um dos maiores entraves ao processo de adaptação do sistema público de educação ao novo padrão de acumulação e produção, está vinculado aos processos lentos de mudança dos paradigmas para a construção efetiva de um novo modelo de educação. Esta mudança de paradigma está associada ao desenvolvimento de um novo paradigma cultural, envolvendo a inclusão, na escola, das mudanças ocorridas na sociedade (SANTOS, 2001). O Brasil assumiu o compromisso com outros nove países, em 1990, para garantir a melhoria e universalização da Educação Básica, e para tanto, uma série de medidas foram tomadas nesse período. Mesmo assim, o próprio MEC admite a limitação destas mudanças, ao afirmar que “estes avanços não foram suficientes para satisfazer adequadamente as demandas existentes, até porque as exigências da sociedade mudaram, acompanhando as transformações tecnológicas” (CASTRO, 2000, p.3).

O primeiro edital para financiamento público de cursos em nível superior na modalidade a distância é realizado por meio da Chamada Pública nº 1/2004, lançada em julho de 2004, para os cursos de licenciatura em Pedagogia, Física, Química, Matemática e Biologia. Neste edital, somente poderiam concorrer as universidades públicas, organizadas em consórcios, com um projeto único que pudesse ser utilizado em todas as instituições participantes. O edital não determinava as diretrizes pedagógicas dos cursos, número de vagas ou valores máximos por aluno, mas estipulava algumas condições de elegibilidade que proporcionaram muitas discussões entre as instituições participantes da Universidade Pública do Brasil (UNIREDE). É interessante tecer algumas reflexões sobre a organização de consórcios para a modalidade a execução de cursos a distância.

As razões para o pré-requisito de organização das instituições em consórcios para concorrer aos editais publicados pelo MEC não estão claras nos documentos oficiais. Encontramos alguns indícios de contenção de custos ou otimização de recursos, mas de forma definitiva, a justificativa não está inserida em nenhum dos documentos. Especificamente no caso da UNIREDE, ela poderia se caracterizar como uma organização não-governamental ou uma associação de pesquisa, já que não objetivava executar nenhum curso, mas sim, articular as políticas de educação a distância no país. É provável que a ideia de articulação tenha acontecido em função do pequeno número de professores pesquisadores que trabalhava com educação a distância naquele momento, exigindo uma articulação de várias instituições públicas para o estabelecimento de uma única ação. Outra justificativa seria a necessidade de organização em consórcios para evitar a entrada maciça de instituições internacionais que já haviam mostrado interesse em operar com educação a distância no Brasil, notadamente as instituições privadas, organizadas em grupo. O fato é que esta exigência foi colocada já no primeiro edital de financiamento de cursos e obrigou as instituições públicas a não apenas se organizarem em consórcios, mas a desenvolverem projetos únicos que pudessem ser aplicados em todas as instituições participantes.

Este foi um movimento bastante complexo e nada desprezível em termos de grandiosidade para superar barreiras culturais de décadas, as quais mantinham as universidades públicas em seus nichos de atuação e pesquisa, com pouca colaboração, interação e troca efetiva. Apesar do estranhamento inicial, os representantes das instituições públicas se uniram por proximidade geográfica ou afinidade acadêmica para construir um modelo possível de educação a distância em cursos de nível superior. É preciso lembrar que, neste momento, não existiam modelos a serem seguidos, com exceção do Consórcio de Universidades Públicas do Rio de Janeiro (CEDERJ) que já acumulava uma experiência inicial, tanto na organização do consórcio, quanto na implementação de cursos a distância. Consideramos este movimento extremamente importante para a construção da educação a distância no Brasil, no modelo que conhecemos hoje. A UNIREDE foi formada como um consórcio interuniversitário com o nome de Universidade Virtual Pública do Brasil. A ideia central do consórcio era lutar por uma democratização do acesso ao ensino superior público, gratuito e de qualidade, bem como socializar as experiências, materiais e outras formas de cooperação entre as instituições públicas de nível superior. O documento de criação da UNIREDE é iniciado da seguinte forma:

Os representantes das 18 universidades presentes a I Reunião da Universidade Virtual Pública do Brasil, nos dias 2 e 3/12 em Brasília, UnB, estão conscientes de que já é hora do sistema público de ensino superior ocupar e ampliar seu espaço, partindo para uma ação arrojada, inovadora, responsável e concreta, como resposta às desigualdades e injustiças no campo da educação superior. (Ata do documento de criação da UNIREDE, 1999).

Fica claro, no teor de abertura do documento, que os associados acreditavam que a educação a distância era um importante instrumento de inclusão no ensino superior e que o atual modelo de ingresso e permanência no ensino superior estava distorcido, gerando desigualdades e injustiças no campo da educação superior. Apesar do

contexto neoliberal em que estavam inseridas as políticas educacionais no momento de formação do consórcio, houve uma mobilização no sentido de investir na pesquisa e desenvolvimento de ações voltadas para educação a distância por pesquisadores que integravam um movimento que visava garantir a estruturação de um modelo de política pública em educação a distância sob a perspectiva do interesse público. A justificativa para este movimento é a capacidade de mobilização e articulação política dos idealizadores do consórcio e o interesse do governo em realizar experiências em educação a distância com o aval acadêmico e científico dos professores pesquisadores das principais IES do país.

2 A publicação dos editais do Pró-Licenciatura

No ano de 2003, foram publicados alguns editais, como o Programa de Incentivo a Formação Continuada de Professores do Ensino Médio do Ministério da Educação (Proifem/MEC) para formação de professores do Ensino Médio que serviram como ensaio para um edital maior para as licenciaturas publicado em 2004. O primeiro edital publicado, especificamente voltado para os cursos de graduação em licenciatura, foi a chamada pública 01/2004, publicado em junho de 2004, para as instituições interessadas em oferecer cursos de graduação a distância nas áreas de Matemática, Física, Química e Biologia e Pedagogia. Além da interlocução do edital nas listas dos consórcios regionais, o MEC disponibilizou o edital na sua página da Internet com o objetivo de recolher sugestões para a versão final do edital.

A consulta pública para a realização de ajustes ao edital socializava as preocupações do governo federal em pavimentar a aceitação dos cursos de formação de professores realizados a distância, ao mesmo tempo em que construía garantias de que a discussão não estava restrita ao segmento de ensino superior público. De fato, algumas instituições privadas tinham interesse no financiamento público, notadamente as fundações e as universidades confessionais que poderiam, por força da lei, receber algum tipo de financiamento do governo federal. Foram

selecionados oito grupos, entre 39 universidades, situados nos Estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Amapá, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia, Pernambuco, Pará, Alagoas, Paraná e Distrito Federal. As propostas das Universidades contemplaram o oferecimento de 17.585 vagas para a chamada Universidade do Século XXI, com financiamento de 14 milhões de reais distribuídos entre as instituições de acordo com os respectivos planos de trabalho.

No ano seguinte, em 2005, o MEC realizou um processo seletivo para as instituições interessadas em ofertar cursos de licenciatura a distância, chamado de Pró-Licenciatura (Fase 2). Este documento trazia algumas diferenças significativas em relação ao edital anterior, com pressupostos metodológicos e orientações pedagógicas bem definidas e comunicadas com antecedências para os interessados.

A Resolução CD/FNDE nº 34, de 9 de agosto de 2005, estabelece os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura para professores em exercício nas redes públicas, nos anos/séries finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio, na modalidade de educação a distância, fundamentada na constituição federal. O objetivo disposto no capítulo I, Art. 2º, deixava claro o público, a forma, a duração e os critérios de elegibilidade da IES.

Ofertar cursos de licenciatura, com duração igual ou maior que a mínima exigida para os cursos presenciais, na modalidade de educação a distância para formação inicial de professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do Ensino Fundamental e/ou no Ensino Médio, sem licenciatura na disciplina em que estejam exercendo a docência. A implantação e/ou execução dos projetos aprovados na seleção se dará por meio de transferência voluntária de recursos financeiros ou de descentralização de créditos orçamentários às Instituições de Ensino Superior (IES) públicas, comunitárias ou confessionais. (BRASIL, Resolução CD/FNDE nº 34/2005).

Além da definição do público alvo, professores em exercício sem a formação na área em que efetivamente atuam, os critérios de elegibilidade das IES (públicas, comunitárias ou confessionais, pré-definidas pelo

critério de descentralização orçamentária que proíbe a transferência de recursos públicos para instituições privadas através de descentralização), e a duração dos cursos (igual ou superior aos cursos presenciais), o documento já sinalizava nos seus objetivos que estaria blindado contra eventuais críticas das instituições privadas e dos detratores da educação a distância que viam essa modalidade como um “aligeiramento” dos cursos de formação de professores.

Uma informação importante que a Resolução nº 34 evidencia, é a forma como seria consolidada a política pública de educação a distância no país. Enquanto no edital anterior as únicas informações que indicavam a estrutura de Educação a Distância (EAD) eram a obrigatoriedade da organização em consórcios e a orientação para formação de professores em alguns cursos específicos, o processo de seleção de 2005 enumera de forma clara a complexidade das articulações propostas para a educação a distância no país. A segurança de publicação de uma resolução que revela a dimensão e a complexidade das políticas públicas em EAD é proveniente de diversas ações realizadas nos anos anteriores: a experiência do CEDERJ, os projetos isolados para formação de professores desenvolvidos por várias instituições públicas, a criação da UNIREDE e a execução de editais menores no período de 2003/2004 que sinalizaram para o sucesso da estrutura.

Em relação ao modo de articulação, temos duas esferas em diferentes níveis que aumentavam significativamente o risco do desenvolvimento de projetos nesta linha. A primeira esfera está relacionada com a própria organização governamental que estabeleceu uma articulação entre a Secretaria de Educação a Distância (SEED), a Secretaria de Educação Básica (SEB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), ou seja, para funcionar, o projeto dependia do funcionamento da máquina em três instâncias, com atribuições e responsabilidades distintas. Na segunda esfera, estava a articulação dos consórcios das instituições com as secretarias Estaduais e Municipais de Educação, que tinham pouca atribuição de execução, mas

eram responsáveis por atestar a demanda de professores sem formação em exercício em seus respectivos sistemas.

Outro aspecto interessante do documento de seleção foi a incorporação de dois anexos que tratavam das questões de elegibilidade e organização das IES interessadas. Para corrigir eventuais distorções e problemas no relacionamento entre as IES participantes, o documento já definia, no critério de elegibilidade, a necessidade de estar em parceria com outras instituições, por conta do consórcio formalmente constituído, a existência de uma única instituição como proponente e a exigência de um plano de trabalho com as atribuições de cada uma, incluindo as respectivas planilhas orçamentárias. Na chamada pública de 2004, a instituição ofertante que venceu o edital centralizava o recebimento de todos os recursos, sendo a única responsável pela elaboração das planilhas e posterior repasse para as demais IES parceiras. Esse critério causou muitos problemas entre as instituições e foi devidamente corrigido no edital seguinte, com a publicação do Pró-Licenciatura Fase 2.

No anexo III, as exigências sobre a proposta pedagógica dos cursos estavam detalhadas com o documento de Orientações Conceituais e Metodológicas do Pró-Licenciatura e os Referenciais de Qualidade em EAD indicados como fundamentação. As exigências para o projeto incluíam o uso didático de tecnologias de informação e comunicação, estratégias de interação, relação numérica tutor/aluno, linguagens, materiais e mídias utilizadas, entre outros elementos específicos da modalidade a distância.

O estabelecimento de diretrizes conceituais e metodológicas sobre o perfil dos cursos de licenciatura a distância, estabeleceu um padrão determinado para os projetos político-pedagógicos das propostas enviadas ao MEC. As instituições interessadas sabiam de antemão que deveriam cumprir não apenas o critério elegibilidade e previsão orçamentária dos cursos, mas também seguir as orientações relacionadas com o perfil político de seus cursos, já as diretrizes norteadoras do Pró-Licenciatura estavam evidenciadas no item 3.4 do Anexo III .

Direcionado a professores em exercício; permita que mantenham suas atividades como professores como também valorize essa atuação; a experiência dos professores deve ser ponto de partida para a reflexão sobre a prática pedagógica; o curso a ser desenvolvido deverá ser concebido como uma etapa de um processo de formação continuada; o curso a ser oferecido será estruturado na modalidade de Educação a Distância, de forma a permitir que os educadores nele matriculados mantenham seus vínculos profissionais; os professores-alunos terão acesso às Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) com a possibilidade de usar, no mínimo, computadores com acesso à INTERNET e à programação da TV Escola; são objetivos do Programa - muito além da diplomação dos professores-alunos - a melhoria da qualidade de ensino na escola em que atuam e a ampliação das possibilidades de aprendizado por seus alunos; serão envidados esforços buscando estimular os demais profissionais da escola em que atua o professor-aluno desse Programa a participarem de programas de formação inicial ou continuada; e deve-se prestar especial atenção, neste sentido, aos gestores de escola (diretores, coordenadores, entre outros), estimulando sua participação em cursos de formação para gestores, como, por exemplo, os oferecidos pela Rede de Formação de Professores. (BRASIL, 2005, Anexo III, grifo nosso).

O documento apresenta dados numéricos sobre a formação de professores no Brasil que objetivam fundamentar a necessidade de um programa de formação emergencial realizado na modalidade a distância como um caminho viável devido ao número de professores existentes sem a qualificação necessária, efetivamente atuando em sala de aula.

Embora integrante do documento como fundamentação para as diretrizes propostas na chamada pública para as IES interessadas, as políticas de seleção e implementação dos cursos não seguiram o perfil dos dados apresentados. De acordo com o quadro, as regiões com maior número de professores sem o nível de escolaridade necessário eram a região Nordeste e a região Norte. Na distribuição de recursos e financiamento de cursos, essas regiões não foram privilegiadas com a concentração de cursos e instituições em nenhum dos três editais lançados especificamente para as licenciaturas a distância (Elaboração

de materiais, Pró-Licenciatura Fase 1 e Fase 2), como veremos a seguir, na análise dos resultados do processo de seleção da chamada pública através de edital.

3 Os resultados da chamada pública através de edital

O critério de seleção das propostas de cursos a distância do Pró-Licenciatura Fase 2, foi definido na Resolução CD/FNDE nº 34 que especifica as condições de aprovação através de um processo de seleção, julgamento, pontuação e classificação dos projetos por uma comissão designada formalmente pela SEB e SEED. Segundo Leite (2007), as comissões de avaliação foram criadas por força de portarias ministeriais para a composição das comissões e subcomissões. Foram convidados pesquisadores das diversas áreas de conhecimento apontadas pela comissão que possuíam formação e experiência em EAD, formando-se assim, subcomissões que possuíam especialistas nas áreas específicas e especialistas em EAD. A maior parte dos pesquisadores das áreas específicas também trabalhava e desenvolvia pesquisas em EAD, e “esta multiplicidade de olhares enriqueceu sobremaneira os trabalhos das Comissões e propiciou espaços de discussão teórico-filosófico-paradigmático-prático extremamente significativos para as avaliações e a construção dos pareceres” (LEITE, 2007, p. 3).

No evento da ABED, em 2007, foi apresentado um artigo intitulado “Comissões dinâmicas de avaliação de propostas de EAD: abordagem inovadora para a análise de projetos de formação de professores em exercício”, no qual os seus autores trabalharam como avaliadores, em pelo menos duas das três Comissões de Avaliação instituídas pela SEED/MEC, para avaliar os projetos do Pró-Licenciatura. A organização do trabalho de avaliação dos projetos foi realizada por meio da criação das subcomissões, por área específica de trabalho, com intensa colaboração entre as subcomissões, e a eleição de um presidente para coordenar os trabalhos das subcomissões e garantir que o sistema de pontuação fosse equilibrado entre todos os avaliadores. Ainda segundo Leite (2007), a

dinâmica estabelecida promoveu interdependência e valorização das competências para atingir os objetivos propostos, configurando uma espécie de inteligência coletiva presencial. Neste sentido, a troca de informações, impressões, métodos, materiais etc, entre as subcomissões permitiu também reuniões espontâneas e o estabelecimento de intensas relações de troca e de cooperação entre os integrantes, complementados por sessões plenárias.

Na visão dos avaliadores, os projetos apresentaram vários problemas que se conflitavam com as orientações da resolução. Um deles está relacionado com a organização em consórcio e segundo Leite (2007), uma primeira análise mostrou que vários projetos haviam sido feitos de forma independente, sem a devida integração e diversas parcerias pareciam existir somente com a finalidade de atender a uma exigência do edital, e não de fato. Nestes casos, não era possível visualizar como os proponentes iriam articular-se, por não haver definição clara dos papéis de cada um dos parceiros.

Em relação ao papel da tutoria nos projetos, os avaliadores afirmam que, apesar da preocupação expressiva com o atendimento dos alunos e com a necessidade de realizar um processo de capacitação, esta não estava clara sem muitas vezes definir-se sequer a duração desse processo, estrutura e tópicos a serem abordados, e qual instituição integrante da parceria seria a responsável por essa atividade. O papel do tutor era, em alguns casos, o de animador do grupo e/ou elemento de superação de problemas no estudo.

Para os autores, as propostas eram, em geral, baseadas em cursos presenciais transpostos para a modalidade EAD, evidenciada pelo uso excessivo de momentos presenciais, poucas mudanças nas ementas e nas atividades propostas, uso de transcrições dos termos presentes no edital, declarações genéricas sem articulação entre os elementos serviço, indefinição dos papéis dos docentes envolvidos, entre outras lacunas. Os avaliadores ainda apontaram, no artigo, alguns problemas no próprio sistema de pontuação dos projetos.

Algumas propostas inovadoras foram feitas como, por exemplo, o uso de um tema-gerador para o desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas do curso. Embora possuísse algumas falhas, como a necessidade de uma melhor articulação entre a concepção teórica com a grade e as atividades propostas, o projeto era bastante promissor. Acabou sendo mal classificado, pois perdeu pontos, por exemplo, no número de vagas ofertadas. Isto foi observado em outros casos, ou seja, aqueles projetos que apresentavam propostas inovadoras eram extremamente tímidos na oferta de vagas, o que fazia com que bons projetos fossem mal classificados pelas regras do edital. Esse ponto, em particular foi amplamente debatido pelas Comissões de Avaliação, tendo em vista que alguns projetos aproveitavam-se de brechas no edital, buscando reforçar aspectos do projeto que forneceriam maior pontuação final, fazendo com que propostas com elementos didático-pedagógicos fracos ficassem bem classificadas. (LEITE; BARBETA; MUSTARO, 2007, p. 3).

Dois pareceres emitidos pelos avaliadores para duas instituições públicas que concorreram neste edital parecem corroborar a versão e o detalhamento apresentado no trecho do artigo. Temos dois casos distintos, um curso que foi aprovado e outro reprovado no processo seletivo e podemos observar que as questões colocadas no parecer final trazem exatamente as questões abordadas pelos autores no artigo.

O projeto em sua totalidade continua muito próximo a um projeto tradicional presencial dado seus aspectos pedagógicos – fundamentais para a transposição de qualidade de um curso de EaD. Em especial destacamos as questões de organização curricular; do sistema de tutoria com ênfase na tutoria presencial, dos materiais rígidos e do sistema de avaliação que, embora incorpore as palavras processual e formativa, enfatiza os aspectos pontuais e deixa dúvidas como incorporarão o sistema formal rígido existente nas universidades. (Parecer A, emitido em Campinas, em 17/12/2005).

É importante ressaltar que as pessoas que assinam o parecer não são os autores do artigo, embora o discurso e o foco sejam exatamente o mesmo. Outros elementos também foram abordados no

parecer, como o sistema de tutoria (atribuições de tutores e professores formadores) com ênfase no presencial; o uso de recursos didáticos e ferramentas das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) não resolvidos, uma vez que a proposta não apresenta com clareza os objetivos e as dinâmicas dos momentos presenciais e a distância; o não aproveitamento das facilidades das TIC, no que diz respeito ao uso proposto de materiais impressos (o que encarece e engessa as atividades sugeridas); as questões metodológicas (dinâmica das interações e, sobretudo, a demanda inerente ao formato proposto que exigirá sucessivos deslocamentos dos alunos até o polo).

Os critérios de seleção consideraram a consolidação das IES em experiências práticas de educação a distância que acabaram penalizando as instituições que buscavam implementar novos cursos e não possuíam experiência acumulada em EAD. Outra questão é que houve, nas trocas realizadas entre os avaliadores, um critério comparativo entre os projetos, que também pode ter penalizado algumas instituições que apresentaram projetos mais sólidos em virtude de sua experiência anterior, mesmo que não tivesse nenhum aspecto inovador. Em outro parecer, neste caso favorável, o texto de avaliação é até mais crítico do que o outro, apesar do resultado final.

O projeto apresenta algumas fragilidades no que se refere a sua organização curricular. Em determinado momento, apresenta uma carga horária de 2830 (página 20), em outra página demonstra 3075 horas. Há disciplinas sem bibliografia e com autor não correspondente a obra mencionada. O componente curricular relativo ao estágio não apresenta regras claras e não explicita a forma de cumprimento e acompanhamento discente, bem como a consideração da experiência docente no cálculo das 400 horas, como requer a legislação vigente. Nota-se uma certa similaridade do currículo proposto para EaD com um elaborado para um curso na modalidade presencial. A estrutura proposta para a operacionalização do curso está apresentada de forma pouco minuciosa e apresenta detalhes apenas no que diz respeito as funções dos tutores. (Parecer B, emitido em Brasília, em 05 de outubro de 2005).

O objetivo da apresentação destes dois exemplos foi justamente apontar os critérios relacionados com aspectos subjetivos complexos na construção da modalidade a distância, enquanto uma política pública que utilizou uma grande diversidade de sujeitos e normas na operacionalização de sua proposta. O resultado final privilegiou um grande número de Instituições e uma razoável diversidade de cursos, embora a distribuição geográfica não tenha sido intensificada nas áreas mais carentes, e sim fragmentada em praticamente todo o território nacional, seja pelas IES representantes, seja através das consorciadas. Na publicação do resultado, estava explícito, no Artº. 2, que as instituições teriam cinco dias úteis, a partir da publicação, para a interposição de recurso junto ao MEC questionando o resultado do processo seletivo, embora estivesse claro que só seria considerado o recurso tempestivo coerente com o objeto de avaliação da Comissão de Seleção e Julgamento. Não temos informação de quantas instituições entraram com algum tipo de recurso e qual o resultado desta interposição.

Considerando o resultado das instituições contempladas e seus respectivos cursos, verificamos que as Universidades confessionais foram contempladas neste processo de seleção. É possível verificar a fragmentação territorial das instituições contempladas, bem como a diversidade de cursos propostos. Pela análise dos pareceres de aceitação e recusa dos cursos, considerando os critérios abordados, verificamos uma opção por cursos que atendessem o perfil mais próximo do documento que estipulou os objetivos, eixos e perspectiva do Pró-Licenciatura, inserido neste perfil a diversidade institucional e geográfica dos futuros cursos a distância.

Se considerarmos um quantitativo simples, número de instituições por cursos, podemos verificar que existe um padrão entre quatro e cinco instituições por curso, com exceção do curso de Letras que abarca uma série de habilitações diferenciadas, apresentando doze instituições para a oferta. A concentração de instituições contempladas está nas regiões do Centro-Sul, com apenas quatro instituições fora do eixo centro-sul (três na região Norte, e apenas uma na região Nordeste). Isso não significa

que a área de atuação fosse restrita ou que outras IES não tenham sido contempladas. É importante lembrar que o resultado mostra apenas o nome da IES representante, mas todas elas estavam organizadas em consórcios, com uma área de atuação territorial bastante ampla.

Estava claro, no edital e na proposta do Pró-Licenciatura, que a organização em consórcios promoveria uma redistribuição destes cursos, através dos convênios e a organização das parcerias por intermédio dos polos de apoio em outros Estados. Nesse momento, a consolidação real destes consórcios e parcerias não foi avaliada de forma mais aprofundada pelo MEC. Posteriormente, verificamos que muitas instituições que se declararam parceiras tinham apenas sinalizado um desejo e o documento assinado constituía-se muito mais em uma carta de intenção do que em uma parceria real de fato.

Ao analisarmos a situação de todos os cursos e as suas respectivas instituições em 2009, verificamos que todas as condições construídas apresentaram resultados diferentes, reflexo da complexidade nas estruturas internas das Universidades e do grau de organização dos consórcios e equipes de gestão da EAD. É importante ressaltar que o Pró-Licenciatura foi substituído por uma nova proposta, a Universidade Aberta do Brasil (UAB), constituindo uma mudança profunda na proposta governamental de educação a distância, mas essa substituição não foi motivada por uma avaliação do programa anterior ou por necessidade de adequação ou melhoria na estrutura dos editais anteriores.

4 Considerações sobre criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB)

A criação da UAB ocorre em junho de 2006, ao mesmo tempo em que seu projeto piloto do Curso de Administração a distância iniciava as atividades. Naquele momento, a articulação para a implementação do curso nas IES públicas, estava fundamentada no chamado Fórum das Estatais e na possível existência da Universidade Aberta do Brasil. Em dezembro de 2005, foi publicado um edital, chamado posteriormente

de Edital UAB 1, seis meses antes da criação oficial do Sistema. O documento de criação do Sistema Universidade Aberta do Brasil, através do Decreto nº 5.800, assinado em 8 de junho de 2006, decreta em seu Art.1º, “Fica instituído o Sistema Universidade Aberta do Brasil-UAB, voltado para o desenvolvimento da modalidade de educação a distância, com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País”.

É necessário retomar a questão do Projeto Piloto, mesmo que brevemente. O primeiro item do parágrafo único que inicia o Decreto 5.800, afirma que “o objetivo da UAB é oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica” (Decreto nº 5.800, 2006, p.1). Causa estranhamento, portanto, que o curso do Projeto Piloto da UAB seja um curso de Bacharelado em Administração e não um curso de Licenciatura, mas considerando as questões operacionais tratadas anteriormente, é possível compreender a razão principal. Outro fato importante, é que tanto o Projeto Político-Pedagógico do curso da Administração a distância implementado nas Universidades participantes, como todo o material pedagógico, é único, desenvolvido inicialmente pela Universidade Federal de Santa Catarina e posteriormente pelas demais Universidades parceiras. Isso significa que um único projeto, com suas bases conceituais e teóricas e grade curricular, foi utilizado em Instituições que estavam localizadas desde o Rio Grande do Sul até o Amazonas.

Está claro que essa medida foi adotada para beneficiar a mobilidade entre os funcionários do Banco do Brasil (patrocinador do Projeto Piloto) entre as IES, já que estava previsto no acordo que seria possível a transferência de alunos em todas as Universidades do Brasil que implementaram o curso. Assim, não existe diversidade, seja ela curricular, cultural, teórica ou pedagógica. É um pacote pronto e acabado que representa muito bem o modelo proposto por Peters (1983) para a educação fordista.

O Edital UAB 1, publicado em dezembro de 2005, também apresenta uma modificação profunda na política de EAD no país.

Enquanto no Pró-Licenciatura o fio condutor da análise dos cursos selecionados era o Projeto Político-Pedagógico e sua proposta de ação, no contexto da UAB o único critério era a articulação com os municípios, responsáveis, a partir de então, pela estrutura e manutenção dos polos. As IES seriam responsáveis pela parte acadêmica de produção dos materiais, oferta de disciplinas e certificação. Isso significa, de forma bem direta, que os pequenos municípios do interior que se dispusessem a ofertar um polo para os cursos a distância deveriam prover a estrutura física com equipamentos, livros, pessoal, laboratórios etc. Considerando a realidade da educação brasileira nas pequenas cidades e o montante de recursos que nunca é suficiente para o desenvolvimento de uma educação realmente de qualidade, é uma surpresa verificar que setenta municípios aderiram ao projeto, e uma constatação óbvia que poucos cumpriram com o compromisso firmado.

Diante desse quadro, o MEC foi obrigado a intervir no processo e garantir que equipamentos, livros e bolsas seriam fornecidos para garantir a continuidade da proposta inicial. Ou seja, o projeto idealizado no Fórum das Estatais terminou assumindo uma configuração bastante semelhante ao Pró-Licenciatura, com o detalhe de que não eram mais as IES públicas que gerenciavam os processos e sim os gestores Estaduais/Municipais.

A partir da aprovação no Congresso Nacional do novo papel da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para cuidar da Educação Básica, é criada uma diretoria de Educação a Distância. Este papel é considerado novo porque, tradicionalmente, a CAPES era responsável pela pós-graduação no país, sendo um órgão de fomento e regulação da pesquisa acadêmica. Uma das justificativas apresentadas para esta nova configuração foi o resultado de um estudo que afirmava que embora o desenvolvimento das pesquisas sobre educação no Brasil seja produtivo, os indicadores da Educação Básica não apontam para uma articulação entre o conhecimento produzidos nas IES e sua aplicabilidade nas escolas.

A Universidade Aberta do Brasil é uma articulação entre os polos de apoio presencial (responsabilidade dos Municípios e Estados) e os

curso de graduação e pós-graduação (responsabilidade de Instituições Públicas de Ensino Superior), em regime de colaboração pública. O edital da UAB do período 2006-2007, implementou 291 polos e o edital de 2007-2008 selecionou 271 polos, com 70% de implementação até março de 2009.

Sobre a migração, foi proposta a incorporação do Pró-Licenciatura para os polos da UAB, com a apropriação apenas da estrutura física, considerando que os cursos do pró-licenciatura estão acabando e não terão uma nova chamada, com a seguinte configuração: financiamento pela SEED com Diretrizes do Sistema UAB (relacionadas com a gestão financeira e a articulação dos polos); gestão nas IES integrada ao Sistema UAB e migração de parte dos Polos do Pró-Licenciatura para o Sistema UAB, no âmbito do Plano de Ações Articuladas (PAR³).

Conclusão

Vimos que o Pró-Licenciatura foi substituído pela Universidade Aberta do Brasil, a partir da realização de uma única reunião do Fórum das Estatais, em agosto de 2005. Rapidamente é lançado um edital, em dezembro de 2005, mas a criação oficial da UAB só acontece em junho de 2006. Durante esse processo, os cursos do Pró-Licenciatura continuaram seus trâmites de implantação, devidamente assessorados pela SEED/MEC, mudando de órgão gestor com frequência (FNDE, SEB, SEED etc.). Em nenhum momento, ao longo do processo, foi decretado o fim do Pró-Licenciatura, embora os problemas financeiros, no que diz respeito ao repasse das verbas e pagamento de bolsas, tenham se tornado uma constante para as IES participantes. Somente em abril de 2009, os representantes do governo, agora na Diretoria de EAD da

³ O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) condicionou o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação à assinatura, pelos estados e municípios, do plano de metas Compromisso Todos pela Educação. Depois da adesão ao Compromisso, os municípios devem elaborar o Plano de Ações Articuladas (PAR). Todos os 5.563 municípios, os 26 estados e o Distrito Federal aderiram ao Compromisso. O PAR é o planejamento multidimensional da política de educação que cada município deve fazer para um período de quatro anos — 2008 a 2011. O PAR é coordenado pela secretaria municipal de educação, mas deve ser elaborado com a participação de gestores, de professores e da comunidade local (MEC, 2009).

CAPES, comunicam o fim do Pró-Licenciatura, através da proposta de migração para a UAB.

Como modelo pronto, a UAB representa determinados grupos que compreendem a Educação a Distância como um paradigma hegemônico, no qual é possível realizar matrículas em grande quantidade, apresentando números surpreendentes no crescimento do Ensino Superior. O discurso é fundamentado em números impactantes de polos, municípios atendidos, crescimento de matrículas e cursos oferecidos. A qualidade existe como um discurso disciplinador para as IES que não seguirem o padrão de qualidade determinado pelo MEC, incluindo a concordância com o modelo proposto. Não existe um projeto pedagógico, não é apresentada nenhuma fundamentação teórica para justificar as estratégias na consolidação dos cursos e polos. Fala-se em “geopolítica” dos polos e se apresenta diagramas que não traduzem uma política clara de EAD no ensino superior que esteja dissociada do incremento nos números. Podemos afirmar, diante do discurso governamental oferecido, que o modelo de EAD implementado atualmente apresenta convergência com a proposta fordista no processo de educação de massas, apesar da roupagem tecnológica com a qual foi revestida.

O fato é que toda inovação, sobretudo na educação, deve ser realizada com cautela na experimentação de novas modalidades, especialmente, as que utilizam forte agregado tecnológico, como é o caso da EAD. É preciso consolidar as propostas, criar a cultura digital, associar os recursos tecnológicos ao processo de aprendizagem, adaptar os alunos ao novo ritmo de acesso à informação e avaliar cada etapa cumprida, cada recurso utilizado. O incremento de cursos superiores na modalidade a distância propiciou o surgimento de muitas pesquisas na área, mas muito ainda precisa ser feito. A existência de um modelo hegemônico de EAD reprime as experiências inovadoras, engessa o currículo e uniformiza a diversidade. Esta ação gera ressentimentos nos gestores, professores, tutores e alunos, que buscam a flexibilidade na EAD e encontram imobilidade.

PUBLIC POLITICS AND DISTANCE TRAINING OF BASIC EDUCATION TEACHERS: THE DEGREE CONTEXT

Abstract: Distance education is implemented in college as a way that appears to provide teacher training in practice, as well as training of new teachers for basic education by setting up as a public policy of vacancy expansion in public institutions. The reasoning that cemented the public policy of distance education was the evaluation by the Basic Evaluation System which pointed out the poor quality of school education, serving as basis for several actions of the Federal Government. On the search for improvement of the basic education, it was performed the Pro-Degree Program for the creation of Undergraduate courses in the distance mode for training and qualify teachers that works in classrooms of public schools. Our purpose is to analyze and contextualize the political and ideological issues that shaped the State actions while implementing the pro-Degree. It is a documentary research developed from the analysis of documentary material that preceded and explained Pro-Degree's political-educational conception, observing the contextualization of the local/global situation and of the implementation process developed by the Public Universities participating.

Keywords: Public Politics, Teacher Training, Distance Education.

Referências

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura - MEC. **Decreto nº 1.237**, de 06/09/1994. Dispõe sobre a criação do Sistema Nacional de Educação a Distância – SINEAD.

_____. **Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância**. Secretaria de Educação a Distância - SEED. Brasília, 2003.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 34**, de 06/08/2005. Dispõe sobre os critérios e os procedimentos para a apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de licenciatura para professores em exercício nas redes públicas nos anos/séries finais do ensino fundamental e/ou médio, na modalidade de educação a distância.

CASTELLS, M. **A Sociedade em Rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

CASTRO, M.H. **Declaração do Brasil para a Cúpula Mundial da Educação de Dacar**. In: FÓRUM MUNDIAL DE EDUCAÇÃO, 2000.

LEITE, L.; BARBETA, V.; MUSTARO, P. **Comissões dinâmicas de avaliação de propostas de EAD**: abordagem inovadora para a análise de projetos de formação de professores em exercício. ABED, 2007. Disponível em: <<http://www.abed.org.br/congresso2007/tc/51200732108PM.pdf>>. Acesso em: mar. 2008.

OLIVEIRA, D.A. “Política Educacional nos Anos 1990: Educação Básica e Empregabilidade”. In: DOURADO, L.F.; PARO, V.H. (org.). **Políticas Públicas e Educação Básica**, São Paulo: Xamã, 2001.

PETERS, O. Distance Teaching and Industrial Production: A Comparative Interpretation in Outline. In: SEWART, D. et al. **Distance Education: International Perspectives**. Londres/Nova Iorque: Croomhelm/St. Martin’s, 1983.

SANTOS, B. S. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Globalização: fatalidade ou utopia?** Porto: Afrontamento, 2001.

UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL. **Sobre a UAB**/Apresentação. Disponível em: <http://uab.capes.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=27>. Acesso em: maio 2009.

UNIREDE. Ata do Documento de Criação da Unirede. 1999. Disponível em: <http://www.unirede.br/index.php?option=com_content&view=category&id=50&Itemid=64>. VIEIRA, S. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção? In: DOURADO, L. F.; PARO, V. H. (Org.). **Políticas Públicas e Educação Básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

Artigo recebido em: 30/06/2010

Aprovado para publicação em: 2/10/2010