

# POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO DOCENTE A DISTÂNCIA NO BRASIL

*Public policies and distance education in Brazil*

BRANCO, Juliana Cordeiro Soares<sup>1</sup>

NEVES, Inajara de Salles Viana<sup>2</sup>

FIDALGO, Fernando Selmar Rocha<sup>3</sup>

## RESUMO

Análises das políticas públicas demonstram que há um histórico de cursos de formação de professores a distância no Brasil, por iniciativa do poder público e por meio de programas governamentais. Nesse contexto, foi realizada uma pesquisa sobre formação de professores a distância, no Brasil, por meio de iniciativa pública. A pesquisa buscou conhecer políticas de formação docente e implementação de programas governamentais de educação a distância. Compreendeu estudo exploratório e descritivo, fazendo uso de análise documental e bibliográfica. Foram evidenciados modelos distintos desses programas e em nível médio e superior. Este texto pretende apresentar alguns desses programas e discutir sobre a formação docente pública e a distância. Juntamente com a discussão das resoluções nº 1 de 02 de fevereiro de 2016, da Câmara de Educação Básica e nº 1 de 11 de março de 2016, da Câmara de Educação Superior, ambas do Conselho Nacional de Educação.

**Palavras-chave:** Formação docente. EaD. Políticas públicas.

## ABSTRACT

Analyzes of public policies demonstrate that there is a history of distance teacher training courses in Brazil, at the initiative of the public power and through governmental programs. In this context, a research was conducted on the training of distance teachers in Brazil, through public initiative. The research sought to know policies of teacher education and implementation of government programs of distance education. It comprised an exploratory and descriptive study, making use of documentary and bibliographic analysis. Different models of these programs were evidenced and at medium and higher levels. This text intends to present some of these programs and discuss about public and distance teacher training. Together with the discussion of resolutions nº 1 of February 2, 2016, of the Câmara de Educação Básica and nº 1 of March 11, 2016, of the Câmara de Educação Superior, both of the Conselho Nacional de Educação.

**Keywords:** Teacher training. EaD. Public policy.

---

<sup>1</sup> Pós-doutora e doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Educação Tecnológica pelo Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais e graduada em Pedagogia pela Universidade do Estado de Minas Gerais e em Comunicação Social (Relações Públicas) pelo Centro Universitário Newton Paiva. É Professora da Faculdade de Educação da UEMG. E-mail: <julianab28@gmail.com>.

<sup>2</sup> Pós-doutora pela Universidade Aberta de Portugal, doutora em Educação pela UFMG, mestre em Educação Administração e Comunicação pela Universidade São Marcos e graduada em Pedagogia pela UFMG. É Professora Adjunta do Departamento de Educação e Tecnologias DEETE da Universidade Federal de Ouro Preto. E-mail: <inasalles2@gmail.com>.

<sup>3</sup> Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Mestre em Educação pela UFMG, Pedagogo pela Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Professor Titular do Departamento de Administração Escolar (DAE) da FaE/UFMG. E-mail: <fernandossfidalgo@gmail.com>.

## **INTRODUÇÃO**

A formação de professores no Brasil, segundo o Censo da Educação Básica (2015), apresenta um déficit recorrente. Segundo Branco e Peixoto (2017), “a evolução das funções docentes da educação básica sem formação superior está se processando em ritmo lento” (p.180). Pesquisa realizada pelas autoras, citadas no Censo da Educação Básica, demonstrou que em 2015 24% das pessoas que exerciam funções docentes na educação infantil e no ensino fundamental não possuíam graduação (BRANCO e PEIXOTO, 2017). Isso se agrava, especialmente após a publicação da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabeleceu as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e dispôs, no seu art. 62, que a formação dos docentes para atuar na educação básica deve ser feita prioritariamente em nível superior (BRASIL, 1996). A Lei supracitada também legisla acerca da Educação a Distância (EaD), no art. 80, no País, e definiu a EaD como uma modalidade de ensino e que pode ser ofertada nos níveis da educação básica e superior (BRASIL, 1996).

No Brasil, temos um histórico de cursos de formação de professores a distância, quando de iniciativa do poder público, por meio de programas governamentais e não como política de Estado. Outro fator preocupante é a desvalorização do magistério que reflete na diminuição de procura por parte dos jovens aos cursos de licenciatura e ao não exercício da profissão pelos já licenciados.

Diante disso, este texto pretende apresentar alguns desses programas, tanto em nível médio como superior e, desse modo, problematizar aspectos relativos à formação docente pública e a distância, nos dois níveis de ensino, que ocorre por meio de programas governamentais. A pesquisa qualitativa compreendeu estudo exploratório e descritivo, fazendo uso de análise documental e bibliográfica.

Nesse contexto, também serão discutidas duas Resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). As duas resoluções possuem o mesmo número e são do mesmo ano. A primeira, que trata do ensino de nível médio, refere-se à Resolução nº 1 de 02 de fevereiro de 2016, parte da Câmara de Educação Básica do CNE e define Diretrizes Operacionais Nacionais para o credenciamento institucional e a oferta de cursos e programas de ensino médio, de educação profissional técnica de nível médio e de educação de jovens e adultos, nas etapas do ensino fundamental e do ensino médio, na modalidade educação a distância, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino (BRASIL, 2016a).

A segunda é a Resolução nº 1 de 11 de março de 2016, da Câmara de Educação Superior, do CNE, e estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância (BRASIL, 2016b). Por fim, são apresentadas as considerações finais à luz das discussões presentes neste artigo.

## **PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES A DISTÂNCIA EM NÍVEL MÉDIO – UMA DISCUSSÃO LATENTE**

A formação de professores a distância por meio de políticas públicas de modo geral está relacionada a programas governamentais. Isso é um indicativo de que essa formação é paliativa, resolve por ora algumas questões de lacunas da formação, mas não expressa, de fato, a formação docente como política de Estado. Nessa análise,

pode-se dizer que tanto a modalidade de educação a distância como a formação de professores fazem parte de políticas fluidas, sem a solidez necessária diante de ações de tamanha relevância no construto social.

A pesquisa realizada para a escrita deste trabalho permitiu identificar que a formação de professores a distância, via poder público, teve suas primeiras experiências por meio de programas de nível médio.

Em 1999 foi criado o Proformação, programa de formação de professores a distância e em serviço, em nível médio, com habilitação para o magistério na modalidade Normal. O programa teve como objetivos: (i) habilitar para o magistério, em nível médio, na modalidade Normal, os professores que exercem atividades docentes nos anos iniciais do ensino fundamental ou na educação de jovens e adultos; (ii) elevar o nível de conhecimento e de competência profissional dos docentes em exercício; (iii) contribuir para a melhoria do processo ensino e aprendizagem e do desempenho escolar dos alunos nas redes estaduais e municipais do Brasil; (iv) valorizar o Magistério pelo resgate da profissionalização da função docente e pela melhoria da qualidade do ensino. Segundo Branco (2014), a primeira fase do programa abrangeu os Estados do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e habilitou 1.323 professores, no ano de 1999. A segunda oferta, que foi dividida em dois grupos, ocorreu, em 2000, nos Estados do Acre, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia, Sergipe e Tocantins – diplomando 22.056 professores.

Em 2002, já com financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), iniciou-se o Grupo III, nos seguintes estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rondônia e Sergipe, formando, em julho de 2004, mais de 6.000 professores. Ao todo, foram mais de 30.000 professores formados por meio desse programa. Ou seja, o programa durou cerca de 5 anos e foi extinto. Por um lado, evidencia-se que pela LDB vigente não faz tanto sentido uma formação docente em larga escala de nível médio, já que a Lei exige formação superior para a docência. Por outro lado, é preciso avaliar a solidez das políticas públicas para formação de professores, sobretudo programas de EaD e para professores em serviço.

Outro programa de nível médio para formação de professores é lançado logo após o fim do Proformação. Em 2005, foi proposto pelo Ministério da Educação o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (ProInfantil). Esse também foi um curso destinado aos educadores em atividade que ainda não possuíam a formação superior e estavam em exercício nos sistemas municipais e estaduais de educação, da rede pública ou privada. Ao final do curso, o professor recebia um diploma para o exercício da docência somente na Educação Infantil (PORTAL MEC, 2018). Os achados da pesquisa não permitiram identificar por quanto tempo durou esse programa, quantas turmas foram formadas e em quais locais. Desse modo, essa é uma lacuna de investigação. É certo que não houve continuidade do programa e fica a questão do motivo de um curso ou programa de formação docente em nível médio, mesmo após quase 10 anos de vigência do art. 62 da LDB de 1996.

A discussão em questão é relevante, quando se leva em conta que em 2016 foi promulgada a já citada Resolução nº 1/2016, que define, então, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a oferta de cursos e programas do ensino médio, de educação profissional técnica de nível médio e de educação de jovens e adultos, nas etapas do ensino fundamental e médio, na modalidade de educação a distância

(BRASIL, 2016a). Essa legislação preocupa os educadores na medida em que não há preparo docente para essa ação e nem infraestrutura no País para tal empreendimento. A medida vem em um momento em que as políticas públicas caminham na contramão de uma promoção da qualidade da educação pública e por isso a preocupação com legislações como essa aumenta. Haja vista a aprovação da Emenda Constitucional de número 95, em dezembro de 2016. O “Novo Regime Fiscal” (NRF) que passa a vigorar nos próximos 20 anos, e que limita gastos e investimentos públicos, especialmente nos serviços de natureza social, como a única alternativa capaz de retomar o crescimento da economia brasileira. Denominado como "Novo Regime Fiscal" no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que ocorreu após as alterações no quadro político resultantes do impeachment da presidente Dilma Rousseff em 2016, esse regime altera a relação entre as receitas e as despesas públicas, agravando de forma acentuada o investimento do Estado nas áreas da saúde e da educação.

Junto a isso, notam-se com preocupação as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) (BRASIL, 2014), que destaca o cumprimento do art. 62 da LDB em questão e, por meio da Meta 15, especifica que a formação dos profissionais da educação básica deve ser em nível superior e na área de conhecimento em que atuam. São desafios sociais e governamentais postos que precisam ser priorizados pelas universidades públicas com apoio de uma agenda governamental efetiva para formação docente e valorização da profissão. Nesse sentido, seria necessária uma política de Estado legitimada que garanta a formação de professores e, no caso da oferta na modalidade de educação a distância, que contemple parâmetros de qualidade e não de mero cumprimento legal.

Relativo à valorização da profissão docente, destacamos as metas 17 e 18 do PNE. A meta 17 trata da necessidade de valorizar os profissionais do magistério das redes públicas da Educação Básica, a fim de equiparar o rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade equivalente. A Meta 18 do PNE estabelece que a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal devem garantir planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação escolar básica pública.

A docência é uma profissão e não uma missão ou vocação. Docentes precisam ser valorizados. É fato que sem a valorização necessária, os jovens não estarão dispostos a seguir a carreira e a carência de professores com formação adequada tende a aumentar. A educação é fonte de desenvolvimento econômico e social de um país e por isso a necessidade de uma agenda governamental atenta às questões de desenvolvimento e investimento na área. E no momento político, social e econômico em que o País se encontra, não se sabe se essas questões relativas aos profissionais da educação estarão de fato em pauta.

## **PROGRAMAS DE FORMAÇÃO DOCENTE E A DISTÂNCIA EM NÍVEL SUPERIOR**

A discussão sobre programas governamentais de formação de professores a distância, em nível superior, perpassa programas como o Projeto Veredas, o Pró-licenciatura e o Sistema Universidade Aberta do Brasil.

Destaca-se que novamente fazem parte das políticas públicas de formação docente programas e não políticas permanentes de Estado. O que incide na discussão da marginalidade da formação de professores, sobretudo em cursos a distância. Isso em

um cenário em que se sabe que a formação docente é uma necessidade permanente para o desenvolvimento de qualquer país.

O Projeto Veredas – Formação Superior para Professores a Distância. Após análise do projeto pedagógico (SEE-MG, 2002) foi possível entender que esse projeto foi um Curso Normal Superior a Distância, desenvolvido pela Secretaria do Estado de Educação (SEE-MG), destinado a professores dos anos iniciais do ensino fundamental das redes públicas municipal e estadual, que estivessem em efetivo exercício e que comprovassem a necessidade de, pelo menos, mais sete anos de docência, para implementar condições para a aposentadoria, contados a partir de 02 de janeiro de 2002. O Projeto foi realizado em parceria com dezoito Instituições Públicas de Ensino Superior (IPES) de Minas Gerais. Esclarece-se que esse Curso foi exclusivo para o Estado de Minas Gerais, desenvolvido pelo Estado e para professores do Estado. As IPES participantes foram denominadas Agências de Formação (AFOR's), distribuídas em dezenove cidades polos, tendo em vista estimular a colaboração entre as redes de ensino básico e superior e propiciar aos professores não-graduados a vivência no ambiente universitário. Ocorreu durante o período de fevereiro de 2002 a setembro de 2005 e atendeu cerca de 14.000 professores em todo o Estado, pela modalidade de EaD.

Segundo Branco (2008), a seleção dos cursistas foi realizada em dezembro de 2001 por meio de duas provas. A primeira, com questões de Língua Portuguesa, Literatura Brasileira e Redação, e a segunda com questões de Noções de Pedagogia, Matemática, Geografia, História e Ciências.

Foram formados grupos de cidades, de acordo com a proximidade, que se articulavam em torno da cidade polo onde ocorriam os encontros presenciais semestrais. Desse modo, viabilizou-se que um grande número de professores geograficamente dispersos e muitas vezes isolados em escolas da zona rural pudessem fazer um curso superior sem precisar se afastar de suas escolas e do convívio familiar.

Esse Projeto foi implantado com os objetivos de:

- (a) habilitar, em curso de graduação plena, os professores das Redes Públicas de Educação de Minas Gerais, de acordo com a legislação vigente; (b) elevar o nível de competência profissional dos docentes em exercício; (c) contribuir para a melhoria do desempenho escolar das redes públicas de Minas Gerais, nos anos iniciais do ensino fundamental; e (d) valorizar a profissionalização docente (SEE-MG, 2002, p.11).

Para desenvolver as atividades do Veredas, ficou estabelecido que deveriam fazer parte das equipes de cada AFOR um Coordenador do Colegiado do Curso, um Coordenador Geral, um Coordenador de Apoio à Aprendizagem, Tutores, um Coordenador de Monitoramento e Avaliação e um Coordenador de Informação e Comunicação. Salvo algumas diretrizes básicas, a forma como esses profissionais deveriam se organizar ficou a critério de cada AFOR.

O Projeto foi dividido em sete módulos, cada um com seis meses de duração, totalizando dezesseis semanas para cada módulo e uma carga horária total de 3.200 horas. No início de cada módulo, eram realizados os encontros presenciais coordenados pelas equipes das AFOR's. Nos encontros presenciais aconteciam palestras e outras atividades de formação acadêmica que, além de discussão sobre conteúdos, orientavam os professores-cursistas sobre o estudo a distância. Neles, distribuía-se, também, o material didático impresso com conteúdos e atividades que

permitiam o estudo individual ou em grupo no decorrer do semestre. Nesses momentos presenciais eram desenvolvidas, ainda, atividades culturais, tais como apresentação de danças, teatro, artes visuais, música, cinema.

Para a efetivação do curso, formaram-se equipes de aproximadamente quinze professores-cursistas que contavam com um tutor responsável por orientar seus estudos teóricos e práticos e por coordenar os momentos presenciais, além daqueles do início de cada módulo. Nesse caso, o tutor marcava os encontros com o seu grupo de professores-cursistas no decorrer do semestre, nas escolas em que estes últimos trabalhavam: cerca de um encontro ao mês, sempre aos sábados.

Segundo Zárte (2009), o PróLicenciatura foi uma iniciativa do Ministério da Educação por meio da articulação das Secretarias de Educação Básica e Secretaria de Educação a Distância, dentro de uma política nacional de formação de professores.

A primeira fase do Programa, orientada pelo Edital 01/2005 previa a oferta em parceria com instituições públicas de ensino superior, de cursos de formação de professores nas áreas onde se verificava maior carência destes profissionais, áreas como Física, Química, Biologia, Matemática, Pedagogia (anos iniciais), Educação Infantil, Jovens e Adultos e Educação Especial. A segunda fase, orientada pela Resolução CD/FNDE nº 34 de 9 de agosto de 2005, estipulou a oferta de cursos de Licenciaturas para atender aos professores em exercício nas séries finais do ensino fundamental e ensino médio. Nesta fase foi ampliada a possibilidade de parceria com as instituições de ensino superior comunitárias e de caráter confessional, além das IPES (ZÁRATE, 2009).

Como mencionado, a Resolução CD/FNDE nº 34/2005 regulamentou a segunda fase do projeto. Ainda segundo Zárte (2009), essa mesma resolução “estabeleceu alguns critérios para apresentação, seleção e execução de projetos de cursos de Licenciatura a distância para professores em serviço nas redes públicas nos anos finais do ensino fundamental e/ou no ensino médio” (p.68). Assim, ficou estabelecido como objetivo do Pró-Licenciatura a oferta de cursos de Licenciatura na modalidade a distância e que a duração dos mesmos devia ser equivalente ou maior aos cursos de Licenciaturas presenciais. As Instituições interessadas e que atendiam as exigências do edital submeteram projetos de cursos de Licenciaturas e estes deviam estar de acordo com as disciplinas que compunham, à época, a Base Nacional dos Currículos do Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Para orientar as propostas de curso, foi estabelecido um documento de orientação para a construção dos projetos políticos pedagógicos dos cursos.

Esse documento denominado Propostas Conceituais e Metodológicas do Pró-Licenciatura, destacava na sua apresentação a preocupação com a valorização da escola e do magistério, entendendo que esses são fundamentais para o processo de melhoria da educação brasileira. No documento estão destacados os alicerces das ações do programa. 1. a formação consistente e contextualizada do educador nos conteúdos de sua área de atuação; 2. a formação teórica, sólida e consistente sobre educação e os princípios políticas e éticos pertinentes à profissão docente; 3. a compreensão do educador como sujeito capaz de propor e efetivar as transformações político-pedagógicas que se impõem à escola; 4. a compreensão da escola como espaço social, sensível à história e à cultura locais; 5. a ação afirmativa de inclusão digital, viabilizando a apropriação pelos educadores das tecnologias de comunicação e informação e seus códigos; 6. o estímulo à construção de redes de educadores para intercâmbio de experiências, comunicação e produção coletiva de conhecimento. (Propostas Conceituais e Metodológicas do Pró-Licenciatura, 2005, apud ZÁRATE, 2009, p. 66)

Em 2006, com a promulgação do Decreto 5.800 de 8 de junho de 2006 (BRASIL, 2006), que instituiu o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), que também tinha como objetivo ofertar, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica, o Pró-licenciatura é gradativamente substituído.

Cabe esclarecer que a UAB foi instituída pelo governo federal também com a finalidade de expandir e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior no País. Segundo Branco e Peixoto (2018), essa é uma política pública federal e é “um sistema integrado por universidades públicas, municípios e estados para oferta de cursos por meio do uso da metodologia da educação a distância” (p.667). Ao utilizar a EaD, estabelecer convênios com IPES e municípios de todo o País, o Sistema passa a atingir um grande contingente de participantes, e com o objetivo de articular e promover a interação e a efetivação de iniciativas de formação docente que estimulem a parceria dos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal) com as universidades públicas (BRANCO e PEIXOTO, 2018).

O Sistema baseia-se em cinco eixos fundamentais: (1) expansão pública da educação superior, considerando os processos de democratização e acesso; (2) aperfeiçoamento dos processos de gestão das instituições de ensino superior, possibilitando sua expansão em consonância com as propostas educacionais dos estados e municípios; (3) avaliação da educação superior a distância tendo por base os processos de flexibilização e regulação implantados pelo MEC; (4) estímulo à investigação em educação superior a distância no País; (5) financiamento dos processos de implantação, execução e formação de recursos humanos em educação superior a distância.

Ficou estabelecido, por meio do Decreto de 2006, já mencionado, que os municípios e os estados são responsáveis pela infraestrutura dos polos, sua construção e manutenção, enquanto as universidades são responsáveis pela parte pedagógica dos cursos de forma autônoma, ou seja, cada universidade tem a liberdade de adequar sua proposta de ensino-aprendizagem ao padrão mínimo de estruturação de cursos proposto pelo MEC (BRANCO, 2014).

Assim, nos municípios ficam os polos, seus coordenadores e os tutores presenciais, que deverão possuir formação em nível superior adequada às disciplinas com as quais irão trabalhar. Nas universidades ficam os coordenadores de cursos, os professores e os tutores a distância que se responsabilizam pela formulação dos cursos, pela formação da equipe de professores que organizará o material didático e ministrará os conteúdos por meio da internet, videoconferências, fax, telefone, entre outros, pela orientação da equipe quanto à condução do projeto político-pedagógico dos cursos (ZUIN, 2006).

Como visto, os cursos de formação de professores a distância surgem e prevalecem por meio de programas. Segundo Arruda (2018), cursos fomentados pelo sistema UAB continuam sendo tratados como cursos emergenciais e a EaD somente se tornará uma modalidade de educação devidamente reconhecida ao ser instituída como política de Estado, com oferta e financiamento regular para vagas públicas ofertadas a distância, como ocorre no ensino presencial. Isso nos traz uma insegurança em relação à continuidade dos mesmos e do financiamento que, ao invés de ser repasse direto para instituições de acordo com número de aluno, é feito por um cálculo de custo necessário à oferta que possui rubricas específicas para pagamento de diárias, passagens,

produção de material, entre outros itens; e de bolsas a serem pagas para coordenadores de curso, coordenadores de polo, professores e tutores. Como a EaD exige outros profissionais como administrador de plataforma, designer gráficos, designers instrucionais, programadores, secretaria acadêmica, entre outros profissionais, isso se torna um complicador na medida em que não há financiamento, por meio dos programas, para a contratação desse pessoal, o que muitas das vezes compromete a qualidade da formação ofertada.

## **A RESOLUÇÃO Nº2 DE 2016 DA CÂMARA DE ENSINO SUPERIOR DO CNE**

Evidentemente, as IPES precisam ser credenciadas pelo MEC para oferta de cursos a distância, mesmo que a oferta ocorra a partir de programas governamentais. Isso está explícito no Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. De acordo com o parágrafo 2º do art. 11, “É permitido o credenciamento de instituição de ensino superior exclusivamente para oferta de cursos de graduação e de pós-graduação lato sensu na modalidade a distância”, dispensando as instituições da obrigatoriedade da oferta inicial de cursos presenciais. Além disso, o art. 12 credencia automaticamente as Instituições de Ensino Superior, as quais serão submetidas a credenciamento após cinco anos de início do primeiro curso, quando serão avaliadas segundo normas legais em vigor. Essa questão é reforçada pela Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017, que define em seu art. 1, § 2º que é permitido o credenciamento de Instituições de Ensino Superior para oferta de cursos superiores a distância, sem o credenciamento para oferta de cursos presenciais. No § 3º está esclarecido que a oferta regular de curso de graduação, independentemente da modalidade, é condição indispensável para manutenção do credenciamento.

A regulamentação da oferta obedece também à Resolução Nº 1 do Conselho Nacional de Educação (CNE), de 11 de março de 2016. Esse documento delinea Diretrizes e Normas Nacionais para a oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância e por isso é um documento fundamental para a discussão que avança aqui. Essa resolução traz sustentação às políticas e aos processos de avaliação e de regulação dos cursos e das Instituições de Ensino Superior no âmbito da EaD, no ensino superior e, em consequência, na formação docente.

Ao mesmo tempo em que se legisla a favor da EaD, há um campo de tensões que incide sobre o trabalho docente nessa modalidade de educação, o uso de tecnologias digitais na formação superior, a convergência entre ensino presencial e a distância, a interação ou não entre os participantes do processo, a avaliação das ofertas e da aprendizagem, o financiamento desses cursos, entre outros fatores.

Sendo uma Resolução do CNE, este passa a atentar de forma mais objetiva a oferta dos cursos na modalidade EaD. É visto que o documento, no art. 2º, parágrafo primeiro, expõe uma preocupação com a institucionalização da EaD, que faça parte da política institucional e que não seja um apêndice. O texto diz:

A modalidade educacional definida no caput (EaD) deve compor a política institucional das Instituições de Ensino Superior, constando do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), do Projeto Pedagógico Institucional (PPI) e dos Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC), ofertados nessa modalidade, respeitando, para esse fim, o atendimento às políticas educacionais vigentes, às Diretrizes Curriculares Nacionais, ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) e aos padrões e referenciais de qualidade, estabelecidos pelo Ministério da Educação (MEC), em articulação com os comitês de

especialistas e com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (BRASIL, 2016).

Para além disso, o documento apresenta preocupação com a infraestrutura tecnológica, com a estrutura e organização curricular, com a metodologia das atividades acadêmicas e de avaliação de cada curso, com o perfil dos docentes dos cursos, com o financiamento das ofertas.

Essa Resolução nº 1 do CNE (BRASIL, 2016b) inclui um capítulo que trata dos polos, ou seja, das unidades descentralizadas que contribuem para a oferta. Sendo as IPES também responsáveis por essas unidades.

O polos de EaD devem dispor de recursos humanos e infraestrutura física e tecnológica, apoio pedagógico, tecnológico e administrativo às atividades educativas, atentando para o PDI, PPI, as Diretrizes curriculares Nacionais e o PPC, na modalidade EaD, em observância à legislação vigente (BRASIL, 2016b).

Um outro capítulo a destacar é o que abrange os profissionais da educação que atuam nos cursos a distância. No art. 8º está exposto que esses profissionais “devem ter formação condizente com a legislação em vigor e preparação específica para atuar nessa modalidade educacional” (BRASIL, 2016b). E fica estabelecido no art. 8º, parágrafo primeiro, que o corpo docente dos cursos a distância é formado por:

[...] todo profissional, a ela vinculado, que atue como: autor de materiais didáticos, coordenador de curso, professor responsável por disciplina, e outras funções que envolvam o conhecimento de conteúdo, avaliação, estratégias didáticas, organização metodológica, interação e mediação pedagógica, junto aos estudantes, descritas no PDI, PPI e PPC (BRASIL, 2016b).

E no parágrafo segundo estabelece para a questão da tutoria, na modalidade EaD, todo profissional de nível superior, a ela vinculado, que atue na área de conhecimento de sua formação, como suporte às atividades dos docentes e mediação pedagógica, junto a estudantes, na modalidade de EaD (BRASIL, 2016b).

Já o parágrafo 3º, estabelece que cada Instituição de Ensino Superior irá definir uma política de pessoal, seu quadro de profissionais

no que concerne à caracterização, limites de atuação, regime de trabalho, atribuições, carga horária, salário, consolidado em plano de carreira homologado, entre outros, necessários ao desenvolvimento acadêmico na modalidade EaD, de acordo com a legislação em vigor, respeitadas as prerrogativas de autonomia universitária e ressalvadas as peculiaridades do Sistema UAB, instituído pelo Decreto nº 5.800, de 2006 (BRASIL, 2016b).

Pode-se observar que o Decreto que institui o programa UAB é citado na Resolução, trata-se de um programa que permanece em vigor, mesmo passado mais de 10 anos. O que isso poderia indicar? A continuidade do programa? Nos mesmos moldes de financiamento e estrutura? Talvez seja interessante uma avaliação com critérios bem definidos a respeito desse programa, com vistas à proposição de políticas de formação específica para modalidade EAD. São questões que levam à reflexão. Junto a isso, podemos dizer que as diretrizes traçadas pela Resolução podem ser vistas como um marco regulatório importante, pois evidenciam os profissionais que trabalham com a modalidade e que há preocupação com a institucionalidade da EaD nas IPES do País.

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Quando se pesquisa sobre EaD pública, no Brasil, os achados demonstram que na agenda governamental encontram-se somente programas de governo. Isso demonstra que a realidade vivida pelas IPES do País é que a modalidade de educação a distância ainda não possui a institucionalização desejada. Arruda (2018) esclarece isso ao expor que “pensar na consolidação significa pensar em uma modalidade de educação que independa de programas governamentais específicos” (p. 825).

Neste século, o que se presencia nas IPES é a oferta de cursos a distância por meio da UAB, em que o financiamento dos cursos é obtido por meio de aprovações em editais sem que haja a devida solidificação dos cursos nas instituições. As IPES ficam reféns desses editais para a oferta e financiamento dos cursos. Os docentes envolvidos nessa oferta recebem bolsas e de alguma forma cria-se uma outra categoria profissional dentro das instituições.

Junto a isso, o estudo sobre a legislação acerca da matéria demonstrou que há uma regulamentação interessada na oferta dos cursos a distância, tanto em nível médio como superior, mas sem o devido investimento em recursos materiais e humanos para isso.

Não podemos nos abster de mencionar que a UAB e os marcos legais relativos ao tema influenciaram no aumento de cursos, vagas e matrículas em cursos a distância. A UAB, via financiamento próprio, estimulou o envolvimento de diversas instituições públicas na oferta de cursos a distância. É o modelo que tem sido seguido e que deve ser discutido. Segundo Branco e Peixoto (2017) e Mill (2016), o Sistema UAB criou oportunidades de acesso à formação docente na educação superior com padrão elevado de qualidade. É preciso pensar o modelo de formação a distância como política de Estado, com financiamento nos moldes de como é pensado o ensino presencial para que possamos avançar na institucionalização da modalidade e na luta por uma educação de qualidade sem questionar se o ensino será presencial ou a distância.

## REFERÊNCIAS

ARRUDA, Eucídio Pimenta. Reflexões sobre a política nacional de formação de professores a distância e o enfraquecimento da EaD pública pela Universidade Aberta do Brasil (UAB). **Educação**, v. 43, n. 4, 2018.

BRANCO, Juliana Cordeiro Soares Branco. **A educação a distância para o professor em serviço**. Belo Horizonte, 2008. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) – CEFET-MG, 2008.

BRANCO, Juliana Cordeiro Soares. **A formação de professores a distância no Sistema UAB: análise de duas experiências em Minas Gerais**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: <[http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-9N7GEA/tese\\_juliana\\_branco\\_vers\\_o\\_final\\_26\\_06.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-9N7GEA/tese_juliana_branco_vers_o_final_26_06.pdf?sequence=1)>. Acesso em 04 abr. 2018.

BRANCO, Juliana Cordeiro Soares; PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Gestão de cursos de licenciatura a distância na UAB: duas propostas em análise. IN: OLIVEIRA, Breyner Ricardo de; MARTINS, Lídia Gonçalves; FLAUSINO, Camila Carolina (Orgs). **Política educacional e formação de professores: reflexões e implicações a partir da Gestão Escolar**. Juiz de Fora: Editar Editora Associada Ltda, 2017, 350 p.

BRANCO, Juliana Cordeiro Soares; PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda. Universidade Aberta do Brasil. IN: MILL, Daniel. **Dicionário Crítico de educação e tecnologias e de educação a distância**. Campinas, SP: Papirus, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 1 de 11 de março de 2016**. Estabelece Diretrizes e Normas Nacionais para a Oferta de Programas e Cursos de Educação Superior na Modalidade a Distância. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=14/03/2016&jornal=1&pagina=23&totalArquivos=92>>. Acesso em 04 abr. 2016.

BRASIL. **Decreto n. 5.800, de 8 de junho de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Universidade Aberta do Brasil. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/Decreto/D5800.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/Decreto/D5800.htm)>. Acesso em: 31 mai. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20152018/2017-/Decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2017-/Decreto/D9057.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BRASIL. **Lei n.13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF., 26 jun 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em 30 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 1, de 2 de fevereiro de 2016**. Define Diretrizes Operacionais Nacionais para o credenciamento institucional e a oferta de cursos e programas de Ensino Médio, de Educação Profissional Técnica de Nível Médio e de Educação de Jovens e Adultos, nas etapas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, na modalidade Educação a Distância, em regime de colaboração entre os sistemas de ensino. Brasília, DF, 2016a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=33151-resolucao-ceb-n1-fevereiro-2016-pdf&category\\_slug=fevereiro-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=33151-resolucao-ceb-n1-fevereiro-2016-pdf&category_slug=fevereiro-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 25 jun. 2016.

MILL, Daniel Ribeiro Silva. Gestão estratégica da Educação a distância: constituição, complexidades e desafios. NEVES, Inajara de Salles, CORRADI, Wagner, CASTRO, Carmen Lúcia Freitas (Org.). **EaD: Diálogos, compartilhamentos, práticas e saberes**. Barbacena: Eduemg, 2016. p. 129-144.

PORTAL MEC. **ProInfantil**. Apresentação. 2018. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/proinfantil>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

SEE-MG. **VEREDAS**: Formação superior para professores – projeto pedagógico. Belo Horizonte: SEE-MG, 2002.

ZÁRATE, Daniele Cláudia Matta Fagundes. **Formação de professores em serviço e a distância**: um estudo de caso do pró-licenciatura – MEC -UFMG. Belo Horizonte, 2009. 156f. Dissertação (Mestrado em Educação Tecnológica) – CEFET-MG, 2009.

ZUIN, Antônio A. S. Educação a distância ou educação distante? O Programa Universidade Aberta do Brasil, o tutor e o professor virtual. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96, out. 2006.

**Data da submissão:** 12/12/2018

**Data da aprovação:** 21/02/2019