

A Política Nacional de Formação de Professores entre 2005 e 2010: a nova Capes e o Sistema Universidade Aberta do Brasil

The National Teacher Training between 2005 and 2010: the new CAPES and the Open University System in Brazil

La Política Nacional de Formación de Profesores entre 2005 y 2010: la nueva Capes y el Sistema Universidad Abierta de Brasil

Celso José da Costa, graduado em matemática pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), doutor em matemática pelo Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (Impa), diretor do Instituto de Matemática da Universidade Federal Fluminense, cofundador do consórcio Centro de Educação Superior a Distância do Rio de Janeiro (Cederj) e esteve à frente da Diretoria de Educação a Distância da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) entre 2006 e 2010. E-mail: correiocelso@yahoo.com.br.

Maria Renata da Cruz Duran, doutora em História Social e da Cultura pela Unesp/Franca, pós-doutoranda em Políticas Públicas para Formação de Professores na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e foi consultora da Organização dos Estados Ibero-Americanos na Coordenação Geral de Articulação Acadêmica da Diretoria de Educação a Distância da Capes. E-mail: mrcduran@bol.com.br.

Resumo

Neste artigo, apresentamos a contribuição e os desafios da nova Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) na gestão do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), entre 2005

e 2010, em face da Política Nacional de Formação de Professores.

Palavras-chave: Educação a Distância. Formação de Professores. Ensino Superior.

Abstract

This article presents the contributions and challenges of the new CAPES in the management of the “Open University of Brazil” system between 2005 and 2010, in face of national policy for teacher training.

Keywords: Distance Education. Teacher Training. Higher Education.

Resumen

En este artículo, presentamos la contribución y los desafíos de la nueva Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes) en la gestión del Sistema Universidad Abierta del Brasil (UAB), entre 2005 y 2010, frente a la Política Nacional de Formación de Profesores.

Palabras clave: Educación a Distancia. Formación de Profesores. Enseñanza Superior.

Introdução

Uma das principais transformações da sociedade ocidental na aurora da idade contemporânea foi a ampliação, se não a fundação, de sistemas públicos de ensino, cuja pretensão era abranger toda a sociedade de maneira igualitária. Assim, justificou-se esse intento pela equalização das condições de sobrevivência e de desenvolvimento pleno do ser humano (BOTO, 1996). Nos dias atuais, a maior parte da população ocidental passa pelas escolas, o que significa dizer que os profissionais envolvidos com a educação representam larga parcela

do mercado de trabalho. Segundo dados do Ministério do Trabalho, no Brasil, o grupo de professores ocupa o terceiro lugar no ranking de empregos do País.

Assim como a educação, a tecnologia constitui um dos pilares da sociedade contemporânea, uma vez que a indústria recrudescer os mecanismos de controle da relação espaço-tempo-produtividade. Foi conferido às tecnologias de informação e comunicação, sobretudo, um importante papel na concorrência econômica realizada em âmbito global. Não há novidade, portanto, em afirmar que tecnologia e educação caminham juntas na pauta de governos como o do Brasil. Para Maria Inês Bastos, “existe uma expectativa de um novo modelo educacional que parece casar-se inteiramente com o que permitem as Tecnologias de Informação e Comunicação” (BASTOS *apud* DURAN, 2010, p. 1).

Essa expectativa materializou-se na pressão com que a sociedade exigiu dos professores a incorporação dessas tecnologias no processo de ensino-aprendizagem, legitimada pelas demandas do mercado de trabalho e pela crença de que a tecnologia poderia renovar os métodos de ensino, garantindo atualidade à educação. No bojo dessa atualização, foram inúmeras as políticas públicas voltadas para a formação de professores no Brasil; especialmente a partir da década de 1980, quando intensas discussões foram travadas quanto à adequação da formação docente e aos desafios da escola básica nacional tanto no que diz respeito ao seu grau de escolarização como no que diz respeito ao currículo ministrado nas escolas de formação de educadores (TANURE, 2000).

Um momento de especial confluência dessa discussão ocorreu com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, quando foi reconhecida a importância da educação a distância no País e definiram-se alguns dos parâmetros regulatórios para as ações nessa área. Impulsionada pelo marco legal, a educação a distância – representando uma sinergia entre tecnologia e educação – figurou entre a saída mais comum para a qualificação dos professores de nosso País de dimensões continentais, onde é forte a concentração da população e das oportunidades educacionais nas regiões metropolitanas (PIMENTEL; COSTA, 2009). Assim, entre os anos

1995 e 2002, importantes programas de educação a distância foram implementados no Brasil, com destaque para o curso de Pedagogia da Universidade Federal de Mato Grosso¹, o movimento Unirede², o Consórcio Cederj³ e o curso piloto de Administração do Ministério de Educação e Cultura (MEC), realizado em cooperação com o Banco do Brasil³.

Lastreado por essas iniciativas pioneiras, em dezembro de 2005, foi lançado o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), sistema em forma de rede que articula instituições de ensino superior públicas, municípios e estados para a expansão e interiorização da oferta de cursos de ensino superior na modalidade a distância. Nascido como um programa da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC), atualmente, o Sistema UAB está integrado institucionalmente na estrutura da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Capes) e corresponde à principal ação da Diretoria de Educação a Distância (DED). A característica distintiva do Sistema UAB é a de que o sistema é preponderantemente uma política pública de fomento ao ensino superior de caráter nacional, ainda que flexível à diversidade do País.

Neste artigo, apresentamos a contribuição e os desafios da Diretoria de Educação a Distância na gestão do Sistema UAB entre 2005 e 2010. Partiremos de uma breve discussão a respeito da EaD no Brasil, assinalando alguns dos motivos de sua inserção no quadro nacional e de sua consolidação legal. Posteriormente, os aspectos operacionais do Sistema serão descritos e será dada ênfase à integração entre o Sistema UAB e a Capes. Serão abordados também os benefícios e as fragilidades desse sistema em face da Política Nacional de Formação de Professores e do fomento à pós-graduação proporcionado por esse sistema.

Por que EaD?

Já não se pode dizer que a literatura acadêmica acerca da educação a distância seja hoje incipiente, pois são várias as possibilidades argumentativas para uma revisão bibliográfica do tema. Embora o Brasil não esteja na dianteira dessa produção, acredita-

¹ O curso de Pedagogia para as séries iniciais do ensino fundamental da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) teve início em 1996 e foi o primeiro curso de graduação a distância do Brasil, oferecido exclusivamente para professores em serviço nas redes públicas do estado do Mato Grosso.

² O movimento Unirede teve seu início no ano de 1999, chegou a consorciar mais de 50 universidades estaduais e federais e teve papel essencial na discussão dos rumos da educação a distância no País.

³ O piloto nasceu de uma frutífera cooperação do Banco do Brasil com o MEC para a oferta de um curso de bacharelado em Administração. Sob a supervisão da SEED/MEC, o início do curso foi em junho de 2006 e as ofertas totalizam 9.156 vagas, distribuídas em 19 unidades da federação e com a participação de 21 universidades federais e estaduais.

se que, no País, o lugar mais alto desse pódio esteja reservado aos professores da educação básica e, para defender essa tese, achamos por bem iniciar o presente texto pela linha de pensamento traçada por um deles:

O professor entra na sala de aula, faz a chamada, pede aos alunos que abram o livro na página tal e faz uma introdução à matéria do dia, depois os alunos fazem a leitura de algumas páginas, o professor explica o conteúdo das páginas e passa um exercício. No dia seguinte, a fórmula se repete em mais algumas turmas, assim o conhecimento vai sendo repassado aos alunos pelo mestre, nesse ritual definido, com data de início e fim, ano após ano, até o aluno receber o seu diploma (SILVA, 2009, p. 17).

Essa é a descrição de uma aula no sistema de educação pública feita por um professor de Geografia da rede de ensino médio de Brasília, DF, escrita a propósito de uma especialização em educação, na modalidade a distância, oferecida pela Universidade de Brasília (UnB) e pela Secretaria Estadual de Educação, entre 2007 e 2009.

José Francisco da Silva, o autor da monografia, tinha como escopo estudar “O uso do material audiovisual na perspectiva do professor”; para isso, foi levado a refletir sobre a formação ofertada pelo estado a fim de capacitar os professores. Suas conclusões apontaram a ineficiência como resultado tanto na utilização desses recursos em sala de aula quanto na formação de professores. Entre outros pontos, o autor destacou os limites que o professor encontra para conhecer o universo do discente: ele não tem tempo e, na maioria dos casos, tem pouca mobilidade espacial para movimentar-se naquele que seria o universo de seus educandos. Destarte, as iniciativas governamentais foram muitas, porém, de curto prazo, caracterizando-se predominantemente como programas e não como projetos, o que prejudicou o aprendizado dos próprios professores aos que pretendia ensinar. Sendo assim, para José Francisco da Silva, mais do que uma certeza, o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) em sala de aula, bem como da EaD para a formação de professores, constitui uma grande dúvida. Não obstante, o professor segue utilizando os recursos disponíveis e, como se pode observar em seu currículo, já realizou mais de três cursos na modalidade a distância.

Para José Francisco da Silva, assim como para David Jonassen, chefe do Departamento de Educação Continuada da Pennsylvania State University, entre as limitações das tecnologias de aprendizagem, de um modo geral, está a manutenção de uma noção de saber baseada na transmissão e na retenção de conhecimentos. Em outras palavras, para esses professores, enquanto a memória figurar como protagonista da educação, as novas tecnologias da informação e da comunicação não terão espaço suficiente para explorar a diversidade na sociedade contemporânea. Para Jonassen (1996), especificamente:

A Internet alterou as formas com que externamente guardamos e procuramos informação, conduzimos negócios e respondemos a questões em nossa sociedade. Poucos previram o impacto revolucionário que isso provocaria. Entretanto, a World Wide Web (WWW) está se tornando a primeira fonte para a qual os estudantes se voltam quando têm indagações sobre informação (p. 77).

A partir das afirmações de Jonassen, pode-se concluir que, com ou sem o apoio dos professores, os estudantes de hoje recorrem à internet para se aproximarem do conhecimento. Daí a questão: estariam os estudantes se afastando das escolas para adquirir conhecimento? Deveria, portanto, a escola se aproximar da internet (e dos recursos audiovisuais) para estar mais próxima de seus alunos?

Para José Francisco da Silva, muitos dos problemas dos professores com seus alunos são fruto da distância entre seus mundos, cujo principal vão é hoje representado pela relação que ambos estabelecem com a internet. Para os docentes, a noção de proximidade no ensino remete a uma sala de aula cheia de colegas e um professor de personalidade marcante. Para os discentes, ainda que a sala de aula permaneça povoada e os professores cheios de personalidade, aprender ali é uma hipótese, na maioria das vezes, distante. Isso porque, nas palavras de José Francisco, o vocabulário e as referências utilizadas em sala de aula constituem um horizonte remoto para o aluno.

Segundo David Jonassen, esse problema não se limita a uma questão de choque de gerações (se é que elas chegam a se encontrar), mas de uma concepção muito pouco construtiva ou construtivista da educação. Mesmo quando os professores procuram apresentar suas

ideias por meio de recursos de última geração, não há um esforço no sentido de transferir o paradigma do ensino da memória para a criação, do professor para o aluno, do passado para o futuro. No sentido dessa transição, atenta o filósofo Pierre Lévy (1999):

Toda e qualquer reflexão séria sobre o devir dos sistemas de educação e formação na cybercultura deve apoiar-se numa análise prévia da mutação contemporânea da relação com o saber. A esse respeito, a primeira constatação envolve a velocidade do surgimento e da renovação dos saberes e do know-how. Pela primeira vez na história da humanidade, a maioria das competências adquiridas por uma pessoa no começo do seu percurso profissional serão obsoletas no fim de sua carreira. A segunda constatação fortemente ligada à primeira, concerne à nova natureza do trabalho, na qual a parte da transação de conhecimentos não pára de crescer. Trabalhar equivale cada vez mais a aprender, transmitir saberes e produzir conhecimentos. Terceira constatação: o ciberespaço suporta tecnologias intelectuais que ampliam, exteriorizam e alteram muitas funções cognitivas humanas: a memória (bancos de dados, hipertextos, fichários digitais [numéricos] de todas as ordens), a imaginação (simulações), a percepção (sensores digitais, telepresença, realidades virtuais), os raciocínios (inteligência artificial, modelização de fenômenos complexos) (p.74).

De acordo com Lévy (1999, p. 57), adaptar os dispositivos e “o espírito do aprendizado aberto à distância (AAD) no cotidiano e no ordinário da educação” é um dos desafios do ensino na atualidade, que “reside num novo estilo de pedagogia que favoreça, ao mesmo tempo, os aprendizados personalizados e o aprendizado cooperativo em rede”. Segundo o filósofo, esse novo estilo de Pedagogia seria capaz de reaproximar os diversos atores presentes nos sistemas de ensino tanto porque ele poderia satisfazer melhor suas necessidades quanto porque estimularia as relações entre ambos, igualando as posições ao colocá-los como sujeitos de uma ação comum: resolver problemas e atingir metas. Entretanto, a simulação, o estímulo e o planejamento das ações são as atitudes mais esperadas do mestre, então visto como um mediador – o que não significa, contudo, uma ruptura drástica com o sistema de ensino vigente, porque, como assinala Lévy (1999):

Ainda que as pessoas aprendam em suas experiências profissionais e sociais, ainda que a escola e a universidade estejam perdendo progressivamente seu monopólio de criação e transmissão do

conhecimento, os sistemas de ensino públicos podem ao menos dar-se por nova missão a de orientar os percursos individuais no saber e contribuir para o reconhecimento do conjunto de know-how das pessoas, inclusive os saberes não-acadêmicos. As ferramentas do ciberespaço permitem considerar amplos sistemas de testes automatizados acessíveis a todo o momento e redes de transação entre a oferta e a demanda de competência. Ao organizar a comunicação entre empregadores, indivíduos e recursos de aprendizado de todas as ordens, as universidades do futuro estariam contribuindo para a animação de uma nova economia do conhecimento (p. 75).

Nessa nova economia do conhecimento, a distância não será mais mensurável por quilômetros, e sim pela capacidade de cooperação suportada pelas possibilidades tecnológicas e pelas pessoas. Destarte, a “distância” do ensino a distância é física, mas não necessariamente de ideias. Dada a flexibilidade e os desafios do setor, nas palavras de Lévy, existe aí uma chance maior de mudanças nas formas de mensurar o espaço entre docentes e discentes, por exemplo. Não se deve, contudo, esperar da novidade do discurso uma redenção para a educação, tampouco fazer purgar os métodos mais tradicionais: o que se propõe não é o fim dos saberes, mas sua religação (MORIN, 2010).

Ainda assim, na valorização contemporânea de vocábulos e noções que remetem ao novo e à mudança, o prestígio das tecnologias de informação e comunicação cresceu no âmbito educacional, tanto que, a partir da década de 1980, “em mais de 80 países do mundo o ensino a distância vem sendo empregado em todos os níveis educativos, desde o primeiro grau até a pós-graduação, assim como também na educação permanente” (LISSEANU, 1988, p. 70 *apud* PRETTI, 2009, p. 3). Em outras palavras, é visível que os governos dos mais variados países nas mais diversas situações recorreram ao ensino a distância para sistematizar a educação e atender uma demanda reprimida (PRETTI, 2005). Para Belloni (2002), na genealogia dessa tendência estão a própria juventude e suas referências:

Novos “textos” surgem na paisagem audiovisual que os jovens contemplam e aprendem, sozinhos ou com outros jovens, a ler e a interpretar. (...) todas estas formas de expressão “linguagens” – estão mixadas numa mesma mensagem, construindo significados,

carregando representações, difundindo símbolos. Deste ponto de vista, de mixagem de linguagens novas e velhas, veiculadas em novos meios de comunicação, o eixo da discussão sobre educação a distância se desloca, passando a ser a mediatização técnica da mensagem educacional e não mais a distância física entre o sujeito aprendente e o sistema ensinante (p. 23)

Segundo Belloni, nesse “sistema ensinante”, a mediatização técnica – ou seja, a criação, a produção e o uso de materiais multimídia – gerou novos desafios para os atores envolvidos nesses processos. Tais desafios envolviam a competência de congregar diferentes habilidades em prol de uma estratégia de ensino-aprendizagem que tivesse como meio, e não como finalidade, o uso das novas tecnologias da comunicação. Então,

[...] por que é urgente integrar as TIC nos processos educacionais? A razão mais geral e a mais importante de todas é também óbvia: porque elas já estão presentes e influentes em todas as esferas da vida social, cabendo à escola, especialmente à escola pública, atuar no sentido de compensar as terríveis desigualdades sociais e regionais que o acesso desigual a estas máquinas está gerando (BELLONI, 2002, p. 25).

Logo, Belloni entendia o ensino a distância como uma modalidade articuladora de diversas técnicas e práticas de ensino calcadas no uso de tecnologias de informação e comunicação, configurando não apenas uma modalidade viável, mas um horizonte de convergência em que seria possível atualizar o universo escolar tanto na formação inicial de professores quanto na pós-graduação. Segundo Morán (2009), dos debates e usos suscitados por essa presença, muitas vezes incômoda, teve origem, no Brasil, a partir da década de 1990, um movimento em prol da regulamentação da área.

EaD como?

A relação entre educação, comunicação e tecnologia não era uma novidade para os brasileiros na década de 1980. Aliás, não o era em toda a América, desde que a pintura *Progresso Americano*, de John Gast (1872), retratou Colúmbia levando o fio do telégrafo e, com

ele, as luzes da instrução para o oeste estadunidense. Apenas para citar um exemplo: o médico fluminense Edgar Roquette Pinto, já em 1936, doava os equipamentos da Rádio Sociedade do Rio de Janeiro para o governo brasileiro, impulsionando a fundação da Rádio MEC e depositando aí suas fichas por uma relação entre educação, tecnologia e comunicação.

Todavia, a legislação que regulamentava as experimentações na área só foi promulgada na década de 1970 e configurava-se nos seguintes termos: “Os Conselhos de Educação poderão autorizar experiências pedagógicas, com regimes diversos dos prescritos na presente Lei, assegurando a validade dos estudos assim realizados” (BRASIL, 1971). Destarte, para fins de regulamentação e credenciamento, a EaD era enquadrada no artigo 64 da lei 5.692 de 1971. Além dessa acepção, a modalidade também poderia ser relacionada aos artigos 24 ou 25, sobretudo regulamentando o ensino supletivo, melhor representado pelo já famoso Instituto Universal Brasileiro que, fundado em meados de 1940, serviu como referência tanto para o estabelecimento de um imaginário popular acerca da EaD quanto para a difusão da modalidade no País.

Para autores como Pretti (2005), a educação a distância só alcançou estatuto de maioria com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (9.394, de 20 de dezembro de 1996). Instituiu-se, entre outras prerrogativas, que o Poder Público deveria incentivar “o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”, conforme o artigo 80. Assim como na LDB, o Conselho Nacional de Educação também manteve o tom flexível e experimental conferido aos projetos educacionais na modalidade:

Sem dúvida alguma, projetos de educação a distância podem oferecer relevantes contribuições à educação nacional. Seu potencial de atuação é extremamente amplo, flexível e diversificado, pois trata-se de uma estratégia educativa que rompe os limites de tempo e de espaço inerentes à estratégia presencial. O aluno estuda e aprende no ritmo que lhe é próprio sem necessidade de freqüentar regularmente uma

escola e de cumprir dias e cargas horárias de aulas legalmente fixadas. Não significa, obviamente, que se proponha substituir a estratégia presencial que é absolutamente imprescindível sobretudo na educação básica. Mas, no Brasil, país de dimensões continentais com profundas e crônicas carências educacionais acumuladas, além da educação continuada necessária em qualquer país, a educação a distância pode proporcionar oportunidades educacionais supletivas a elevados contingentes de jovens e adultos trabalhadores que não alcançaram a escolarização regular na idade própria (BRASIL, 1997).⁴

O efeito promovido pelo incentivo da legislação foi, como era esperado, um aumento da oferta de cursos na área, o que pode ser comprovado pelo grande número de pareceres relativos à propositura de cursos nessa modalidade, emitidos pelo Conselho Nacional de Educação. Entre as poucas iniciativas públicas, destacaram-se: o pioneirismo da Universidade Federal do Paráⁱⁱ, que procurou no material didático da reconhecida experiência inglesa da Open University a legitimação de sua proposta; e a criatividade da Universidade Federal de Santa Catarina, que também justificou a qualidade de seu curso pelo material didático produzidoⁱⁱⁱ e pela ampla cobertura de acesso à internet.

Segundo o historiador Jaime Giolo (2008), no entanto, restavam dúvidas sobre o que poderia ser definido como ensino a distância, já que nem todas as propostas apresentadas atendiam às expectativas de então, e a maioria das proposições fora apresentada por instituições particulares de ensino. Essas dúvidas pareceram popularizar-se tanto que, em novo decreto, de número 2.494, publicado em 10 de fevereiro de 1998, procurou-se conceituar a educação a distância, a fim de regulamentar os cursos oferecidos na época. A partir desse decreto, dever-se-ia considerar que:

Educação a distância é uma forma de ensino que possibilita a auto-aprendizagem, com a mediação de recursos didáticos sistematicamente organizados, apresentados em diferentes suportes de informação, utilizados isoladamente ou combinados, e veiculados pelos diversos meios de comunicação (BRASIL, 1998).

Não obstante, na portaria MEC n° 301, de 7 de abril de 1998, publicada no Diário Oficial de 9 de abril de 1998, o ministro Paulo Renato

⁴ Consulta sobre ensino fundamental e médio (supletivo) com utilização e metodologia de ensino a distância. Aprovado em 3/11/1997.

de Souza definiu as regras gerais que as Instituições de Ensino Superior (IES) deveriam obedecer para obter credenciamento para cursos na modalidade a distância. Solicitou-se que as IES apresentassem equipe qualificada e histórico na modalidade, bem como estatutos pertinentes e comprovação de interesse das partes envolvidas ou mencionadas.

Para alguns estudiosos da educação, a brevidade do decreto nº 2.494, com apenas 13 artigos, exigiu novos esclarecimentos, se não instrumentos, para a normatização da área. Por essa razão, um dos campos que seria novamente discutido no decreto nº 2.561, publicado em 27 de abril de 1998, era o papel e a competência dos sistemas estaduais e municipais na oferta de EaD destinada ao ensino fundamental de jovens e adultos e ao ensino médio. Nessa ocasião, tal competência foi estendida ao ensino profissional de nível técnico.

O Plano Nacional de Educação 2000-2010, consolidado pela lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, foi essencial para dirimir quaisquer dúvidas acerca do protagonismo que a EaD teria a partir de então:

No processo de universalização e democratização do ensino, especialmente no Brasil, onde os déficits educativos e as desigualdades regionais são tão elevados, os desafios educacionais existentes podem ter, na educação a distância, um meio auxiliar de indiscutível eficácia. [...] No conjunto da oferta de programas para formação a distância, há certamente que permitir-se a multiplicação de iniciativas. Os programas educativos e culturais devem ser incentivados dentro do espírito geral da liberdade de imprensa, consagrada pela Constituição Federal, embora sujeitos a padrões de qualidade que precisam ser objeto de preocupação não só dos órgãos governamentais, mas também dos próprios produtores, por meio de um sistema de auto-regulamentação (BRASIL, 2001).

Esse novo impulso à modalidade seria pautado por metas e objetivos específicos, entre os que destacam-se:

6.3 Objetivos e Metas: 1. A União deverá estabelecer, dentro de um ano, normas para credenciamento das instituições que ministram cursos a distância. 2. Estabelecer, dentro de 2 anos, em cooperação da União com os Estados e Municípios, padrões éticos e estéticos mediante os quais será feita a avaliação da produção de programas de

educação a distância. 4. Garantir a integração de ações dos Ministérios da Educação, da Cultura, do Trabalho, da Ciência e Tecnologia e das Comunicações para o desenvolvimento da educação a distância no País, pela ampliação da infra-estrutura tecnológica e pela redução de custos dos serviços de comunicação e informação, criando, em dois anos, um programa que assegure essa colaboração. 8. Ampliar a oferta de programas de formação a distância para a educação de jovens e adultos, especialmente no que diz respeito à oferta de ensino fundamental, com especial consideração para o potencial dos canais radiofônicos e para o atendimento da população rural. 11. Iniciar, logo após a aprovação do Plano, a oferta de cursos a distância, em nível superior, especialmente na área de formação de professores para a educação básica. 13. Incentivar, especialmente nas universidades, a formação de recursos humanos para educação a distância. 14. Apoiar financeira e institucionalmente a pesquisa na área de educação a distância (BRASIL, 2001).

Com os objetivos claramente definidos, a legislação pôde ser revisada. Decretos como o de 19 de dezembro de 2005 (n° 5.622) e o de 12 de dezembro de 2007 (n° 6.303) regulamentaram novamente o artigo 80 da LDB em temas como a ampliação dos momentos presenciais, incluindo avaliações, estágios obrigatórios, defesa dos trabalhos de conclusão de cursos e atividades de laboratório, aproximando, segundo o ministro Fernando Haddad, a experiência brasileira do modelo espanhol de EaD⁵.

Concomitantemente, limitou-se a utilização dessa modalidade de ensino à educação básica, âmbito em que a EaD pode ser praticada somente “como complementação de estudos ou em situações emergenciais” (GIOLO, 2008, p. 14) e estabeleceu-se, com a portaria normativa n° 2, de 10 de janeiro de 2007, que os cursos EaD deveriam estar previstos nos planos de desenvolvimento institucionais das IES, conferindo-lhes um caráter mais permanente e interligado do que até então.

A Lei do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), n° 10.861/2004, foi integralmente aplicada à educação a distância, o que significa dizer que os critérios de avaliação do ensino superior, quaisquer que fossem suas modalidades, seriam paulatinamente alinhados no sentido de uma uniformização. Para Schlünzen Júnior (2009), essa equiparação respaldou a legitimidade dos

⁵ Declaração dada na sabatina promovida pelo jornal Folha de S. Paulo, em 25 de março de 2008.

cursos a distância, ainda mal vistos em função do pouco conhecimento que se tinha da modalidade, opinião compartilhada pelos conselheiros do Conselho Nacional de Educação (CNE):

É verdade que os primeiros programas de ensino a distância ganharam uma reputação muito ruim, chegando a caracterizar-se como uma educação de segunda classe. Mas, é também verdade que muitas das críticas feitas a esses programas desconheciam os defeitos que a educação tradicional também vinha apresentando (BRASIL, 2010).

Além dos decretos e das portarias aqui mencionados, outras regras e normas foram estipuladas tanto pelo MEC^{iv} quanto pelo CNE^v. Portanto, esse processo de normatização do ensino a distância no Brasil contribuiu para que a modalidade se qualificasse e, segundo Giolo (2008), para que uma demanda social específica fosse atendida e um nicho de mercado fosse criado. Em ambos os casos, a previsão, conforme o artigo 87, § 4º da LDB, de que “até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço” fomentou o desenvolvimento de cursos de formação de professores na modalidade a distância em todo o País (LITTO, 2009).

Nesse quadro, os professores do ensino fundamental foram aqueles que mais se mobilizaram, seja por sua carência, seja pelas exigências governamentais que deveriam cumprir, forjando uma ação pública no sentido de fomentar a expansão desse campo da educação brasileira. Como é sabido, a Universidade Aberta do Brasil foi uma, senão a principal, das iniciativas governamentais nesse campo (GATTI, 2009).

Implementação da UAB

O Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) teve seu ato inaugural em dezembro de 2005, quando foi lançado um edital da Secretaria de Educação a Distância (SEED/MEC)⁶, em que se convidava, de um lado, prefeituras municipais e governos do estado a oferecerem propostas para sediarem polos de apoio presencial, e, de outro, instituições públicas de ensino superior a oferecerem propostas

⁶ Edital nº 1, de 14 de dezembro de 2005.

de cursos superiores na modalidade a distância. Na formulação do edital, estavam traçadas as principais linhas da cooperação federativa pretendida: os municípios-estados teriam como incumbência preparar e manter a infraestrutura de polos de apoio presencial, as IES ficariam responsáveis pela produção e execução dos cursos e pela matrícula dos estudantes e o MEC deveria custear integralmente o esforço acadêmico das instituições de ensino, inclusive com oferta de bolsas para professores e tutores.

Apesar do pouco tempo para a divulgação do edital e dos prazos para a apresentação de propostas, a adesão foi surpreendente: o protocolo do MEC recebeu propostas de instalação de mais de 800 polos, enquanto 40 IES apresentaram propostas de mais de 150 cursos. O julgamento do edital teve início em maio e se prolongou até dezembro de 2006, conduzido por uma equipe de especialistas convidados pelo MEC, apontando em sua conclusão a seleção de 247 polos de apoio presencial e de 40 IES, sendo 29 universidades federais, 10 institutos federais (antigos Cefets), além da Fiocruz.

O modelo de ensino proposto para a UAB assemelhava-se ao do Cederj, com cursos semipresenciais, tendo nos polos de apoio presencial um forte elemento de sua estrutura (MORÁN, 2009). A implementação dos polos mereceu, pois, desde o início, especial atenção do MEC, porque para as prefeituras e secretarias estaduais de educação o conceito era novo. E, além disso, porque a precariedade financeira de muitos municípios dificultava a alocação de recursos para tal fim.

De acordo com as diretrizes de qualidade para a Educação a Distância da SEED⁷, o polo deveria oferecer infraestrutura física e de pessoal capazes de dar suporte tecnológico, científico e instrumental aos cursos. A infraestrutura física deveria abarcar ambientes de estudo e de prática em dimensões adequadas ao número de alunos e à natureza dos cursos ofertados, com destaque para uma biblioteca com um acervo mínimo compatível com as necessidades dos alunos, um laboratório de computadores com acesso à internet banda larga, espaço físico e equipamentos para conferência pela web, laboratórios pedagógicos para as atividades práticas, salas de coordenação,

⁷ Fonte: www.mec.gov.br, acesso em 06 jun. 2010.

secretaria acadêmica e salas de atendimento aos alunos pelos tutores presenciais, além dos equipamentos ordinários, como televisão, linhas telefônicas, impressoras etc.

O polo deveria contar também, do ponto de vista de apoio de pessoal, com a atuação de tutores presenciais e do coordenador do polo. Os tutores presenciais são profissionais docentes que auxiliam os alunos no desenvolvimento de suas atividades, esclarecendo dúvidas em relação a conteúdos específicos e, portanto, são atores essenciais no processo de mediação da aprendizagem. O coordenador do polo, por sua vez, é o principal responsável pelo bom funcionamento dos processos administrativos e pedagógicos que se desenvolvem na unidade.

Decorrente da dificuldade nos municípios de alocar recursos para a viabilização do polo, o MEC, antecipando-se às dificuldades, assumiu parcialmente a implementação dessas unidades. Por um lado, em apoio à infraestrutura física, o MEC destinou a cada polo um kit básico composto de 36 computadores e o envio de antenas de transmissão para a conexão de internet. Por outro lado, em apoio à infraestrutura de pessoal, o MEC ficou responsável pelo pagamento de bolsas para os coordenadores de polos e para os tutores presenciais⁸. Entrementes, em 8 de junho de 2006, o decreto n° 5.800 institucionalizou a UAB como um sistema de cooperação federativo, integrando e articulando a área em um sistema de educação pública superior a distância, em regime de colaboração da União com entes federativos.

Em 18 de outubro de 2006, foi publicado o segundo edital UAB no Diário Oficial, de n° 01 SEED/MEC/2006. Apresentado nos moldes do anterior, ele previa a ampliação do número de polos de apoio presencial e a adesão de novas instituições – e seu julgamento foi iniciado em julho de 2007. Tendo em vista equilibrar o sistema, diretrizes estratégicas de orientação à comissão de seleção para a escolha de novos polos e cursos foram introduzidas pela direção executiva da UAB. Nelas, ficou estabelecido que a rede global da UAB, visando ampla cobertura do território nacional, deveria ser constituída de mil polos e que a metodologia para a escolha desses polos seria baseada na divisão

⁸ Atualmente, os polos UAB passam por uma readequação, que é resultado de uma supervisão realizada pela SEED em abril e maio de 2010. Nessa avaliação, os polos foram caracterizados segundo a infraestrutura disponível para os alunos, incluindo laboratórios, bibliotecas e acesso à internet.

do território brasileiro em 556 microrregiões, de acordo com dados do IBGE daquele ano, somados à densidade populacional da microrregião, ao número de formandos no ensino médio, à extensão geográfica e às dificuldades internas de deslocamento – fatores determinantes para a definição de polos complementares (PIMENTEL; COSTA, 2009).

Quanto à oferta de cursos de graduação, ficou estabelecido que cada IES atuaria em seu estado sede, facultando aos cursos de especialização e extensão a possibilidade de oferta em sua região geográfica. Finalmente, seriam selecionados exclusivamente cursos para a formação inicial e continuada de professores. Como resultado dessa seleção de novos polos e cursos, chegou-se a uma configuração de 557 polos e 74 IES integrando o Sistema UAB.

Entre 2006 e 2007, a UAB foi gerenciada no âmbito da SEED/MEC. A partir da Lei n° 11.502, de 11 de julho de 2007, determinou-se que a formação inicial e continuada de professores para a educação básica ficaria a cargo da Capes. A UAB passou, então, a ser gerenciada por essa instituição – tendo sido alocada na SEED apenas durante 19 meses; pode-se dizer que a principal casa da UAB é a Capes.

A Capes, agência de fomento até então voltada para a pesquisa e a formação de pessoal de alto nível no País, a partir da promulgação da Lei n° 11.502 e sob regulamentação da portaria n° 609, de 20 de maio de 2008, passou a contar com o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) e as Diretorias de Educação Básica Presencial (DEB) e de Educação a Distância (DED), voltando sua atenção para a Política Nacional de Formação de Professores: eis a nova Capes.

Entre outras normas da casa relativas à EaD^{vi}, segundo o artigo 79 da portaria n° 609 de 20 de maio de 2008, compete à Diretoria de Educação a Distância:

I - articular, fomentar e avaliar as instituições públicas de ensino superior e polos municipais e estaduais de apoio presencial, visando à oferta de qualidade de cursos superiores na modalidade à distância, especialmente no âmbito da Universidade Aberta do Brasil – UAB; II -

subsidiar a formulação de políticas de formação inicial e continuada de professores, potencializando o uso da metodologia da educação a distância; III - apoiar a formação inicial e continuada de profissionais da educação básica e de gestores na área de administração pública, mediante concessão de bolsas e auxílios para docentes e tutores nas instituições públicas de ensino superior e tutores presenciais e coordenadores nos polos de apoio presencial, especialmente no âmbito da UAB; IV - planejar, fomentar e avaliar a oferta de cursos superiores na modalidade a distância pelas instituições públicas e a infraestrutura física e de pessoal dos polos de apoio presencial, em apoio à formação de gestores na área da administração pública; V - promover a avaliação dos programas e/ou projetos sob sua alçada; VI - coordenar a elaboração de relatórios gerenciais e de atividades das unidades organizacionais sob sua alçada; e VII - ordenar despesas referentes às ações orçamentárias no âmbito de suas atividades.

A Diretoria de Educação a Distância, âmbito em que a UAB é gerenciada na Capes, é composta da Coordenação Geral de Articulação Acadêmica; da Coordenação Geral de Supervisão e Fomento; da Coordenação Geral de Política de Tecnologia de Informação; e da Coordenação Geral de Infraestrutura de Polos e Núcleos, conforme mostra o organograma.



Organograma 1. Gerenciamento DED

A fim de entender melhor o gerenciamento e as diretrizes da UAB, passemos os olhos sobre a estrutura da Diretoria de Educação a Distância no final do ano de 2010.

a) Coordenação Geral de Tecnologia e Informação

Para dar conta da complexidade que envolve o cadastro e a gestão das ações do Sistema UAB, a Coordenação Geral de Tecnologia e Informação (CGTI), em cooperação com a Coordenação

Geral de Informática da Capes, desenvolveu o Sistema de Gestão da Universidade Aberta do Brasil (SisUAB), plataforma de suporte para a execução, o acompanhamento e a gestão de processos da UAB, na qual *hiperlinks* e ferramentas de busca contribuíam para a sistematização de informações e para apoio à tomada de decisões gerenciais. O SisUAB abrigava a ação das instituições, com a oferta pormenorizada de cursos, e apresentava um panorama dinâmico e detalhado da infraestrutura dos polos.

A CGTI, corresponsável pela implementação do SisUAB, atuava também em outras frentes: editais pró-equipamentos para a infraestrutura das IES e dos polos, implementação de um sistema global de conferência web, conectividade com a internet nos polos e na administração do Ambiente Virtual de Trabalho da UAB, o Atuab. Um dos ambientes de trabalho virtuais da UAB foi criado em meados de 2007, baseado em uma plataforma *Moodle*, onde se encontravam cadastrados coordenadores de curso, da UAB e de polos. Os ambientes, em geral, eram caracterizados pela presença de fóruns de discussão, pastas de documentos, entre outros.

Deve-se reconhecer que nem o SisUAB nem o Atuab foram explorados ou desenvolvidos plenamente, mas, do mesmo modo, deve-se assinalar que ambas as ferramentas foram suficientemente flexíveis para permitir amplo debate entre os atores que compõem a UAB, bem como a tão sonhada interoperabilidade.

b) Coordenação Geral de Articulação Acadêmica

No SisUAB, cada IES possuía uma página de identificação, em que estavam dispostos os dados gerais tanto da instituição quanto dos coordenadores institucionais da UAB nas IES, dos coordenadores de cursos, dos tutores e dos demais atores acadêmicos do sistema. A organização e inserção dessas informações ficavam a cargo da Coordenação Geral de Articulação Acadêmica (CGAAc), igualmente responsável pela configuração dos cursos a serem ofertados nos polos.

Primeiramente, a CGAAc verificava a compatibilidade dos projetos pedagógicos de cursos apresentados pelas IES com a proposta

do sistema UAB para financiamento da DED/Capes. Essa verificação era realizada mediante a reunião de comissões de especialistas que, instauradas área por área, analisavam a viabilidade de financiamento de cada projeto pedagógico proposto pelas IES. Depois, a CGAAc compatibilizava projetos de cursos às demandas regionais, analisando o mapa de ofertas proposto pelas IES via SisUAB. A decisão sobre a oferta de cursos tinha como critérios as recomendações dos fóruns estaduais e as informações referentes à infraestrutura e legalidade dos polos, bem como à capacidade de oferta de cursos da IES.

Destarte, a CGAAc gerenciava os processos de ofertas de cursos realizados em parceria com o MEC, como os cursos ofertados pela Secretaria de Educação para a Diversidade e Cidadania e pela Secretaria de Educação Especial; também trabalhava no desenvolvimento de projetos de cursos nacionais, como os do Programa Nacional de Formação em Administração Pública; além de fomentar o desenvolvimento de projetos de capacitação contínua em educação a distância nas IES.

c) Coordenação Geral de Infraestrutura de Polos

O polo consiste no elo do Sistema UAB em que atuam conjuntamente a DED, as IES e os governos municipais e estaduais, com suas respectivas responsabilidades. A principal tarefa da Coordenação Geral de Infraestrutura de Polos (CGIP) era, pois, o monitoramento tanto da implantação quanto do gerenciamento contínuo dos polos. Os principais aspectos a serem acompanhados referiam-se à infraestrutura dos polos e sua adequação aos cursos ofertados. No quadro a seguir, é apresentada a localização dos polos UAB até 2010.

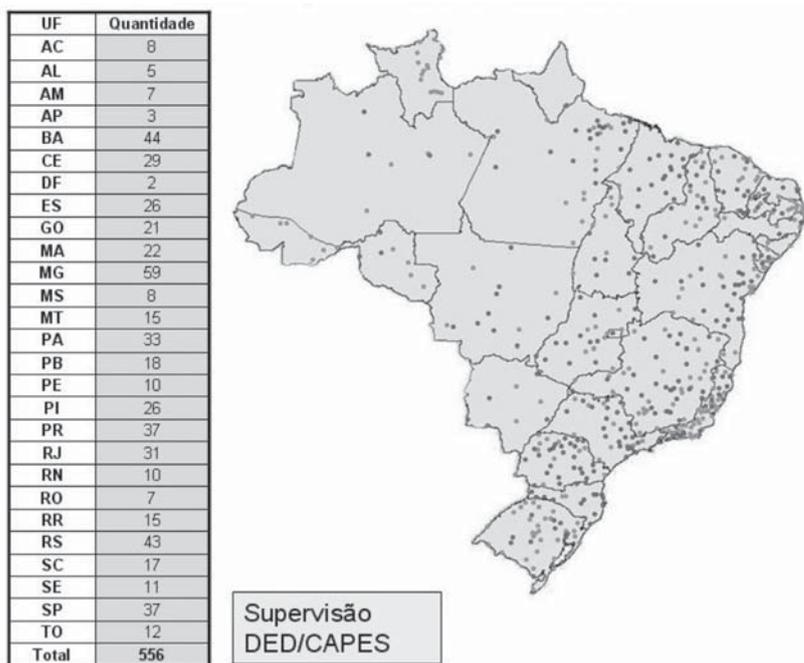
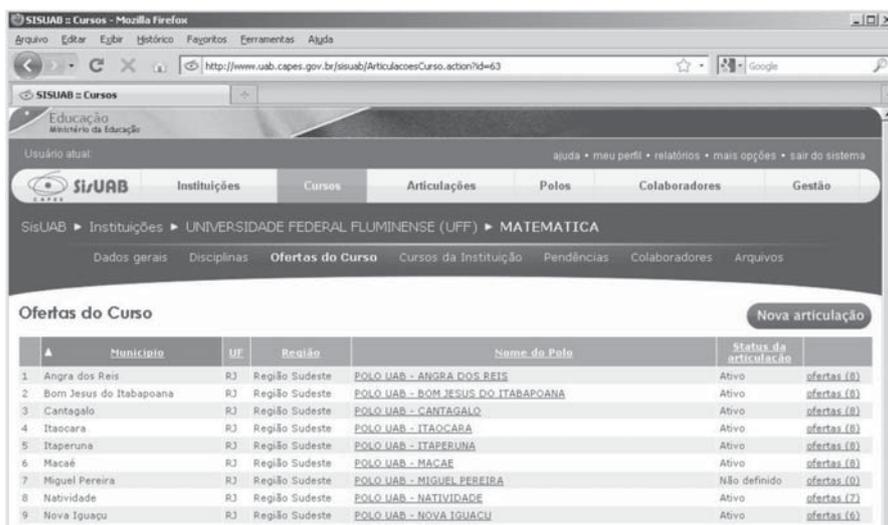


Figura 1. Polos de apoio presencial UAB (2009/2010)

O monitoramento pela CGIP dessa ampla rede de polos também foi realizado por meio do SisUAB. Na ilustração a seguir, apresentamos uma tela de gerenciamento típica do SisUAB, em que estão dispostas as informações sobre a oferta do curso de licenciatura em Matemática da Universidade Federal Fluminense (UFF):



Fonte: <http://www.uab.capes.gov.br/sisub>; acesso em: 02/09/2010.

Figura 2. Matemática da UFF no SisUAB

Por meio do SisUAB, era possível acessar os catálogos de bens de cada polo, as dimensões pormenorizadas de cada ambiente físico e compará-los com os recursos dos ambientes de um polo modelo, em que os laboratórios, as bibliotecas e salas de apoio são descritos em suas formas ideais e em seus diagnósticos de deficiências. Esse processo de comparação era considerado importante para o levantamento das pendências registradas em cada polo e de suas estratégias de saneamento, firmadas junto com os coordenadores de polos via instrumento cabível.

d) Coordenação Geral de Supervisão e Fomento

A Coordenação Geral de Supervisão e Fomento (CGFO) realizava a gestão das duas principais ações de financiamento do Sistema UAB: as despesas totais de custeio das IES para a oferta dos cursos nos polos de apoio presencial da UAB e o atendimento às demandas do Sistema de Gestão de Bolsas (SGB), cadastrando e autorizando o pagamento de bolsistas no âmbito do Sistema UAB. Essas ações foram guiadas até meados de 2010 por resoluções específicas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação^{vii}, desenvolvidas em parceria com a comissão que avaliou o primeiro edital UAB.

Aos poucos, todavia, a CGFO acrescentou a responsabilidade da fiscalização e do gerenciamento da execução dos recursos financeiros de toda a diretoria. Entre as ações financiadas pela DED/Capes e acompanhadas pela CGFO, figuravam: visita de avaliação dos polos, despesas com a oferta do curso, produção e reprodução do material didático, seleção de tutores e capacitação de tutores e outros atores envolvidos no sistema.

O quadro a seguir apresenta o registro do pagamento de bolsas realizado pelo Sistema de Gestão de Bolsas.

Quadro 1. Pagamento de bolsas pelo SGB 2007-2010

ANO	BOLSAS CONCEDIDAS	VALOR
2007	10.199	R\$ 8.757.700,00
2008	81.307	R\$ 63.389.400,00
2009	160.975	R\$ 126.665.800,00
2010	176.633	R\$ 157.664.145,00
TOTAL	429.114	R\$ 356.477.045,00

Fonte: Capes. Ambiente de Trabalho da equipe da Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/atuab/login/index.php>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

No quadro seguinte, apresentamos o volume de recursos movimentado pela Coordenação Geral de Supervisão e Fomento entre 2007 e 2009.

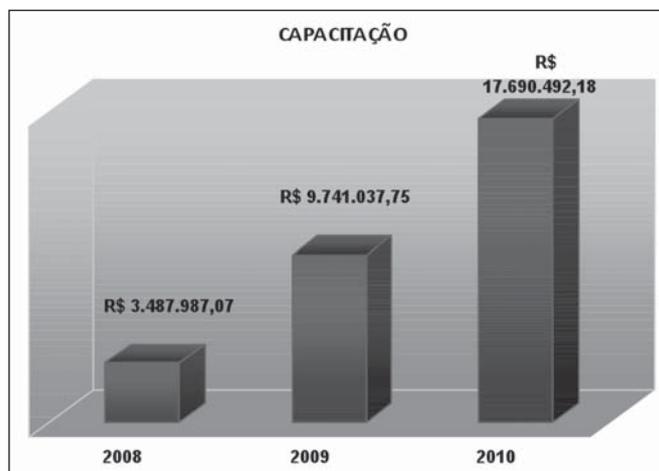
Quadro 2. Recursos financiados em 2007-2010

Recursos Financiados			
Ano	Custeio	Bolsa	Total
2007	R\$ 99.500.000,00	R\$ 67.000.000,00	R\$ 166.500.000,00
2008	R\$ 176.535.989,00	R\$ 118.039.600,00	R\$ 291.575.589,00
2009	R\$ 215.303.753,00	R\$ 159.464.343,00	R\$ 374.768.096,00

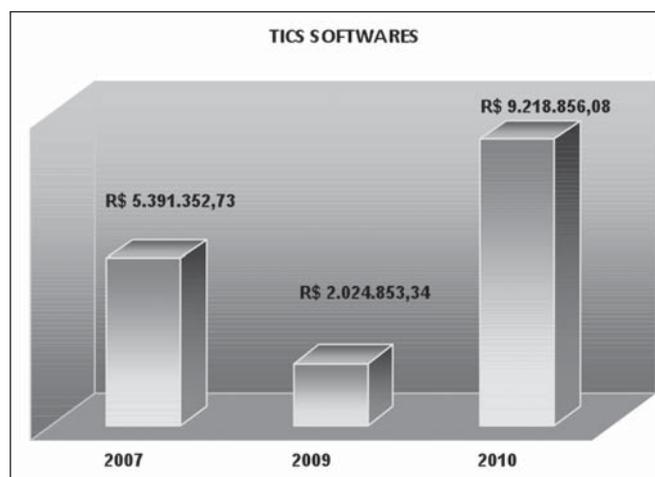
Fonte: Capes. Ambiente de Trabalho da Equipe da Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/atuab/login/index.php>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

Observe, ainda, os quadros gerais de financiamento de algumas das principais ações no Sistema UAB.

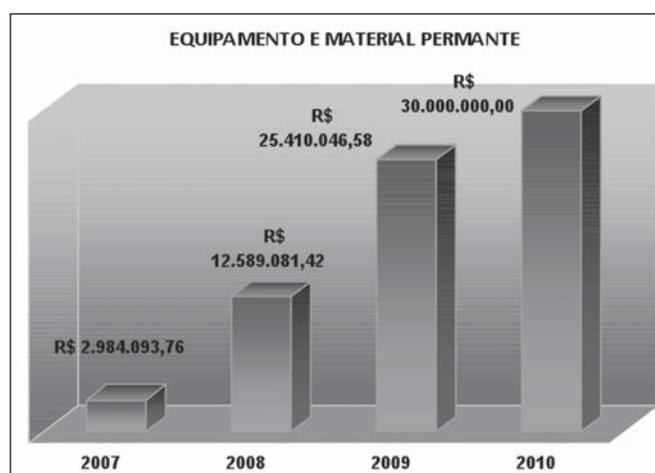
Quadro 3. Financiamento de projetos de capacitação



Quadro 4. Financiamento de softwares



Quadro 5. Financiamento de equipamentos



Fonte: Capes. Ambiente de Trabalho da Equipe da Universidade Aberta do Brasil. Disponível em: <<http://uab.capes.gov.br/atuab/login/index.php>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

A direção executiva do Sistema UAB, exercida pela DED, realizou-se entre 2005 e 2010, por meio da cooperação entre os entes federados, conforme quatro macroações principais: articulação, fomento, avaliação e indução de modelo de educação a distância nacional no setor público.

Com a articulação, esperava-se consolidar uma rede de instituições de ensino superior, prefeituras e estados capaz de fornecer educação superior de qualidade, especialmente em regiões carentes

de oportunidades. O fomento e a avaliação constituíam forças para o controle de qualidade de todos os processos da UAB. Nesse aspecto, é importante observar a tradição da Capes no controle da qualidade da pós-graduação nacional, aliando fomento com avaliação. Finalmente, a direção executiva da Diretoria de Educação a Distância induzia a um modelo de educação a distância pública, procurando, ainda assim, abarcar diversidades regionais e institucionais.

No sentido estrito do termo, a Universidade Aberta do Brasil não se estabeleceu como uma instituição tradicional de ensino superior e não se caracterizava como aberta. Isso porque não possuía corpo docente próprio, não titulava alunos e porque o acesso a ela dependia de pré-requisitos de formação que, via de regra, eram verificados por meio de concursos públicos de ingresso. Por isso, é mais apropriada a designação de Sistema UAB, pois se tratava de uma rede de cooperação federada, incluindo as instituições públicas de ensino superior, o governo federal, as prefeituras e os estados.

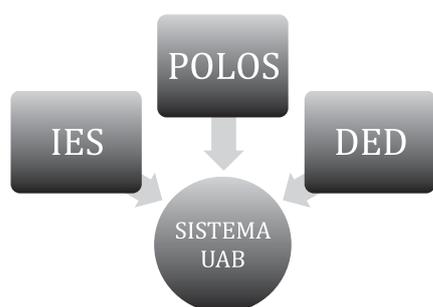


Figura 3. Composição do Sistema UAB

A integração coordenada dessa rede não é tarefa fácil para os integrantes de cada uma dessas esferas, pois requer a compreensão de todos os processos e atores envolvidos nas demais. Sendo assim, observado do ponto de vista da cooperação entre as instituições da federação, é importante colocar em foco algumas das pessoas que faziam parte do sistema e constatar que, nessa intersecção de esforços, a realização dos propósitos da UAB dependia de vários personagens: a) os mantenedores estaduais e municipais, responsáveis pela implementação e manutenção da infraestrutura dos polos; b) os coordenadores UAB nas IES, indicados pelo dirigente máximo da instituição para representá-la junto a Capes em todo o

processo de gestão acadêmico-administrativa concernente à oferta de cursos no âmbito da UAB; c) os coordenadores de cursos e corpo docente responsáveis pela execução acadêmica dos cursos da UAB; d) os professores conteudistas, criadores dos conteúdos dos materiais didáticos desses cursos, com apoio de equipe multidisciplinar nas IES; e) os tutores a distância, sediados nas IES, mediadores do processo de ensino, sob a orientação de professores responsáveis pelas disciplinas (os meios tecnológicos da tutoria a distância, via de regra, são o telefone 0800 e a interatividade pela internet, por meio da plataforma de ensino aprendizagem); f) os coordenadores de polo, responsáveis pela administração acadêmica e administrativa do polo; g) os tutores presenciais, mediadores do processo de aprendizagem, auxiliando os alunos em suas tarefas cotidianas nos polos, resolvendo dúvidas e incentivando a formação de grupos de estudo; e h) os próprios discentes, que, devido à natureza do processo de ensino aprendizagem da metodologia a distância, são atores proativos, têm grande necessidade de planejar seus trabalhos, exercer disciplina para cumprir o planejamento e assim incorporam em suas práticas cotidianas atitudes autônomas, exercendo atitudes de crítica construtiva em relação ao sistema.

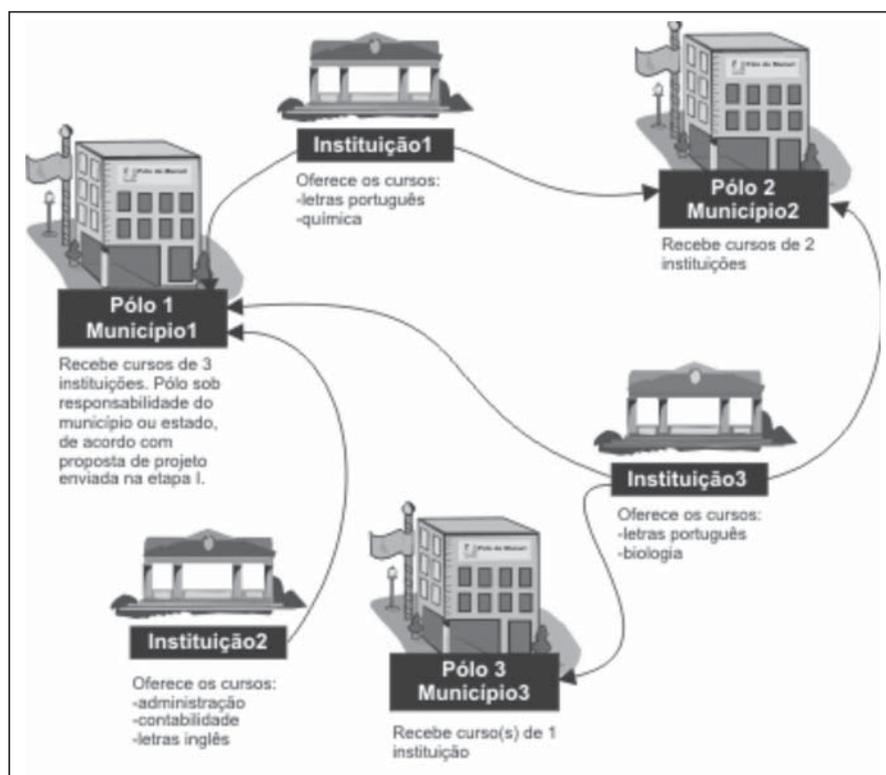
A efetivação dessa articulação dependia, portanto, da harmonização desse sistema complexo e ramificado, e, uma vez descritas as atividades relativas ao organograma da Diretoria de Educação a Distância, vejamos, pois, mais amiúde, a consistência do Sistema UAB nas suas duas outras instâncias fundamentais: os polos e as IES.

i) O Sistema UAB nos polos

Os polos de apoio presencial são estruturas físicas para a execução descentralizada de algumas das funções didático-administrativas dos cursos oferecidos no âmbito do Sistema UAB. A rede de polos do Sistema UAB, montada e mantida pelos governos municipais e estaduais com apoio do MEC, previa uma infraestrutura para os estudantes com aproximadamente mil m² de área construída, um laboratório de computadores com acesso à internet banda larga; uma biblioteca com acervo especializado, climatizada e com espaço

para estudos individuais e em grupo; salas de tutoria presencial; sala de coordenação e de secretaria; sala para recepção de conferência pela web; salas de aula para encontros presenciais e espaço de convivência.

Em geral, várias instituições ofereciam, simultaneamente, diferentes cursos em um mesmo polo. Como exemplo, podemos citar o polo de Piraí, RJ, onde atuavam as quatro universidades federais do estado: UFRJ, UFF, UFRRJ e Unirio, além de um Instituto Federal de Ciência e Tecnologia (Ifet). Assim, a atuação multi-institucional em cada polo implica planejamento para a utilização dos espaços tais como laboratórios de computadores, laboratórios pedagógicos e espaços para os encontros presenciais. Nesse sentido, em 2010, encontrava-se em fase de discussão a criação de um Conselho de Polo, a congregar interesses do mantenedor do polo, do coordenador do polo, dos coordenadores das IES, de estudantes e demais forças educacionais dos municípios.



Fonte: www.uab.capes.gov.br, acessado em 02/09/2010.

Figura 4. Fluxo de trabalho no Sistema UAB

O coordenador de polo era uma figura central nesse espaço, pois era o profissional responsável pela gestão acadêmico-administrativa do polo. Soma-se a isso uma equipe técnica, administrativa e docente – composta no mínimo de um técnico em informática, um bibliotecário, auxiliares para a secretaria e tutores presenciais –, que deveria constituir os recursos humanos de cada polo.

À guisa de comparação, note-se que, enquanto a seleção e a remuneração da equipe técnica ficavam a cargo do mantenedor do polo, os tutores presenciais, que atuavam no polo, e os tutores a distância, que atuavam a partir das instituições, deveriam ser selecionados pelas IES, por meio de um processo público e transparente, em que seriam avaliados os méritos acadêmicos em duas dimensões principais: o conhecimento dos processos de ensino e de aprendizagem na metodologia da educação a distância e a proficiência no conteúdo referente à área para a qual se candidatava⁹.

Para acompanhamento do processo de constituição dos polos UAB, entre os meses de abril e junho de 2010, executando uma previsão legal, a SEED realizou uma supervisão dos polos do Sistema UAB para verificar as condições de infraestrutura, mapear eventuais problemas e planejar seu saneamento. Foram supervisionados 556 polos, cuja distribuição geográfica regional aparece quantitativamente explicitada no gráfico a seguir.

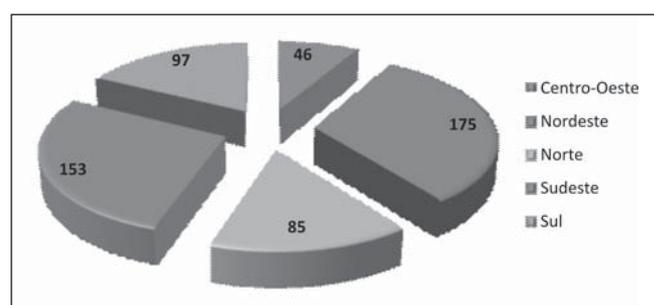


Gráfico 1. Polos supervisionados por região

No processo de supervisão, o resultado avaliativo alcançado pela SEED qualificou os polos segundo quatro conceitos (R, L, T e S), que davam conta dos estágios de seu desenvolvimento, da capacidade de abrigarem ou não novos cursos e da situação da infraestrutura

⁹ O coordenador do polo e os tutores recebem bolsas mensais da UAB/Capes com base nas leis n.º 11.273/2006 e 11.502/2007.

encontrada. Os conceitos expressavam as condições globais de infraestrutura e definiam as seguintes qualificações: o conceito R expressava que o polo apresentava problemas críticos em sua infraestrutura (em geral, problemas com a biblioteca, a acessibilidade para alunos portadores de necessidade especiais, a insuficiência de espaços físicos etc.); o conceito L expressava que o polo tinha deficiência de laboratórios pedagógicos para os cursos ofertados na área experimental; no conceito T, o polo apresentava alguns problemas localizados, mas não críticos, em sua infraestrutura e que demandavam atenção no sentido de melhorar a qualidade da oferta dos cursos e a satisfação do aluno; o conceito S, em que o polo apresentava uma situação sustentável e infraestrutura adequada.

Os polos qualificados com o conceito R tiveram a entrada de novos alunos interditada pela SEED por um prazo de seis meses, até que a correção das deficiências fosse comprovada, conforme termo de ajuste selado entre a SEED e os mantenedores dos polos. No caso dos polos qualificados com o conceito L, a SEED interditou seletivamente a entrada de novos alunos nos cursos específicos em que se detectou precariedade ou inexistência de laboratórios experimentais (notadamente laboratórios para os cursos de Química, Biologia e Física). Também nesse caso, a SEED determinou um prazo de seis meses para a correção dos problemas e convocou os mantenedores para a assinatura de um termo de ajuste. Tanto no caso de polos com conceito R quanto daqueles com conceito L, a assinatura dos termos de ajustes garantia o comprometimento com a solução dos problemas em seis meses, sob a condição de descredenciamento do polo.

Para os polos qualificados como T ou S, a SEED enviou ofícios informando sobre sua qualificação e solicitando providências, quando pertinentes. Nesses casos, entendeu-se que não havia a necessidade de interromper ofertas de cursos ou de firmar termos de ajustes, dado que os polos apresentavam qualidade suficiente para a continuidade dos cursos e mesmo para a expansão da oferta. No gráfico abaixo, especificamos em percentual a qualificação dos polos, segundo os conceitos da SEED.

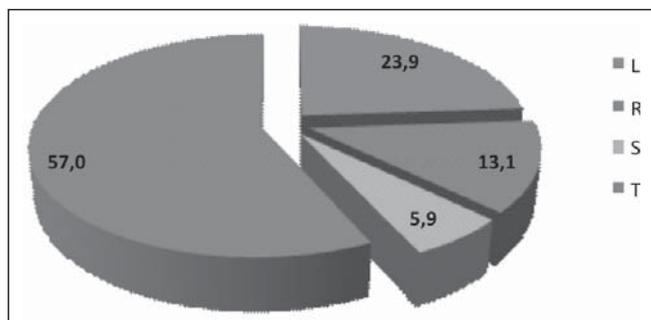


Gráfico 2. Percentual de polos UAB avaliados por conceito no Brasil

Ao final de 2010, todas as pendências encontradas pela supervisão da SEED encontravam-se cadastradas no SisUAB, com cronograma para a realização dos trabalhos sob a responsabilidade do mantenedor.

j) O Sistema UAB nas IES

No sistema UAB, cabe às IES planejar, implementar e garantir a qualidade da gestão pedagógica dos cursos a distância oferecidos. Em 2010, 92 IES integravam o Sistema UAB, sendo 49 universidades federais, 27 universidades estaduais e 16 institutos federais de educação tecnológica¹⁰. Essas instituições estavam distribuídas quantitativamente pelo País, de acordo com a representação gráfica a seguir:



Figura 5. Distribuição das IEB UAB no País

¹⁰ Para dar uma ideia da amplitude do Sistema UAB, deve-se ter em vista que, segundo dados do Censo da Educação Superior de 2008, há 97 universidades públicas no País (http://www.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf).

No âmbito das IES, eram criados os projetos pedagógicos dos cursos que seriam implementados na modalidade da educação a distância. Os parâmetros para estabelecer o nível de qualidade desejável nos projetos pedagógicos dos cursos oferecidos pelas IES no Sistema UAB figuravam nos Referenciais de Qualidade para Cursos a Distância, documento oficial da SEED que orientava os processos avaliativos e de supervisão da educação a distância nacional, tanto pública quanto privada. Apesar de não incorporarem força de lei, esses referenciais orientavam as instituições nas propostas de projetos pedagógicos para cursos a distância e forneciam o fio condutor para as comissões de especialistas que analisavam esses projetos, tendo em vista o credenciamento e a autorização legais para as instituições de ensino atuarem em cursos superiores a distância.

Uma vez aprovados em instâncias internas, os projetos pedagógicos eram submetidos à análise da CGAAc, na Diretoria de Educação a Distância (DED/Capes), que trabalhava mediante a consulta ad hoc das comissões de avaliação dos fóruns de área, cuja importância é descrita a seguir. Validados os projetos pedagógicos e definido o conjunto de polos para a oferta do curso, as IES encaminham suas planilhas à CGFO, que envia recursos destinados à implementação e ao acompanhamento do curso. As despesas custeadas incluíam os custos com a produção e a distribuição de material didático gratuitamente aos estudantes. Com a situação equacionada, a IES abria um processo seletivo para a absorção de alunos.

De um modo geral, implementar e realizar a gestão de um curso na modalidade a distância era uma ação que envolvia duas dimensões: uma acadêmica e outra operacional. A questão acadêmica, de certo modo, não representa uma novidade para as IES que se iniciam na aplicação de cursos a distância, porquanto a tradição de ofertas de cursos presenciais supre as necessidades básicas dessa ação. No entanto, o volume da dimensão operacional EaD é novidade e representa um grande desafio para a mudança de paradigma do modelo presencial para o modelo a distância.

Para fazer frente a esse impasse, as instituições integrantes da UAB desenvolveram os núcleos (centros ou secretarias) de educação a

distância. Nesses centros, forma-se uma equipe multidisciplinar que oferece o suporte operacional e logístico para o funcionamento dos cursos, tal como o apoio para a confecção do material impresso e virtual para os cursos, incluindo o controle e a sustentação da Plataforma Virtual de Aprendizagem.

O corpo de apoio multidisciplinar era constituído por desenhistas instrucionais, ilustradores, diagramadores, webdesigners, programadores, além de docentes. Esses núcleos, além de fornecer o apoio operacional e logístico essencial aos cursos, transcendiam em importância, fomentando o espírito da inovação tecnológica na educação e agregando os avanços da sociedade da informação e do conhecimento a favor da melhoria da qualidade dos cursos.

No âmbito das IES é, ainda, importante ressaltar o papel do coordenador UAB, professor designado expressamente pelo reitor para representar a instituição perante a Capes. Esses profissionais atuavam nas atividades de coordenação global do processo de implementação dos cursos, responsabilizando-se, inclusive, pela execução financeira dos recursos e pela prestação de contas. Não é à toa, portanto, que os coordenadores UAB compõem o Fórum Nacional de Coordenadores UAB. O referido fórum constituía um círculo virtuoso mais amplo de acompanhamento das decisões executivas da UAB e, dada a sua importância entre 2005 e 2010, vejamos sua definição e suas principais decisões.

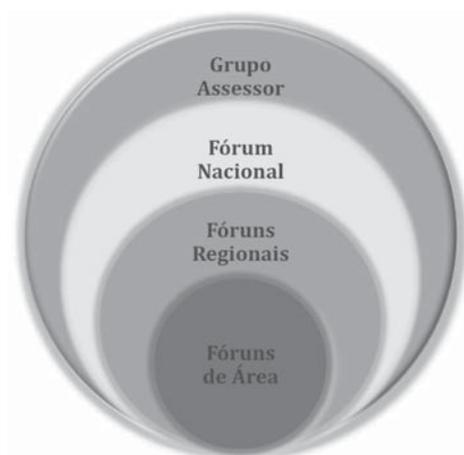


Figura 6. Estrutura colegiada do sistema UAB

Os fóruns representavam, por sua organização e atividades, o conjunto de interesses em todos os níveis do Sistema UAB. Dessa estrutura, representada na ilustração, faziam parte os Fóruns de Áreas, os Fóruns Regionais, o Fórum Nacional e o Grupo Assessor, instâncias que passaremos a descrever.

Os Fóruns de Área foram institucionalizados com a portaria n° 78, de 14 de abril de 2010, expedida pela presidência da Capes. Destinados a promover uma reflexão administrativa e pedagógica continuada acerca dos cursos UAB, atuavam como instâncias primárias de discussão dos processos da UAB e possuíam importância estratégica. Entre os temas relevantes de discussão já encetados, figuram: a redação de um estatuto de funcionamento; a criação de instrumentos e orientações comuns de avaliação dos projetos pedagógicos dos cursos UAB; o desenvolvimento de critérios de validação para os materiais didáticos dos cursos da área; os modelos de laboratórios pedagógicos para as diferentes áreas (em especial, Física, Química, Biologia e Matemática); a estrutura dos estágios supervisionados; as estratégias de incentivo ao compartilhamento de material didático etc.

Um presidente e um presidente-adjunto, eleitos pelos pares, conduziam os trabalhos nesses fóruns. Cada um dos 15 Fóruns de Área (Letras, Matemática, Física, Química, Biologia, História, Geografia, Filosofia, Sociologia, Artes e Música, Pedagogia, Informática, Administração Pública, Educação Física e Especializações) mantinha três comissões: editorial, avaliação e acompanhamento e gestão, reunindo-se uma vez por ano e promovendo debate contínuo no Atuab.

Os cinco Fóruns Regionais, por sua vez, eram constituídos pelos coordenadores de polo das cinco regiões do País e pelos coordenadores UAB das instituições que ofertavam cursos nas respectivas regiões. Os focos principais de debate nesses fóruns foram a infraestrutura dos polos e o desempenho dos cursos. Assim como o Fórum Nacional, os Fóruns Regionais foram instituídos pela portaria n° 79, publicada em 14 de abril de 2010. O Fórum Nacional, como afirmado anteriormente, é integrado pelos coordenadores UAB das instituições e tem como objetivo a reflexão sobre o funcionamento e o direcionamento da UAB.

O Grupo Assessor, regulamentado pela portaria n° 75, de 14 de abril de 2010, tinha como finalidade desenvolver estratégias para a execução, avaliação e o acompanhamento de todas as ações da UAB. Com caráter deliberativo, sua composição incluiu como membros permanentes o presidente da Capes, que presidia o Grupo; o diretor de Educação a Distância da Capes; o secretário de Educação a Distância do MEC; e, como membros designados, dois representantes dos coordenadores UAB das IES, um representante dos coordenadores de polos e quatro profissionais de reconhecida competência no meio acadêmico e científico, com atuação e experiências prévias em atividades relacionadas à Capes – os membros designados são escolhidos pelo Conselho Superior da Capes.

O horizonte de criação desses diversos âmbitos gerenciais era a promoção de uma gestão democrática do ensino superior que contemplasse as várias instâncias envolvidas em um processo de construção contínuo com todos os atores envolvidos. Prova disso foi a apresentação, no III Fórum de Coordenadores UAB, realizado entre 17 e 18 de novembro de 2010, de um horizonte de reflexão e trabalho para o sistema em 2011:

O processo de **institucionalização EAD** caminha para a **convergência de modalidades de ensino**, pela **disseminação do uso das TICs e da EAD nas IES** – sem a criação de instrumentos ou redutos paralelos – com o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a **formação do tutor** e o **incremento da interação IES-Polos** (COSTA *apud* DURAN, 2010, p. 63, grifo pessoal).

Desse mote, desenvolvido por uma parcela representativa dos próprios coordenadores UAB no primeiro encontro dos coordenadores do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, estabeleceram-se os principais vetores, bem como as recomendações para a estabilização e a melhor qualificação do sistema. De um modo geral, concluiu-se que a estabilização do Sistema UAB deveria ser orientada pela noção de complexidade relativa à inserção de novos atores, novas ferramentas, práticas e palavras no universo educacional, cujos produtos avaliáveis até o momento eram: a otimização da gestão educacional e o incentivo à produção autônoma de conhecimento de discentes e, sobretudo, de docentes. Nesse sentido, as recomendações gerais foram:

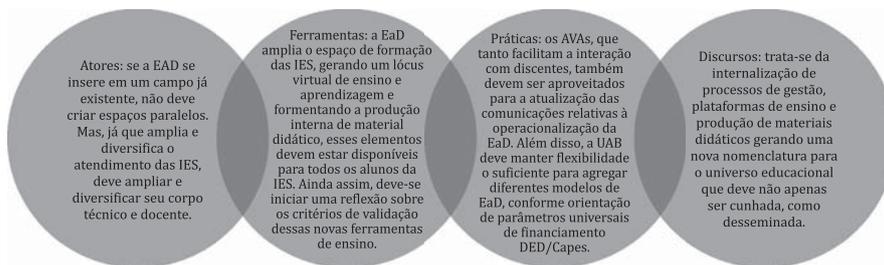


Figura 7. Recomendações para estabilização do sistema UAB 2010

A DED, por sua vez, apoiada nas orientações dos fóruns e baseada em decisões do Grupo Assessor, executou a gestão do Sistema UAB por meio das quatro coordenações gerais supracitadas, com um universo configurado, em novembro de 2010, pelos seguintes números.

Quadro 6. Integrantes do Sistema UAB em 2010

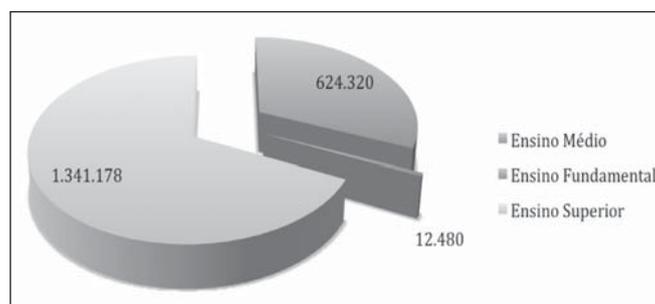


Note-se que grande parte desse esforço esteve totalmente voltado para o atendimento ao Plano Nacional de Formação de Professores e às exigências internas da Capes e, por isso, passaremos a tratar das medidas e práticas que tornaram possível essa aproximação.

O Plano Nacional de Formação de Professores e a Pós-Graduação

A melhoria do ensino na escola básica é um dos grandes desafios nacionais e implica várias dimensões críticas, entre as principais: a questão da infraestrutura para atendimento ao aluno, escola em tempo integral, plano de carreira e remuneração docente e, especialmente, a formação inicial e continuada dos professores em exercício. No que diz respeito à formação docente, o diagnóstico que gerou tal desafio é alarmante: dos cerca de 2 milhões de professores atuantes na escola básica pública, quase um terço, ou seja, um contingente de 600 mil professores não possui formação adequada para atuar. Vistos pelo Ministério da Educação, esses dados compõem não apenas um quadro dos déficits da educação básica no Brasil, mas também da demanda a ser atendida nos próximos anos. Demanda que se divide entre professores com ensino médio, aptos à graduação, e professores com ensino superior, nem sempre licenciados (GATTI, 2009).

Quadro 7. Formação dos professores da rede pública em 2009



A soma entre professores com ensino médio e professores com ensino fundamental foi entendida como o número que o MEC deveria ter por meta de formação, ou seja, cerca de 630 mil professores precisavam de ensino superior no Brasil. Tal demanda foi esquadrihada pelo Ministério da Educação a partir do Plano Nacional de Formação de Professores que, no decreto n° 6.755, estabeleceu como meta a oferta de formação inicial para 330 mil professores em exercício, com prazo de execução previsto para um período de seis anos.

Uma vez configurada a nova missão do Plano Nacional de Formação de Professores, sob o encargo da Capes, sua execução foi

dividida entre as Diretorias de Educação Básica Presencial e de Educação a Distância. A partir desse marco, os caminhos da UAB estreitaram-se com os do Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação”^{viii} e do Plano de Ações Articuladas (PAR)¹¹ por meio dos Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente^{ix}, instâncias em que eram discutidos e organizados, em cooperação com o MEC, os planos estaduais de formação de professores em serviço. A tarefa fundamental de cada fórum era construir o arranjo educacional para o estado, que compreendesse o diagnóstico da demanda de formação e a resolução da oferta, com a divisão dessa tarefa entre as IES públicas com sede no estado. Os arranjos educacionais em cada estado, em última instância, deveriam ser homologados pela Capes.

Para auxiliar a gestão do processo de formação de professores em serviço, o MEC, sob a coordenação da Secretaria de Educação a Distância (SEED), criou a Plataforma Freire, uma plataforma de registro dos currículos dos professores no Brasil. Nela, estavam colocados à disposição dos professores todos os arranjos educacionais homologados em cada estado pela Capes para que o professor pudesse aderir ao Plano Nacional de Formação, inscrevendo-se em um dos cursos ofertados tanto na modalidade presencial quanto a distância. Portanto, os cursos ofertados pelas IES integrantes da UAB na área de formação de professores eram também disponibilizados na Plataforma Freire. No início do segundo semestre de 2009, teve início a oferta de formação inicial aos professores com apoio da Plataforma Freire. Em junho de 2010, a plataforma já registrava mais de 15 mil professores estudando em polos do Sistema UAB.

Paralelamente, em dezembro de 2010, segundo dados colhidos no SisUAB, o Sistema UAB já contava com cerca de 200 mil discentes matriculados, preponderantemente em cursos de formação inicial e continuada de professores.

Todavia, o desafio da inserção no concorrido e seletivo campo da pós-graduação *stricto sensu* ainda se apresentava ao Sistema UAB. Em resposta a esse desafio, foi aprovado em outubro de 2010 pela Capes um programa de mestrado profissional em Matemática para docentes da rede pública de ensino básico, que iniciou suas

¹¹ O Plano de Ações Articuladas deve funcionar como um mecanismo de cooperação técnica e financeira entre o MEC, as IES e o sistema público de ensino fundamental e médio.

atividades acadêmicas em março de 2011. O programa é oferecido pelas instituições integrantes do Sistema UAB, com a utilização da metodologia da educação a distância, sob a coordenação da Sociedade Brasileira de Matemática (SBM)*.

Seu público alvo é constituído pelos professores de Matemática da escola básica, atuando de 5^a a 8^a séries do ensino fundamental e no ensino médio. Assim sendo, o programa atende tanto às expectativas pelos desdobramentos do Sistema UAB na pós-graduação quanto à melhor qualificação do sistema para o atendimento do Plano Nacional de Formação de Professores. Trata-se, pois, de um programa de pós-graduação *stricto sensu*, com a oferta inicial de mil vagas por cerca de 30 IES e a projeção de uma oferta de 2 mil vagas anuais a partir de 2012, ocasião em que a rede deverá contar, segundo planos iniciais, com cerca de 60 IES. De modo geral, cada instituição deverá receber a cada ano no mínimo 15 e no máximo 50 alunos.

Para dar conta desse grande desafio, o programa de mestrado profissional em Matemática contará com a infraestrutura dos cerca de 600 polos de apoio presencial do Sistema UAB, o que garantirá capilaridade geográfica ao programa, de modo que a oferta de vagas alcance abrangência nacional. Entre as vantagens da proposta, há a inovação de um projeto que privilegia a profissionalização docente, tema sempre presente nas mais variadas mesas de congressos internacionais – enfocando, ainda, essa formação em um diálogo constante do educador com o futuro de sua área e das suas ferramentas de ensino. Além disso, há a proposta de permanência no longo prazo do programa, haja vista o respaldo concedido pelo aval da Capes. Como benefício da metodologia a distância, serão atendidos professores em exercício nas redes públicas da educação básica, sem requisitar absenteísmo de suas atividades ou mudanças intermunicipais.

Como se pode observar [o Sistema UAB] trata-se de um projeto de grande envergadura e que se torna, de acordo com as pretensões governamentais, decisivo para que seja atingida a meta de que 30% dos estudantes brasileiros tenham acesso à formação superior até o ano de 2011. É notória a importância do aumento do índice de estudantes universitários em um país, sobretudo quando se considera o real significado do processo educacional/formativo universitário e

seus desdobramentos na produção do conhecimento tecnológico. Em meio à miríade de políticas educacionais patrocinadas pelo governo brasileiro, as quais se coadunam no objetivo de que seja arrefecida nossa defasagem universitária em relação a outros países, o programa Universidade Aberta do Brasil se diferencia não só pelos consórcios estabelecidos entre os três níveis governamentais, mas principalmente por se caracterizar como um programa de formação universitária na modalidade de educação a distância (EaD) (ZUIN, 2006, p. 10).

Inserindo-se na pós-graduação, o Sistema UAB começa a dar sinais de maturidade e, ao mesmo tempo, requisitar novas orientações. Como meta global, em 20 anos, pretende-se equiparar o número de alunos das IES integrantes do Sistema UAB aos da modalidade presencial. Do ponto de vista dos desafios do Sistema UAB, dois fatores se destacam: a infraestrutura dos polos e a qualidade da tutoria presencial. Do ponto de vista das consequências: a aproximação EAD-presencial, a atualização dos usos de tecnologias no processo pedagógico das IES e o aprofundamento da formação de professores em todos os níveis¹².

Desafios e consequências do Sistema UAB

Complexo, o Sistema UAB possui desafios e consequências que se espalham por todas suas esferas. Entre os desafios, no campo da diretoria executiva do sistema, a infraestrutura dos polos é considerada ponto nevrálgico. Entre as estratégias de incremento da qualidade nos polos, os mantenedores daqueles polos com deficiências apontadas pela supervisão da SEED foram instados a saná-las no prazo de seis meses. Ainda assim, foi desenvolvido um projeto de polo-modelo por iniciativa do FNDE, que servirá tanto para orientar os polos atuais no incremento da qualidade de sua estrutura quanto para facilitar a busca de recursos por parte daqueles prefeitos, deputados etc. que estiverem interessados em fomentar o ensino superior e a formação docente em suas regiões. Por fim, a Capes, em parceria com o FNDE, no início do ano de 2010, assinou convênio com 41 municípios sede de polos, em valores nominais, que variam entre R\$ 100 mil e R\$ 250 mil, totalizando uma concessão de R\$ 8.409.122,47 para obras de recuperação predial e de ampliação dos polos.

¹² Não se deve olvidar, contudo, que, além de cursos para a formação de professores, o Sistema UAB também oferece, ainda que de modo subsidiário, cursos na área de administração pública e cursos para o desenvolvimento regional dos municípios atendidos pelos polos de apoio presencial.

Além disso, há ações de provimento de livros, laboratórios e sistemas de webconferência (viabilizados pelos editais pró-equipamentos), bem como a inserção da UAB no programa Banda Larga nas Escolas, que visa fornecer internet para os polos UAB; concessão de computadores para cada polo, via integração UAB/ProInfo (Programa Nacional de Tecnologia Educacional); e financiamento da compra de veículos para as IES da UAB, com o objetivo de facilitar a integração IES-Polos. Em suma, entre 2007 e 2010, foram investidos cerca de R\$ 150 milhões nos polos UAB.

A importância desse investimento reside não apenas no fato de que o polo é o espaço mais recente dessa estrutura de ensino superior do País ou de que, conforme orientações do ministro Fernando Haddad, ele deverá constituir “a casa do professor”, mas também porque ele pode ser encarado como um protótipo do futuro da arquitetura escolar tanto quando se trata de endereços interiorizados, representando um campus avançado de ciência e tecnologia, quanto quando se trata de grandes cidades, em que a falta de espaço parece impossibilitar a concretização da proposta de uma escola em tempo integral.

Para qualificar a tutoria, a DED/Capes procurou investir em projetos de capacitação EaD nas IES e na divulgação das possibilidades de uso das tecnologias de informação e comunicação na formação docente a fim de arregimentar novos adeptos à modalidade do ensino presencial. Para o futuro, esperava-se poder garantir um trabalho de registro e compartilhamento das práticas de ensino e gestão EaD, incluindo aí a divulgação do material didático produzido no âmbito do Sistema UAB, a condução de uma reflexão sobre os métodos de avaliação, as formas de validação e o reconhecimento da produção acadêmica gerada na modalidade e o incentivo ao compartilhamento da produção EaD.

Vale lembrar que, conforme as muitas comunicações de Mario Avendaño Arguedas, do Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano (Ministerio de Educación de Costa Rica), um dos principais empecilhos para o desenvolvimento da educação latino-americana consiste na falta de dados oficiais que pudessem valer como fontes de estudos sistemáticos capazes de traçar o perfil das boas práticas

no setor. Não obstante, com a EaD, modalidade de ensino em que prepondera a comunicação escrita, seja no que diz respeito às relações de cunho acadêmico, seja no que diz respeito às relações de cunho operacional, esse problema caminha no sentido de uma dissolução.

Entre as consequências da inserção do Sistema UAB na Capes, por meio da instauração da Diretoria de Educação a Distância e da criação da Diretoria de Educação Básica Presencial, pode-se enunciar um movimento de equiparação, no que diz respeito ao prestígio acadêmico, da formação de pessoal para a pesquisa e para a educação básica.

Na Academia, a formação a distância de professores é um assunto que desperta paixões. Alguns preferem entender que essa é uma maneira viável para atender a professores trabalhando nas redes públicas em pequenos municípios brasileiros, fora dos grandes centros. Outros preferem resistir, criticando a educação a distância como barata e de baixa qualidade. Estes, certamente, não atentam para os gastos divulgados pelo Estado, em que se pode notar que a educação a distância não é barata e que os investimentos requisitados para a garantia da infraestrutura física e de pessoal, notadamente no início do processo, são importantes. Além disso, não atentam para o problema do congestionamento nas grandes cidades, para a falta de espaço para os tradicionais cursos presenciais ou mesmo para as dificuldades que os professores da rede pública, não raramente residentes nos subúrbios dessas cidades, encontram para o deslocamento dentro das metrópoles.

É assim que, convivendo com a necessidade de amplos recursos financeiros e de estímulo à inovação nos processos de educação, alinhamo-nos às ponderações de Raúl Luna Lombardi¹³, ao assinalar que:

Investir na educação é caro, mas é muito mais caro não investir. Isto porque de alguma forma todos os estudos supõem que o investimento nas TICs não resulta apenas num benefício pessoal nas competências e habilidades de quem estuda e um menor nível de desemprego, mas num impulso para o próprio país, que se beneficia [como um todo]. (LOMBARDI, 2010 *apud* DURAN, 2010, p. 120)

¹³ Lombardi trabalha no Instituto de Tecnologias Educativas, órgão do Ministério da Educação espanhol responsável pela integração das TICs no âmbito não universitário e debatedor da Conferência Internacional Impacto das TICs na Educação, realizada pela SEED/Unesco Brasil e Chile, em Brasília/2010, de quando se transcreveu tal afirmativa.

A resistência à educação a distância é reflexo de determinados preconceitos, mas já existem dados acerca da relevância dessa nova maneira de educar. O que se depreende do complexo Sistema UAB nas IES, por exemplo, é a ampliação das capacidades cognitivas dos professores que se empenham em sua realização, mas ainda faltam registros sistemáticos dos sucessos e dificuldades da EaD. Assim, um dos desafios do Sistema UAB, além da institucionalização da EaD, é o levantamento, a análise e a divulgação de todo o grande volume de informações que a EaD vem gerando nos últimos anos.

No caso dos professores universitários, diretamente confrontados com os imensos desafios pedagógicos de ensinar populações marginalizadas do processo educacional e de lidar com estruturas de administração pública de ordem nacional, estadual e municipal, nota-se uma aproximação, cada vez maior, com a sociedade em que suas IES estão inseridas e, no mínimo, uma atualização da missão educacional no ambiente universitário, tendo como horizonte a construção de uma sociedade do conhecimento capaz de ampliar as fronteiras da educação, capaz de encontrar um Brasil que, até então, não passava de objeto de estudo da Academia. Nesse ensejo, destaca-se a importância da manutenção e do incremento dos polos no sistema UAB, pois, como assinalou a professora Silva, coordenadora UAB da UFRPE: “se a gente mata o polo, mata as perspectivas de mudança no interior” (*apud* DURAN, 2010, p. 62). Ainda assim, é necessário investir em uma maior interatividade entre polos-DED-IES, promovendo, nesses espaços, o clima de interatividade necessário à educação. Segundo Takakura, coordenador UAB da UFJF:

Devemos utilizar os polos não apenas como espaços de continuidade das universidades, nem instrumentalizá-los conforme interesses da academia, mas criar um espaço comum de interação com a comunidade ali naquele lugar, promovendo atividades interativas, não só entre tutores/professores e alunos, mas também entre diferentes tipos de lideranças (reitores e prefeitos, etc.) (*apud* DURAN, 2010, p. 62)

Não obstante, algumas consequências da instauração de polos UAB no interior do País já se fazem notar por meio, justamente, daqueles que trabalham nos polos UAB:

A UFPB VIRTUAL vem causando grande impacto entre a população, através dela podemos finalmente ter acesso a um curso superior de qualidade sem grandes sacrifícios, e assim poder ter uma perspectiva de vida melhor (BATISTA, 2010).

Agora a população tem acesso a curso superior de qualidade e gratuito. Com o Polo UAB, avançamos muito na área de educação e tecnologia. Ele representa a democratização do ensino superior no país, por isso, as pessoas que são qualificadas pelo Polo vão ajudar, com certeza, no desenvolvimento do município, afirmou a secretária de Educação e coordenadora da unidade de Aracruz, Maria Goretti Moro Gomes (GOMES, 2010).

Portanto, de modo geral, a orientação do Sistema UAB deverá privilegiar os três temas destacados pelo III Fórum Nacional de Coordenadores UAB e corroborados pelo Grupo Gestor em reunião de 8 de dezembro de 2010, ou seja: a institucionalização EaD, a convergência EaD-presencial e a interatividade IES-Polos. Nesse ponto de inflexão, entre desafios e resultados, o Sistema UAB deverá concentrar suas forças, como sempre, em prol de uma educação docente de qualidade, seja na formação inicial, seja na pós-graduação.

Como desafios, o sistema apresenta, em síntese: a busca pela regularização dos fluxos de financiamento, garantindo segurança ao incremento do ensino de qualidade; a institucionalização da modalidade no universo acadêmico; a conscientização nos municípios da importância do investimento na formação de sua população, acarretando um processo de polarização do sistema de ensino público brasileiro e, ao mesmo tempo, de ampliação das potencialidades regionais; e, finalmente, a manutenção de certa brandura na arregimentação da estrutura que respalda o sistema, garantia de exploração plena do potencial inovador da modalidade. Entre os frutos do incentivo à EaD, deve-se considerar, como assinala Morán, que:

A educação a distância está se transformando de uma modalidade complementar ou especial para situações específicas em referência importante para uma mudança profunda do ensino superior como um todo. Este utilizará cada vez mais metodologias semipresenciais, flexibilizando a necessidade de presença física e reorganizando os espaços e tempos de ensino e aprendizagem. A educação a distância

está se expandindo, sem dúvida, mas também afetando profundamente a educação como um todo. Num mundo conectado em redes, onde há um aumento da mobilidade, a educação a distância hoje passou de modalidade complementar a eixo norteador de mudanças profundas na educação como um todo, principalmente no ensino superior (MORÁN, 2009, p. 33).

Recebido em 11/10/2010

Aprovado em 2/5/2011

Notas Explicativas

ⁱ O Consórcio Cederj reúne o governo do estado do Rio de Janeiro por meio da Fundação Centro de Ciências e Educação Superior a Distância do Estado do Rio de Janeiro (Cecierj) e das seis universidades públicas sediadas no estado: a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Uerj); a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF); a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio); a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); a Universidade Federal Fluminense (UFF); e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Também participam ativamente desse esforço as prefeituras municipais que sediam os polos regionais do Cederj. Resultado de um esforço de articulação iniciado em 1999, é objetivo do Consórcio Cederj a interiorização do ensino superior público no estado do Rio de Janeiro. Atualmente, o Consórcio Cederj é integrante do Sistema UAB, oferece cursos em 32 polos regionais e possui cerca de 20 mil alunos matriculados. Em função de seu modelo e pioneirismo, o Consórcio Cederj serviu e vem servindo de modelo para o Sistema UAB.

ⁱⁱ “O material institucional, produzido e fornecido pela Open University – OU, será traduzido e revisado pela própria UFPa e, posteriormente aprovado pela OU e inclui, para cada curso: matrizes de textos e exercícios; listas de exercícios para verificação do aprendizado; material audiovisual (fitas de vídeo e fitas cassete de áudio), com reforços para o aprendizado. Registre-se que o material referente ao 1o ano já foi traduzido conforme pude constatar em visita à UFPa”. Publicado n° Diário Oficial da União de 9 mar. 1999. Parecer CES n° 670/98. Aprovado em 01 out. 1998.

iii “Ressalta-se, entretanto, ser o fascículo o principal material didático a ser utilizado, o que está adequadamente justificado na proposta. Tais fascículos, entretanto, dada a pouca experiência brasileira na área, tendem a ser elaborados em curto prazo, o que permite antever o apelo a recursos didáticos consagrados, embora criticados, como a técnica de Instrução Programada. O fascículo de Psicologia da Educação anexado ao Processo constitui um exemplo do quanto a memorização de conceitos, processos e personagens ainda constituem o principal conteúdo a ser assimilado, tendo em vista o espaço que lhes é dado nos exercícios propostos. É bem verdade que além de sentenças a completar, há questões que requerem observação e reflexão, bem como há a indicação de bibliografia atualizada e de filmes ou vídeos relacionados à temática abordada, o que certamente enriquecerá o processo de aprendizagem desencadeado, segundo moldes ainda tradicionais”. Parecer CES n° 305/2000; credenciamento da Universidade do Estado de Santa Catarina para desenvolver e implementar o “Programa de Ensino a Distância”, com o curso de Pedagogia, licenciatura plena, na modalidade EaD. Aprovado em 04 abr. 2000.

iv Como se sabe, a normatização da EaD pelo MEC é expressa diretamente por meio de decretos e portarias. Entre os decretos, estão: o de n° 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que regulamenta o artigo 80 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB); o de n° 5.773, de 09 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino; e o de n° 6.303, de 12 de dezembro de 2007, que altera dispositivos dos decretos n° 5.622, de 19 de dezembro de 2005, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 5.773, de 9 de maio de 2006, que dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Entre as portarias, estão: a de n° 1, de 10 de janeiro de 2007; a de n° 2 (revogada), de 10 de janeiro de 2007; a de n° 40, de 13 de dezembro de 2007; e a de n° 10, de 02 julho de 2009, que fixa critérios para a dispensa de avaliação *in loco* e dá outras providências.

v O Conselho Nacional de Educação, “instituído pela Lei 9.131, de 25/11/95, com a finalidade de colaborar na formulação da Política

Nacional de Educação e exercer atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação” (disponível em: www.mec.gov.br; acesso em: 18 jun. 2011), destacou os seguintes itens como documentos importantes para o tema ensino a distância, em sua página virtual no site do MEC: Parecer CNE/CES n° 78/96, aprovado em 7 de outubro de 1996; Parecer CNE/CEB n° 15/1997, aprovado em 3 de novembro de 1997; Parecer CNE/CEB n° 10/2001, aprovado em 3 de abril de 2001; Parecer CNE/CEB n° 28/2001, aprovado em 6 de agosto de 2001; Parecer CNE/CEB n° 41/2002, aprovado em 02 de dezembro 2002; Parecer CNE/CEB n° 31/2004, aprovado em 6 de outubro de 2004; Parecer CNE/CEB n° 17/2005, aprovado em 3 de agosto de 2005; Parecer CNE/CES n° 14/2006, aprovado em 1° de fevereiro de 2006; Parecer CNE/CES n° 241/2006, aprovado em 4 de outubro de 2006; Parecer CNE/CES n° 195/2007, aprovado em 13 de setembro de 2007; Parecer CNE/CES n° 197/2007, aprovado em 13 de setembro de 2007; Parecer CNE/CEB n° 25/2008, aprovado em 2 de dezembro de 2008; Parecer CNE/CES n° 238/2009, aprovado em 7 de agosto de 2009; Parecer CNE/CES n° 18/2010, aprovado em 27 de janeiro de 2010; Parecer CNE/CES n° 195/2010, aprovado em 6 de outubro de 2010; Parecer CNE/CES n° 267/2010, aprovado em 10 de dezembro de 2010; Resolução CNE/CES n° 4, de 16 de fevereiro de 2011; Parecer CNE/CP n° 3/2011, aprovado em 31 de maio de 2011; e Parecer CNE/CES n° 267/2010, aprovado em 10 de dezembro de 2010.

^{vi} O site da Capes (www.capes.gov.br) possui espaço virtual especialmente dedicado à UAB (www.uab.capes.gov.br). Nele, constam, entre outras referências, as portarias normativas dessa casa em relação à EaD: portaria n° 1.369, de 07 de dezembro de 2010; portaria n° 7, de 9 de fevereiro de 2011; portaria n° 318, de 02 de abril de 2009; portarias n° 370 e 371, de 29 de março de 2010; portaria n° 75, de 14 de abril de 2010; portaria n° 79, de 14 de abril de 2010; portaria n° 78, de 14 de abril de 2010; portaria n° 77, de 14 de abril de 2010; portaria n° 40 de 21 de janeiro de 2010; portaria normativa n° 2, de 10 de janeiro de 2007; portaria n° 802, de 18 de agosto de 2009; portaria interministerial n° 127, de 29 de maio de 2008; portaria normativa n° 40, de 12 de dezembro de 2007; portaria conjunta Capes/CNPq n° 01, de 12 de dezembro de 2007.

vii O FNDE foi responsável, até muito recentemente, pela normatização e fiscalização das bolsas de estudos referentes à UAB. Nesse sentido, foram expedidas algumas resoluções em que se procurou regulamentar e publicizar essa atividade. São elas: resolução FNDE/CD n° 044, de 29 de dezembro de 2006 (estabelece orientações e diretrizes para a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes dos cursos e programas de formação superior, no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil); resolução FNDE n° 044 (apresenta as diretrizes do Sistema UAB, seus participantes e suas competências, além de orientar sobre a concessão e o pagamento das bolsas e responsabilizar o FNDE pela fiscalização do sistema de bolsas UAB); resolução FNDE/CD n° 24, de 04 de junho de 2008 (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); resolução CD/FNDE n° 26, de 5 de junho de 2009 (nela se estabelecem 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, a serem pagas pelo FNDE a partir do exercício de 2009); resolução n° 49, de 10 de setembro de 2009 (dispõe sobre: orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições de ensino participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil. Nela se revoga a resolução CD/FNDE n° 24 do dia 04 de julho de 2008; além de incluir as secretarias do MEC e da Capes, gestoras das ações, como participantes do Sistema UAB, além da Capes, do FNDE e das Ipes).

viii O Plano de Metas “Compromisso Todos pela Educação” estabelece, estrategicamente, as diretrizes pelas quais os indicadores de avaliação da educação devem ser elevados. Os estados e municípios que aderirem ao plano devem elaborar seus respectivos Planos de Ações Articuladas, assinalando ali suas necessidades e aspirações, em termos de ações, demandas, prioridades e metodologias.

ix Os Fóruns Estaduais Permanentes de Apoio à Formação Docente foram criados por meio do decreto n° 6.755, de 29 de janeiro de 2009, publicado no DOU 30.01.2009, que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica.

O artigo que regulamenta a formação e os objetivos desse fórum é o 4º. Estabelecidos em cada estado que aderiu ao Plano Nacional de Formação de Professores, esses fóruns têm como integrantes o secretário de Educação do Estado, que atua como presidente do fórum; representantes dos reitores das IES com sede no estado; representação da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e participação de representantes do MEC.

× A coordenação pela SBM é realizada por meio de um Conselho Gestor, de uma Comissão Acadêmica e de comissões acadêmicas locais em cada instituição parceira, enquanto que a estruturação da rede de instituições parceiras está regulada por um regimento interno. No momento de fundação da rede, as seguintes instituições fizeram adesão pioneira: Universidade Estadual de Campinas, Universidade Estadual de Maringá, Universidade Federal Fluminense e Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Impa). A SBM, como coordenadora da rede de instituições de ensino superior integrantes desse programa de mestrado profissional em Matemática, ainda se comprometeu a estabelecer mecanismos de uniformização da qualidade de todo o processo pedagógico, entre os quais uma Prova Nacional Única de Acesso, a formulação centralizada das avaliações presenciais de algumas disciplinas e um exame de qualificação presencial ao final do curso como pré-requisito ao trabalho final. A produção do material didático de todas as disciplinas do programa é coordenada pela SBM e ele é distribuído às instituições integrantes da Rede Nacional para entrega gratuita aos estudantes.

Referências bibliográficas

BASTOS *apud* DURAN, M. R. C. Conferência Internacional “Impacto das TIC’s na Educação”. Documento Técnico de Relatoria da Conferência realizada entre 27 e 29 de abril de 2010, sob a coordenação da Secretaria de Educação a Distância e os escritórios da Unesco de Chile e Brasil. Segundo produto referente ao Contrato CI 00634/2010, SA 1169/2010. Brasília: Unesco, 2010. 150p.

BATISTA, A. Ensino Superior ao seu Alcance. Disponível em: <<http://cruzdoespiritasantopb.blogspot.com/2010/11/o-impacto-da-uab-ufpb-virtual-no-nosso.html>>. Acesso em: 20 nov. 2010.

BELLONI, M. L. Ensaio sobre a educação a distância no Brasil. *Educação & Sociedade*, ano XXIII, n. 78, abr. 2002.

BOTO, C. A Escola do Homem Novo: Entre o Iluminismo e a Revolução Francesa. São Paulo: Ed. Unesp, 1996.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n° 5692, de 11 de agosto de 1971. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/128525/lei-de-diretrizes-e-base-de-1971-lei-5692-71>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CEB n° 15/97. Consulta sobre ensino fundamental e médio (supletivo) com utilização e metodologia de ensino a distância. Disponível em: <www.portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/1997/pceb015_97.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Decreto n° 2.494, de 10 de fevereiro de 1998. Regulamenta o art. 80 da Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 fev. 1998.

_____. Ministério da Educação. Lei n° 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer CNE/CES n° 18/2010, aprovado em 27 de janeiro de 2010. Reexame do Parecer CNE/CES n° 238, de 07 de agosto de 2009, que dispõe sobre a revogação das normas para o credenciamento especial de instituições não-educacionais, na modalidade presencial e a distância, para a oferta de cursos de especialização. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15152&Itemid=86>. Acesso em: 10 jan. 2012.

COSTA *apud* DURAN, M. R. C. Documento Técnico contendo apresentação, memória operacional e diagnóstico dos eventos UAB realizados em 2010 e prospecção dos eventos que, estrategicamente, seriam favoráveis ao alinhamento da UAB ao PDE. Quarto produto. Projeto OEI BRA/09/004. Edital 062/2010. Brasília: OEI, 2010. 142p.

GATTI, B. A.; BARRETTO, E. S. de S. Professores do Brasil: impasses e desafios. Brasília: Unesco, 2009.

GIOLO, J. A educação a distância e a formação de professores. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1211-1234, set./dez. 2008.

JONASSEN, D. O uso das novas tecnologias na educação a distância e a aprendizagem construtivista. *Em Aberto*, Brasília, ano 16, n. 70, abr./jun. 1996.

LÉVY, P. Cibercultura. São Paulo: Editora 34, 1999.

LISSEANU, 1988 *apud* PRETTI, X. X. Educação a distância: uma prática mediatizadora e mediatizada. Disponível em: <<http://www.nead.ufmt.br/publicacao/download/EDUCACAO2.doc>>. Acesso em: 23 out. 2009.

LITTO, F. O retrato frente/verso da aprendizagem a distância no Brasil 2009. *Revista ETD*, v. 10, n. 2 (número temático: “EAD - porque não?”), 2009.

LOMBARDI *apud* DURAN, M. R. C. Conferência Internacional “Impacto das TIC’s na Educação”. Documento Técnico de Relatoria da Conferência realizada entre 27 e 29 de abril de 2010, sob a coordenação da Secretaria de Educação a Distância e os escritórios da Unesco de Chile e Brasil. Segundo produto referente ao Contrato CI 00634/2010, SA 1169/2010. Brasília: Unesco, 2010. 150p.

MORÁN, J. O ensino a distância no Brasil. *Educação & Linguagem*, v. 12, n. 19, p. 17-35, jan./jun. 2009.

MORIN, E. A religação dos saberes. O desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

PIMENTEL, N.; COSTA, C. O sistema Universidade Aberta do Brasil na consolidação da oferta de cursos superiores a distância no Brasil. *Revista ETD*, v. 10, n. 2 (número temático: “EAD - porque não?”), 2009.

PRETTI, O. (Org.) Educação a distância, sobre discursos e práticas. Brasília: Liber Livro, 2005.

SCHLÜNZEN JUNIOR, K. Educação a distância no Brasil: caminhos, políticas e perspectivas. *Revista ETD*, v. 10, n. 2 (número temático: “EAD - porque não?”), 2009.

SILVA, J. F. Uso de Material audiovisual no ensino médio na perspectiva do professor. 2009. Monografia (Especialização para professores do ensino médio do governo do Distrito Federal) - Centro de Educação a Distância, Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA *apud* DURAN, M. R. C. Documento Técnico contendo apresentação, memória operacional e diagnóstico dos eventos UAB realizados em 2010 e prospecção dos eventos que, estrategicamente, seriam favoráveis ao alinhamento da UAB ao PDE. Quarto produto. Projeto OEI BRA/09/004. Edital 062/2010. Brasília: OEI, 2010. 142p.

TAKAKUNA *apud* DURAN, M. R. C. Documento Técnico contendo apresentação, memória operacional e diagnóstico dos eventos UAB realizados em 2010 e prospecção dos eventos que, estrategicamente, seriam favoráveis ao alinhamento da UAB ao PDE. Quarto produto. Projeto OEI BRA/09/004. Edital 062/2010. Brasília: OEI, 2010. 142p.

TANURE, L. M. História da formação de professores. *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, maio/jun./jul./ago. 2000.

ZUIN, A. A. S. Educação a distância ou educação distante? O programa Universidade Aberta do Brasil, o tutor e o professor virtual. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96 (especial), p. 935-954, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>.